

MANUAL DE MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT)

FICHA TÉCNICA

O projeto “Fortalecimento da rede de monitoramento da implementação de recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” busca articular sociedade civil e órgãos públicos para o acompanhamento da implementação das recomendações do MNPCT nas instituições privativas de liberdade do Rio Grande do Sul. Este projeto possui financiamento do Fundo Especial do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT Special Fund), vinculado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Office of The High Commissioner for Human Rights), realizado pelo Instituto Cíclica, por meio da concessão OPCAT-100-GLO/09/HC/07-B453.

Autoria:

Eduardo Georjão Fernandes
Cristiano Nicola Ferreira
Valentina Fonseca da Luz

Projeto gráfico e diagramação:

Manu Raupp

Equipe organizadora:

Eduardo Georjão Fernandes
Brenda de Fraga Espindula
Cristiano Nicola Ferreira
Ivone dos Passos Maio
Valentina Fonseca da Luz

ISBN:

978-65-980114-3-7

Creative commons:

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citados a fonte e o site no qual pode ser encontrado o original: www.institutociclica.org

SUMÁRIO

1. Apresentação do projeto	04
2. Introdução	06
3. Mapeando o panorama de implementação	08
3.1 Definição de escopo	08
3.2 Sistematização do conteúdo dos relatórios	10
3.3 Sistematização das recomendações	11
3.4 Verificação do status de implementação das recomendações	14
3.5 Análise quantitativa	15
4. Identificando barreiras e facilitadores de implementação	19
4.1 Entrevistas com atores-chave	19
4.2 Grupos focais	20
4.3 Sistematização de barreiras e facilitadores	21
4.4 Identificação de soluções	22
5. Mobilizando atores e redes	23
5.1 Definição de estratégias	23
5.2 Executivo	24
5.3 Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público	25
5.4 Legislativo	25
5.5 Sociedade civil	25
6. Considerações finais	26
Referências	27

1. APRESENTAÇÃO DO PROJETO

APRESENTAÇÃO DO PROJETO

Este manual é um produto de projeto realizado pelo Instituto Cíclica, com o apoio do “Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes” (OPCAT) da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Instituto Cíclica é uma organização sem fins lucrativos, composta por profissionais com experiência em pesquisa científica, na gestão pública e no terceiro setor, que busca desenvolver e aplicar metodologias criativas e eficientes para a consultoria, o acompanhamento e a execução de ações de transformação social junto à universidades, a governos e à organizações da sociedade civil.

Considerando que os direitos humanos constituem um dos eixos de atuação do Instituto Cíclica, no ano de 2021 foi realizada consulta junto a peritos do MNPCT para buscar mapear demandas para o aprimoramento e a maior efetividade da atuação do Mecanismo. A partir da consulta, foi informado que uma **problemática central da atuação do MNPCT é a dificuldade de monitoramento da implementação das recomendações que constam nos relatórios de inspeção.**

Tendo em vista essa questão e a partir da inserção do Instituto Cíclica no território do Rio Grande do Sul, este projeto tem o objetivo de **fortalecer a rede de monitoramento da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul (RS) por meio da articulação entre órgãos públicos e a sociedade civil.** É esperado que as autoridades públicas e a sociedade civil reconheçam a relevância e se engajem na prevenção e no combate à tortura no estado.

Para atingir esse objetivo, o projeto é dividido em **quatro etapas**:

- 1. Requerer informações sobre quais recomendações do MNPCT foram/não foram implementadas por órgãos públicos no estado do RS;**
- 2. Identificar as barreiras institucionais para a não implementação de recomendações do MNPCT no estado do RS;**
- 3. Desenvolver reuniões de advocacy e estratégias para articulação entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil para propor soluções para a implementação das recomendações do MNPCT no estado do RS;**
- 4. Desenvolver e aplicar estratégias de monitoramento da implementação das recomendações no MNPCT no estado do RS.**

A primeira etapa do projeto resultou na publicação **“O panorama da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul”** (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b) e a segunda etapa resultou na publicação **“Barreiras e facilitadores da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul”** (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a). O presente relatório foca-se sobre a **quarta etapa** do projeto. Buscamos, para tanto, ao longo do texto, apresentar estratégias e ações para monitoramento das recomendações do MNPCT, com base no trabalho executado no estado do RS.

INTRODUÇÃO:

2.

INTRODUÇÃO:

Na publicação “O panorama da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” (FERNANDES; FERREIRA; LUZ, 2023b), buscamos situar qual o quadro atual quanto à implementação das recomendações do MNPCT no RS. A partir de consultas aos órgãos públicos do RS por meio dos procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), sintetizamos um panorama que apresenta alguns aspectos significativos.

Os três relatórios do MNPCT no Rio Grande do Sul - o Relatório de visita ao Presídio Central de Porto Alegre (BRASIL, 2015b), o Relatório de visita ao Instituto Psiquiátrico Forense (BRASIL, 2015a) e o Relatório de Inspeção: Missão Conjunta no Rio Grande do Sul (BRASIL, 2019)¹ - resultaram em um total de **147 recomendações endereçadas a 18 órgãos públicos**. De modo geral, o panorama identificado aponta para um **percentual relativamente baixo de recomendações implementadas (23,8%), além de um alto índice de não implementação/não resposta (61,2%)** (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b).

1. Os relatórios podem ser lidos em: <<https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/>>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

Verifica-se também que **determinados temas tendem a índices mais baixos de implementação**: articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional; garantia de direitos de minorias; controle social e medidas de inserção e apoio a egressos e familiares; criação de Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura; canais de denúncia de tortura; e repasse de recursos. Constata-se também **atenção sobre um conjunto de órgãos que obteve um índice baixo de implementação e/ou não respondeu aos pedidos de informação**: Direção da Penitenciária Estadual do Jacuí; Governo do RS; Tribunal de Justiça do RS; Ministério Público do RS; Ministério Público do Trabalho; Secretaria de Segurança Pública do RS; Instituto Geral de Perícia; Vigilância Sanitária do RS; Departamento Penitenciário Nacional; e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b).

Na publicação “Barreiras e facilitadores da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a), o objetivo foi mapear os fatores, condições e processos que dificultam e que ampliam as possibilidades de implementação das recomendações. Para tanto, foram realizadas entrevistas com atores-chave representantes dos órgãos para as quais as recomendações foram endereçadas.

Apartir da categorização do conteúdo das entrevistas, foram identificadas barreiras e facilitadores em **três níveis**: MNPCT; gestão dos órgãos acionados; e serviços e profissionais dos órgãos acionados. As **barreiras** mapeadas foram as seguintes: formato das recomendações; natureza jurídica das recomendações; ausência de um sistema estadual de prevenção e combate à tortura; falta de transparência; sistemas de informação ineficazes; escassez de recursos materiais e humanos; discordância sobre a legitimidade e a necessidade das recomendações; desarticulação entre os órgãos da Execução Penal; limitações estruturais da arquitetura das unidades prisionais; preconceito com o público-alvo; naturalização de práticas punitivas; condições precárias de trabalho. Os **facilitadores** encontrados, por seu turno, foram estes: instauração de procedimentos internos para efetivar recomendações; conhecimento e atendimento às normativas internacionais e nacionais de tratamento às pessoas privadas de liberdade; identificação com a defesa dos direitos humanos; visão crítica sobre o sistema prisional.

Tendo em vista a experiência desenvolvida ao longo do projeto, no presente manual buscamos **descrever estratégias e ações para monitoramento das recomendações do MNPCT** com base no trabalho executado no Rio Grande do Sul. Dividimos essas estratégias em três etapas, a seguir descritas: **1. mapeando o panorama de implementação; 2. identificando barreiras e facilitadores de implementação; 3. mobilizando atores e redes**. Esperamos que este manual seja uma inspiração e uma fonte de informações para que estratégias de monitoramento sejam efetivadas de forma periódica em outras unidades federativas.

3.

MAPEANDO O PANORAMA DE IMPLEMENTAÇÃO

3.1 DEFINIÇÃO DE ESCOPO

Instituído pela Lei 12.847/13, o **Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura** é composto pelo **Comitê Nacional (CNPCT)** e pelo **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, bem como pelos Mecanismos Estaduais nas unidades da federação.

O CNPCT é um órgão colegiado formado por 23 membros, sendo 11 do Poder Executivo Federal e 12 da sociedade civil. Também é composto por atores permanentes, como o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União. Os membros realizam uma **avaliação periódica da política nacional de prevenção à tortura** e acompanham as iniciativas nesse sentido.

O MNPCT é fruto do **Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (OPCAT)**. Em exercício desde março de 2015, encontra-se vinculado administrativamente ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, apesar de legalmente ser um órgão autônomo, integrante do Estado brasileiro. É composto por 11 membros de diferentes áreas, chamados “peritos”, todos com mandato de três anos, selecionados pelo Comitê Nacional. Os peritos têm como função central a realização de visitas regulares a espaços de privação de liberdade em todo o país. As visitas são realizadas por, no mínimo, três peritos, e algumas inspeções foram efetuadas em parceria com instituições da sociedade civil. **Ao término das inspeções, seus membros redigem relatórios e propõem recomendações a serem remetidas aos órgãos responsáveis**, buscando erradicar práticas de tortura em espaços de privação de liberdade.

A Lei 12.847 de 2013 previu uma série de prerrogativas ao Mecanismo Nacional, como: a) acesso ao número de pessoas privadas de liberdade, ao tratamento fornecido e às condições de detenção; b) livre trânsito a todos os locais de detenção, a todas as suas instalações e serviços; c) garantia na liberdade de escolha dos locais a serem visitados; d) direito de entrevistar e conversar reservadamente com os indivíduos custodiados. Além disso, **a lei prevê a criação de sistemas estaduais de combate e prevenção da tortura; no entanto, até o momento, somente dez unidades da federação implementaram mecanismos estaduais**² (Rondônia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rio de Janeiro).

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura possui um **site** em que são encontradas diversas informações e documentos relevantes. Na aba ‘Relatórios’ do site, é possível acessar e baixar os documentos produzidos pelo Mecanismo. Existem **três tipos principais de relatórios do MNPCT**: os Relatórios Anuais, os Relatórios Temáticos e os Relatórios de Visitas a Unidades com Restrição de Liberdade.

Os **Relatórios Anuais** têm a função de apresentar de forma sistematizada o conjunto das ações realizadas pelo MNPCT no ano. Nesses documentos são descritas, de forma sintética, as inspeções realizadas nas unidades federativas, além de outras publicações do MNPCT, como recomendações e notas técnicas. Os **Relatórios Temáticos** tratam de questões específicas, que estão relacionadas à privação de liberdade, mas que não se restringem à realização de inspeção nos estabelecimentos, abordando temas como, por exemplo, adolescentes privados de liberdade, comunidades terapêuticas, hospitais psiquiátricos, entre outros. Por fim, os **Relatórios de Visitas a Unidades com Restrição de Liberdade** trazem o relato detalhado das inspeções realizadas em unidades de restrição de liberdade e são organizados, no site, por unidade federativa.

Nesse sentido, o primeiro passo para a construção de uma estratégia de monitoramento das recomendações do MNPCT é a **definição do escopo, ou seja, o recorte de um conjunto de relatórios conforme a finalidade do monitoramento**. O foco, por exemplo, pode ser sobre um estado ou uma região do país, sobre uma temática específica, sobre determinado período de tempo etc. Essa definição permite a seleção de um conjunto de relatórios relevantes, os quais serão o material base para os passos posteriores.

Para a produção do panorama de recomendações no Rio Grande do Sul (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023), por exemplo, o foco foi estadual, o que culminou na delimitação dos três relatórios publicados sobre visitas ao estado como os documentos relevantes para se iniciar o monitoramento.

2. Dados disponíveis em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/prevencao-e-combate-a-tortura/comites-e-mecanismos-estaduais-de-prevencao-e-combate-a-tortura>>.

3.2 SISTEMATIZAÇÃO DO CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS

Uma vez definidos os relatórios sobre os quais será feito o monitoramento, passa-se para a etapa de **sistematização do conteúdo dos relatórios**. De modo geral, os relatórios do MNPCT seguem uma estrutura padronizada. Após a apresentação do MNPCT e do sistema nacional de prevenção e combate à tortura, incluindo seus principais conceitos, é feita uma descrição dos resultados da(s) inspeção(ções) realizada(s), apontando-se os principais resultados sobre temas como infraestrutura, superlotação, audiência de custódia e garantia de direitos. Ao final dos relatórios, são dispostas recomendações para um conjunto de órgãos com vistas a enfrentar os problemas identificados.

Para extração desse conteúdo, realiza-se uma leitura que busca **identificar os principais diagnósticos realizados pela visita, bem como as informações mais relevantes coletadas pelos peritos**. A partir dessa leitura, são resumidos os achados de cada visita, incluindo informações sobre a situação das unidades, bem como dados relevantes para o contraste com a situação atual (média de pessoas por cela, quantidade de vagas de estudo, número de profissionais de saúde e de segurança).

Esse resumo também pode ser exposto em **mensagens-chave** que sintetizam, de forma objetiva, os principais resultados da inspeção. Por exemplo, no panorama de recomendações no Rio Grande do Sul (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b), buscou-se identificar resumidamente, em um quadro-síntese, os pontos centrais resultantes das inspeções em cada relatório, como pode ser observado no quadro que resume os resultados da inspeção de 2015 no Presídio Central de Porto Alegre:

Figura 1
Exemplo de quadro-síntese com os resultados de uma inspeção

Destaques da visita do MNPCT ao Presídio Central de Porto Alegre (2015)

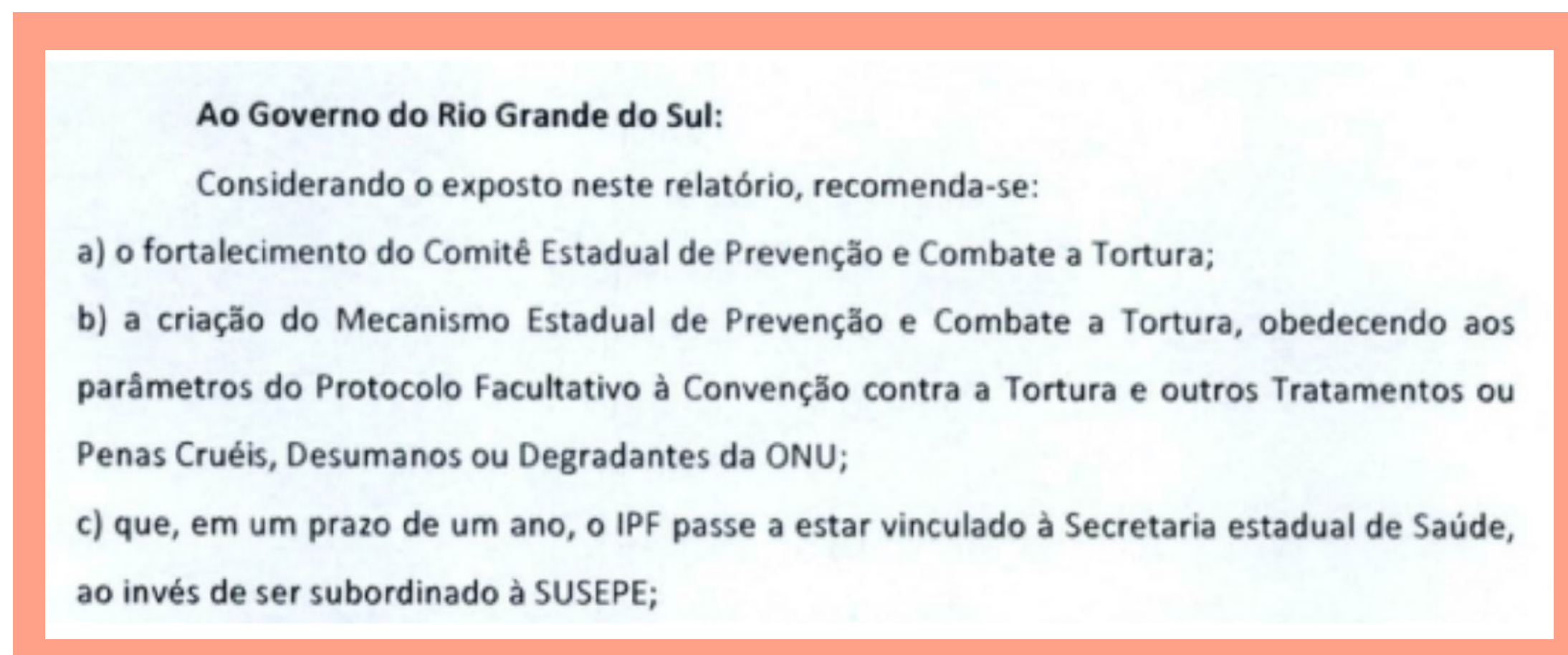
- a) **falta de controle das galerias por parte do Estado como fragilidade principal do Estado em relação à prática de tortura no PCPA;**
- b) **controle da unidade pela Polícia Militar, sem competência legal para a função;**
- c) **exercício, pelos presos, de funções que caberiam ao Estado (como administração, organização, etc.);**
- d) **péssimas condições infraestruturais, com superlotação que impede condições dignas de detenção.**

Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b.

3.3 SISTEMATIZAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Ao final dos relatórios de inspeção, após as considerações finais, constam recomendações do MNPCT direcionadas a um conjunto de órgãos. Frequentemente, as recomendações são redigidas sob a forma de itens e sistematizadas por órgão ao qual se destinam, como no exemplo abaixo:

Figura 2 - Exemplo de recomendações



Fonte: Relatório de visita do MNPCT ao Presídio Central de Porto Alegre (BRASIL, 2015b).

Após a leitura dos documentos e a sua síntese, inicia-se a sistematização das recomendações. Essa etapa consiste em **organizar as recomendações em uma planilha conforme indicadores relevantes**, o que possibilita a realização de cruzamentos de dados. Segue um exemplo de planilha de recomendações:

Tabela 1 - Exemplo de planilha de sistematização das recomendações

Órgão	Recomendação	Categoria da recomendação	Data da consulta (LAI)	Teor da resposta	Status de
DEPEN	Acompanhar a elaboração e execução de um Plano de Redução da Superlotação do Sistema Prisional do Rio Grande do Sul	articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional	14/01/2023	Não foi executado um plano estadual	Não implementada
Governo do RS	Fortalecer o Comitê Estadual de Prevenção e Combate a Tortura	Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura	15/01/2023	Resposta ignorou este ponto	Não respondida
	Manter e fortalecer a equipe de desinstitucionalização	treinamento, capacitação e adequação do número de profissionais nas instituições privativas de liberdade	15/01/2023	Instituiu-se no IPF uma equipe direcionada à desinstitucionalização, com inauguração de uma Unidade Básica de Saúde Prisional	Implementada

Fonte: autoria própria.

Figura 3
Exemplo de categorias temáticas das recomendações

Para o monitoramento realizado no RS, as recomendações foram transcritas para uma planilha de análise em que constavam o órgão acionado, a transcrição da recomendação e as categorias temáticas, além de outras variáveis (data da consulta, teor da resposta e status de implementação). Na **coluna “Órgão”**, consta o órgão para o qual a recomendação foi endereçada. A seguir, na **coluna “Recomendação”**, é inserido o inteiro teor da recomendação. Na **coluna “Categoria da recomendação”**, é colocada a categoria temática na qual a recomendação se enquadra (mais detalhes abaixo). A **coluna “Data da consulta (LAI)”** informa a data em que foi feita a consulta ao órgão quanto ao status de implementação da recomendação por meio dos procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI) (mais detalhes na próxima seção). A **coluna “Teor da resposta”** informa, de modo sintético, a resposta do órgão à consulta realizada. Por fim, a **coluna “Status de implementação”** classifica, a partir da resposta do órgão, o nível de implementação da recomendação (mais detalhes na próxima seção).

Para o preenchimento da “Categoria da recomendação”, as recomendações foram analisadas de forma conjunta e organizadas em grupos, a partir dos temas aos quais se vinculavam, conforme a figura ao lado:

Categorias temáticas das recomendações

- a) acesso ao trabalho, à educação e à remição;**
- b) acesso à saúde e à assistência social;**
- c) treinamento, capacitação e adequação do número de profissionais nas instituições privativas de liberdade;**
- d) garantia de direitos de minorias (PcD, LGBTQIA+ etc);**
- e) canais de denúncia de tortura;**
- f) Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;**
- g) administração, práticas e regimento de instituições privativas de liberdade;**
- h) medidas alternativas à prisão/internação;**
- i) condições estruturais das instituições privativas de liberdade;**
- j) controle social e medidas de inserção social e apoio a egressos e familiares;**
- k) articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional;**
- l) audiências de custódia;**
- m) repasse de recursos.**

Para a produção dessas categorias, as recomendações foram agrupadas considerando as providências centrais para sua implementação:

Acesso ao trabalho à educação e à remição: Ações que criem ou ampliem o acesso de pessoas privadas de liberdade ao trabalho, à educação e à remição;

Acesso à saúde e assistência social: ações que criem ou ampliem o acesso de pessoas privadas de liberdade à saúde e à assistência social;

Treinamento, capacitação e adequação do número de profissionais nas instituições privadas de liberdade: recursos humanos nas instituições privadas de liberdade;

Garantia de direitos de minorias: ações (reformas estruturais, práticas institucionais etc.) que visem garantir o tratamento adequado e respeitoso às minorias (ex.: pessoas LGBTQIA+ e pessoas com deficiência);

Canais de denúncia de tortura: realização de procedimentos de apuração e disponibilização de dados sobre denúncias de tortura e maus tratos;

Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura: criação e formalização de Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;

Administração, práticas e regimento de instituições privadas de liberdade: regulamentação, fiscalização e padronização das práticas nas instituições privadas de liberdade com vistas à garantia de direitos das pessoas presas;

Medidas alternativas à prisão/internação: aplicação, sempre que possível, de medidas alternativas à prisão/internação e apuração de casos em que a prisão/internação não é mais devida;

Condições estruturais das instituições privadas de liberdade: realização de reformas estruturais nas instituições privadas de liberdade com vistas a garantir os direitos básicos da população presa;

Controle social e medidas de inserção social e apoio a egressos e familiares: fomento a ações que fortaleçam os vínculos entre egressos e sociedade civil (ex.: Conselhos da Comunidade), incluindo o apoio a familiares;

Articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional: ações transversais entre órgãos públicos para criação, implementação ou monitoramento de ações e políticas ligadas à população privada de liberdade;

Audiências de custódia: ampliação e garantia de condições para a realização das audiências de custódia;

Repasse de recursos: efetivação de repasse de recursos (ex.: oriundo do Fundo Penitenciário Nacional) conforme a legislação nacional.

No caso de recomendações que poderiam se enquadrar em mais de uma categoria, dado que apontavam para diferentes ações, elas foram categorizadas na temática que possuía maior centralidade diante do teor da recomendação³.

3. Por exemplo, a recomendação “Regularizar os serviços de assistência à saúde no IPF, com a contratação emergencial de psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais etc., até a abertura regular de concurso público” foi incluída na categoria “Treinamento, capacitação e adequação do número de profissionais nas instituições privadas de liberdade”, e não na temática relativa à saúde, pois sua implementação demanda mais especificamente medidas que supram a carência de profissionais.

3.4 VERIFICAÇÃO DO STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

No que se refere à **verificação do status de implementação das recomendações**, os dados são acessíveis pela aplicação dos **procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação** (LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que estabelece 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez), para o órgão público comunicar a informação solicitada.

Cada unidade da federação, porém, possui suas especificidades em relação à busca e acesso de informações em órgãos estatais, podendo ocorrer via formulário no site da instituição, e-mail institucional ou procedimento no Sistema Eletrônico de Informações. É relevante considerar que os fluxos internos dos órgãos afetam o tempo de resposta, por isso **sugere-se que a solicitação seja direcionada ao ente público mais diretamente referido no relatório**. No caso de órgãos ligados ao governo do estado, por exemplo, pode ser necessário selecionar especificamente os setores responsáveis pelos dados (Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo, etc.).

No diagnóstico sobre o Rio Grande do Sul, foram consultados, ao total, 18 órgãos (todos os referidos nos três relatórios produzidos pelo Mecanismo em visitas ao estado), utilizando-se um **modelo de solicitação** que incluía a apresentação da pesquisa e o teor das recomendações direcionadas a cada ente público:

Figura 4 - Exemplo de solicitação a órgão público quanto ao status de implementação das recomendações

Requerimento: Ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Sou a Valentina Fonseca, pesquisadora do Instituto Cíclica, que está realizando pesquisa sobre o status de implementação das recomendações feitas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura aos órgãos do estado do RS. Para tanto, venho requerer informações sobre as seguintes recomendações, feita na visita do MNPCT ao Instituto Psiquiátrico Forense no ano de 2015:

Reforçar a adoção de medidas judiciais que visem à adequação da aplicação da medida de segurança em conformidade com a Lei 10.216, privilegiando a medida de segurança em caráter ambulatorial, bem como garantindo que a internação tenha caráter excepcional e seja limitada pelos princípios do respeito à dignidade humana;

Adotar medidas judiciais durante a execução das medidas de segurança que visem garantir que as pessoas com transtorno mental em conflito com a lei não sejam submetidas a um tempo excessivo de internação, de acordo com as diretrizes da Lei 10.216;

Gostaria de saber qual o status das recomendações. Se implementada, por favor, mencionar quais foram as medidas adotadas. Se implementada parcialmente, explicar o que está sendo feito ou falta fazer para a recomendação ser implementada. Se não implementada, por favor justificar os motivos da não implementação.

Desde já agradeço.

Fonte: elaboração própria.

Para alguns órgãos, como no caso desse modelo, as recomendações foram divididas em blocos temáticos, em razão da limitação de caracteres dos formulários pré-estruturados das instituições. Após recebidas as informações dos órgãos, os dados são utilizados para preenchimento da planilha de sistematização das recomendações (Tabela 1).

3.5 ANÁLISE QUANTITATIVA

A partir das informações recebidas, a planilha com a transcrição das recomendações por órgão passa a incluir também a identificação da situação de implementação e a descrição da resposta do respectivo órgão para o pedido de informação referente àquela recomendação. Para cada recomendação é atribuída uma entre quatro situações possíveis: implementada; parcialmente implementada; não implementada; não respondida. Os critérios para identificação de cada situação foram os seguintes:

Implementada: respostas que apontam, de forma nítida e objetiva, quais ações foram realizadas para implementação da recomendação, de modo que os resultados atingidos correspondam ao(s) objetivo(s) expresso(s) na recomendação.

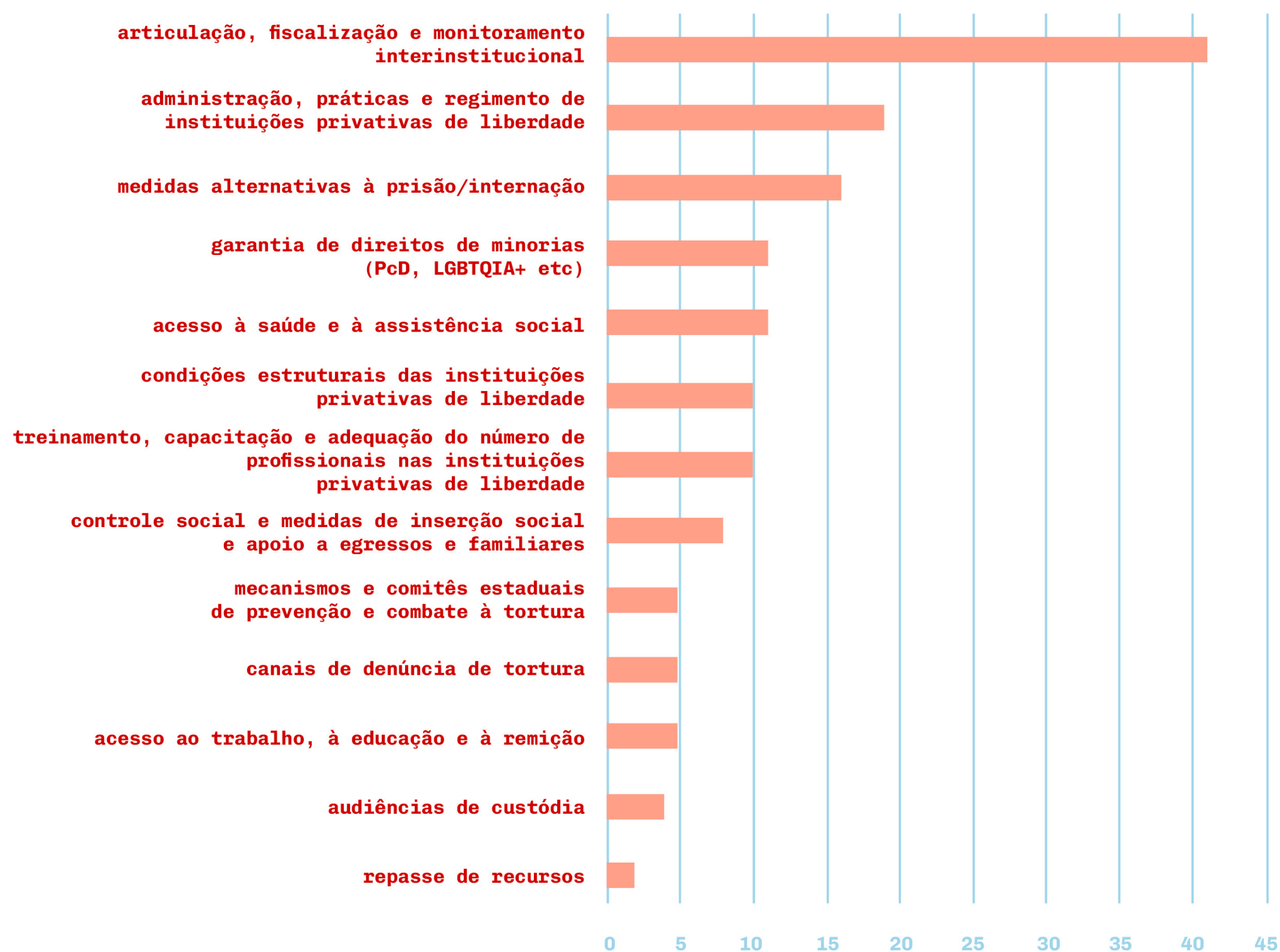
Parcialmente implementada: respostas que indicam ações que estão sendo executadas rumo à implementação da recomendação, de modo que tais ações estejam em andamento e/ou ainda não tenham atingido totalmente o(s) objetivo(s) expresso(s) na recomendação; respostas que apontam ações genéricas relacionadas ao conteúdo da recomendação, porém sem especificar se o(s) objetivo(s) da recomendação foi(foram) totalmente atingido(s).

Não implementada: situação em que o órgão reconhece a não realização de ações ou de encaminhamentos que se destinem à implementação da recomendação; respostas genéricas que não indicam ações relacionadas ao conteúdo da recomendação.

Não respondida: situação em que o órgão recusou o acesso à informação ou não respondeu ao pedido, não abordando, assim, o conteúdo da recomendação.

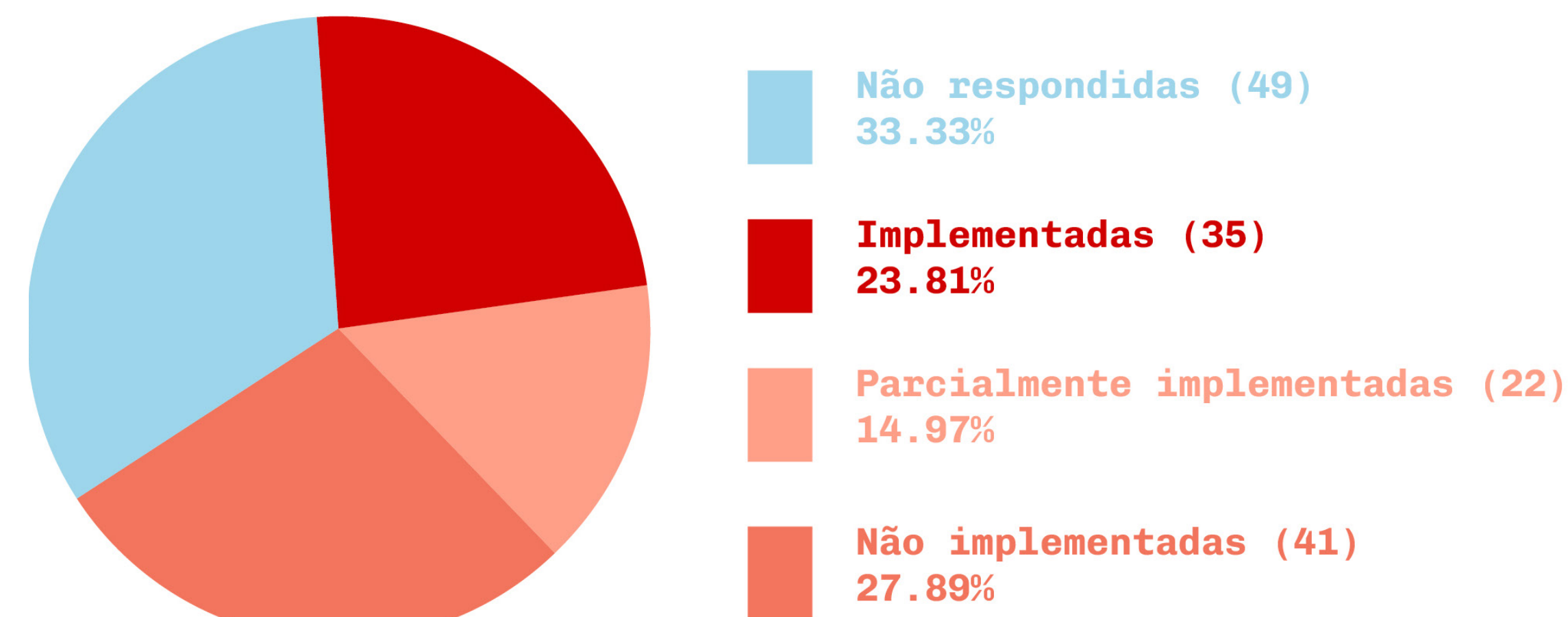
A partir das categorias identificadas ao longo da extração de informações dos relatórios, é possível mapear as frequências obtidas, tais como a distribuição de recomendações por categoria temática e o grau geral de implementação das recomendações, apresentando esses resultados por meio de gráficos, tais como os exemplos abaixo:

Figura 5 - Exemplo de gráfico de distribuição de recomendações por categoria temática



Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b.

Figura 6 - Exemplo de gráfico de implementação geral das recomendações



Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b.

Ademais, a criação de categorias e a sistematização na forma de planilha possibilitam a realização de cruzamentos relevantes, como a correlação entre as temáticas das recomendações e o status de implementação, o órgão acionado e o status de implementação etc. As possibilidades de cruzamentos são diversas (por visita, órgão, temática, status de implementação, taxa de resposta dos órgãos, entre outros) e permitem a produção de diagnósticos com diferentes enfoques. São exemplos de cruzamentos possíveis:

órgão X tipo de recomendação: indica os temas prioritários, identificados pelo MNPCT, para cada ente estatal;

órgão X status de implementação: indica o nível de implementação das recomendações por órgão acionado, apontando quais órgãos atenderam às recomendações e quais órgãos, por outro lado, demandam maior atenção quanto à dificuldade de efetivar as recomendações do MNPCT;

tema da recomendação X status de implementação: indica quais temáticas mais têm tido ações para sua implementação e quais temáticas, por outro lado, estão sendo menos implementadas, o que permite apontar obstáculos na atuação dos órgãos;

órgão X taxa de resposta: indica quais os órgãos mais responsivos às demandas sobre o tema e possivelmente com fluxos internos mais ajustados às solicitações provenientes da LAI.

Com os cruzamentos da planilha, é possível produzir gráficos e tabelas que auxiliam na visualização dos resultados da coleta de informações. As figuras abaixo, por exemplo, mostram a distribuição quantitativa do tema das recomendações por status de implementação (Figura 7) e do órgão acionado por grau de implementação (Figura 8):

Figura 7 - Exemplo de tabela de tema das recomendações por status de implementação

	Implementadas	Parcialmente implementadas	Não implementadas	Não respondidas	Total
Articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional	07 (17,1%)	03 (7,3%)	14 (34,1%)	17 (41,5%)	41 (100%)
Administração, práticas e regimento de instituições privadas de liberdade	06 (31,6%)	03 (15,8%)	08 (42,1%)	02 (10,5%)	19 (100%)
Medidas alternativas à prisão/internação	06 (37,5%)	01 (6,3%)	-	09 (56,3%)	16 (100%)
Garantia de direitos de minorias	01 (9,1%)	02 (18,2%)	06 (54,5%)	03 (27,3%)	11 (100%)
Acesso à saúde e à assistência social	03 (27,3%)	02 (18,2%)	03 (27,3%)	03 (27,3%)	11 (100%)
Condições estruturais das instituições privadas de liberdade	02 (20%)	04 (40%)	01 (10%)	03 (30%)	10 (100%)
Treinamento, capacitação e adequação do número de profissionais nas instituições privadas de liberdade	05 (50%)	03 (30%)	02 (20%)	-	10 (100%)
Controle social e medidas de inserção e apoio a egressos e familiares	01 (12,5%)	01 (12,5%)	02 (25%)	04 (50%)	08 (100%)
Mecanismos e Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura	-	-	-	05 (100%)	05 (100%)
Canais de denúncia de tortura	-	-	03 (60%)	02 (40%)	05 (100%)
Acesso ao trabalho, à educação e à remição	03 (60%)	02 (40%)	-	-	05 (100%)
Audiências de custódia	02 (50%)	01 (25%)	-	01 (25%)	04 (100%)
Repasso de recursos	-	-	02 (100%)	-	02 (100%)

Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b.

Figura 8 - Exemplo de tabela de órgão acionado por status de implementação

	Implementadas	Parcialmente implementadas	Não implementadas	Não respondidas	Total
Direção da CPPA	03 (25%)	04 (33,3%)	03 (25%)	02 (16,7%)	12 (100%)
Direção do IPF	06 (31,6%)	04 (50%)	-	02 (25%)	08 (100%)
Direção da Penitenciária Estadual do Jacuí	01 (12,5%)	02 (25%)	05 (62,5%)	-	08 (100%)
Direção do Presídio Madre Pelletier	01 (25%)	01 (25%)	02 (50%)	-	04 (100%)
Governo do RS	10 (23,3%)	06 (14%)	12 (27,9%)	15 (34,9%)	43 (100%)
TJ do RS	05 (31,3%)	01 (6,3%)	-	10 (62,5%)	16 (100%)
MP do RS	-	-	-	19 (100%)	19 (100%)
MPT	-	-	01 (100%)	-	01 (100%)
DP do RS	05 (55,6%)	01 (11,1%)	02 (22,2%)	01 (11,1%)	09 (100%)
SSP do RS	01 (20%)	01 (20%)	03 (60%)	-	05 (100%)
SEAPEN do RS	04 (57,1%)	02 (28,6%)	01 (14,3%)	-	07 (100%)
Secretaria Estadual de Saúde do RS	01 (50%)	-	01 (50%)	-	02 (100%)
IGP	-	-	03 (100%)	-	03 (100%)
Corpo de Bombeiros do RS	01 (100%)	-	-	-	01 (100%)
Vigilância Sanitária do RS	-	-	01 (100%)	-	01 (100%)
Tribunal de Contas do RS	01 (100%)	-	-	-	01 (100%)
DEPEN	-	-	04 (100%)	-	04 (100%)
CNPCP	-	-	03 (100%)	-	03 (100%)

Nos casos acima, a distribuição do tema por grau de implementação (Figura 7) permite apontar quais tipos de recomendação que exigem maior atenção, por seu baixo índice de implementação ou pela ausência de informações a respeito, enquanto a distribuição do órgão por grau de implementação (Figura 8) indica também sobre quais órgãos é preciso haver maior atenção, controle e/ou fiscalização em função do baixo índice de implementação ou da falta de resposta quanto às recomendações. Por outro lado, índices altos de implementação podem indicar boas práticas nas temáticas ou nos órgãos acionados.

Esses cruzamentos, que conduzem a um panorama sobre as recomendações do MNPCT no estado, podem ser sintetizados sob a forma de relatório de pesquisa, com descrição das metodologias e exposição detalhada dos resultados. O relatório pode ser enviado como devolutiva para o contato institucional de todas as organizações consultadas, fornecendo insumos para a tomada de decisão de gestores.

4. IDENTIFICANDO BARREIRAS E FACILITADORES DE IMPLEMENTAÇÃO

IDENTIFICANDO BARREIRAS E FACILITADORES DE IMPLEMENTAÇÃO

4.1 ENTREVISTAS COM ATORES-CHAVE

Enquanto a etapa anterior permite a identificação do panorama de implementação das recomendações, os dados quantitativos, por si só, não apontam explicações sobre os motivos que levam à configuração desse panorama. Para tanto, sugere-se, por métodos qualitativos, o aprofundamento das informações, a fim de identificar, na prática de cada órgão, as principais dificuldades percebidas pelos agentes na implementação das políticas de combate e prevenção da tortura. Essa etapa permite a verificação das principais causas que podem estar impedindo a implementação das recomendações do MNPCT.

Uma forma de acesso a esse tipo de informação é a realização de entrevistas com atores-chave. No projeto realizado no Rio Grande do Sul, para a coleta de informações sobre estruturas e práticas institucionais, foram realizadas nove entrevistas com atores-chave representantes dos órgãos acionados pelo MNPCT. A entrevista é uma metodologia qualitativa de coleta de dados que busca a exploração em profundidade das percepções de atores inseridos em um determinado contexto. Nessa técnica, as falas dos agentes são como um recurso estratégico para a compreensão das realidades sociais, bem como das estruturas e do funcionamento de um grupo ou instituição, pois as pessoas entrevistadas são “testemunhas privilegiadas” (Poupart, 2010; Goode, 1969).

No modelo de entrevistas semiestruturadas, há um roteiro pré-estabelecido conduzindo as perguntas, construído com o objetivo de tornar o conhecimento implícito do entrevistado, como suas percepções e práticas, mais explícito (Flick, 2004). Para o monitoramento realizado no Rio Grande do Sul, foi construído um roteiro de entrevista semiestruturada. A partir desse roteiro, que contém quatro etapas subsequentes, as pessoas entrevistadas são convidadas a falar sobre o seu conhecimento quanto às recomendações do MNPCT, especificamente, sobre o status de implementação das recomendações no respectivo órgão. Durante os relatos, busca-se identificar os fatores favoráveis e desfavoráveis à implementação de cada recomendação:

Figura 9 - Roteiro de entrevista semiestruturada para identificação de barreiras e facilitadores de implementação das recomendações do MNPCT

Etapa	Pergunta
Perguntas de aquecimento	<p>Apresentação do Instituto Cíclica e da pessoa entrevistada.</p> <p>Comunicação dos objetivos do projeto e resolução de dúvidas iniciais</p>
Recebimento das recomendações	<p>1. Como vocês receberam as recomendações do MNPCT decorrentes dos relatórios de inspeção de 2015 e de 2019 no Rio Grande do Sul?</p> <p>2. Vocês tiveram alguma dificuldade para interpretar as recomendações recebidas?</p>
Identificando barreiras	<p>3. Vocês podem nos informar o estágio atual de implementação das recomendações recebidas? [Neste momento, recomenda-se apresentar as recomendações específicas para o órgão e conversar sobre elas]</p> <p>4. Vocês poderiam nos explicar como funciona a atribuição da responsabilidade sobre a implementação e acompanhamento da implementação das recomendações recebidas?</p> <p>5. Vocês poderiam descrever quais foram/estão sendo as principais barreiras para a implementação das recomendações recebidas?</p> <p>6. Quais soluções vocês pensam que poderiam ser implementadas para a superação dessas barreiras?</p>
Fechamento	<p>7. Gostariam de fazer alguma consideração sobre a implementação das recomendações ou comentar algum ponto que não foi mencionado até o momento na entrevista?</p>

Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a.

O roteiro acima pode ser adaptado para aplicação em outros contextos e unidades federativas, conforme o escopo estabelecido para o monitoramento.

4.2 GRUPOS FOCAIS

Além das entrevistas, outra metodologia possível para a coleta de informações a partir de atores-chave vinculados aos órgãos públicos é a realização de grupos focais.

Nessa técnica, selecionam-se entre quatro e doze participantes e, a partir de roteiro ou questionário previamente desenvolvidos e conduzidos por uma pessoa moderadora, realizam-se debates sobre determinados tópicos.

A condução de grupos focais busca identificar como as pessoas participantes, a partir da interação entre si, compreendem um assunto e estabelecem conclusões (Krueger; Casey, 2000). Diferentemente das entrevistas individuais, nesse modelo estimula-se a discussão e o contraste entre diferentes percepções; por isso, é importante considerar a composição de atores-chave, para que o debate seja favorecido. A participação de representantes de entes com posições institucionais divergentes, por exemplo, pode prejudicar o andamento da interação.

Ao mesmo tempo, os benefícios dos grupos focais envolvem a realização de um diagnóstico conjunto entre diferentes atores sociais, correlacionando as percepções de variados pontos de vista sobre o sistema prisional. Agentes de uma mesma instituição podem refletir conjuntamente sobre as barreiras e facilitadores existentes, e participantes em diferentes posições podem visualizar lacunas em pontos distintos da atuação dos órgãos. A realização de grupos focais, já nesta etapa de identificação de barreiras e facilitadores, pode antecipar as possibilidades de articulação e mobilização conjunta dos atores.

4.3 SISTEMATIZAÇÃO DE BARREIRAS E FACILITADORES

Após a coleta de dados qualitativos por entrevistas e/ou grupos focais, o conteúdo pode ser transcrito e sistematizado em duas categorias: barreiras e facilitadores. As **barreiras** abrangem o conjunto de fatores, condições e processos que dificultam a implementação das recomendações do MNPCT. Os **facilitadores**, por outro lado, representam os fatores, condições e processos que tendem a ampliar as possibilidades de implementação das recomendações.

Além disso, as barreiras e os facilitadores podem ser identificados em, ao menos, três níveis institucionais: MNPCT; gestão dos órgãos acionados; e serviços e profissionais dos órgãos acionados. No **nível do MNPCT**, estão abrangidas as questões referentes ao trabalho do MNPCT e de seus peritos na realização de inspeções, na produção de relatórios e no encaminhamento de recomendações. No **nível da gestão dos órgãos acionados**, identificam-se as questões relativas à atuação de tomadores de decisão/gestores dos órgãos públicos para os quais as recomendações são direcionadas. No **nível de serviços e profissionais dos órgãos acionados**, são abordadas questões práticas e concretas quanto à efetivação das recomendações, considerando o papel das instituições privativas de liberdade e dos profissionais que nelas trabalham.

A identificação de barreiras e facilitadores em níveis institucionais possibilita uma atuação estratégica na articulação de políticas, compreendendo as dificuldades mais frequentes nos discursos dos agentes públicos. No panorama do Rio Grande do Sul, foram identificadas as seguintes barreiras e facilitadores para a implementação das recomendações do MNPCT:

Figura 10 - Exemplo de tabela com barreiras e facilitadores de implementação das recomendações do MNPCT

	Categoria	Nível
Barreiras	Formato das recomendações	MNPCT; Gestão dos órgãos acionados
	Natureza jurídica das recomendações	MNPCT; Gestão dos órgãos acionados
	Ausência de um sistema estadual de prevenção e combate à tortura	MNPCT
	Falta de transparência	Gestão dos órgãos acionados
	Sistemas de informação ineficazes	MNPCT; Gestão dos órgãos acionados
	Escassez de recursos materiais e humanos	Gestão dos órgãos acionados; Serviços e profissionais dos órgãos acionados
	Discordância sobre a legitimidade e a necessidade das recomendações	Gestão dos órgãos acionados
	Desarticulação entre os órgãos da Execução Pena	Gestão dos órgãos acionados
	Limitações estruturais da arquitetura das unidades prisionais	Gestão dos órgãos acionados; Serviços e profissionais dos órgãos acionados
	Preconceito com o público-alvo	Serviços e profissionais dos órgãos acionados
	Naturalização de práticas punitivas	Serviços e profissionais dos órgãos acionados
	Condições precárias de trabalho	Serviços e profissionais dos órgãos acionados
Facilitadores	Instauração de procedimentos internos para efetivar recomendações	Gestão dos órgãos acionados
	Conhecimento e atendimento às normativas internacionais e nacionais de tratamento às pessoas privadas de liberdade	Gestão dos órgãos acionados
	Identificação com a defesa dos direitos humanos	Serviços e profissionais dos órgãos acionados
	Visão crítica sobre o sistema prisional	Serviços e profissionais dos órgãos acionados

Fonte: Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a.

No relatório “Barreiras e facilitadores da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a), são encontradas as definições para cada uma das barreiras e facilitadores. Esse conjunto de barreiras e facilitadores pode ser utilizado como insumo para monitoramentos realizados em outros contextos e unidades federativas.

4.4 IDENTIFICAÇÃO DE SOLUÇÕES

Uma vez sistematizadas as barreiras e os facilitadores de implementação, um passo posterior possível é a **identificação de soluções para o enfrentamento das barreiras e o fortalecimento dos facilitadores**. Preferencialmente essa identificação deve ser feita de forma colaborativa, junto a atores-chave, por meio de grupos focais e/ou oficinas. As soluções podem ser sintetizadas em itens por barreiras, conforme os exemplos abaixo:

Tabela 2 - Exemplo de tabela com propostas de solução por barreira de implementação

Barreiras	Soluções
Condições precárias de trabalho	<ul style="list-style-type: none">• Realização de concursos para contratação de profissionais;• Acesso a atendimentos psicológicos para os técnicos;• Monitoramento das condições e do tempo de trabalho.
Ausência de um sistema estadual de prevenção e combate à tortura	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de um Projeto de Lei para institucionalização do Comitê e do Mecanismo Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;• Articulação da rede de atores-chave em diferentes esferas do poder público;• Formação de coalizões para organização de ações estratégicas de coleta e encaminhamento de denúncias.

Fonte: autoria própria.

O diagnóstico resultante da combinação entre o relatório “O panorama da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023b) e a publicação “Barreiras e facilitadores da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul” (Fernandes; Ferreira; Luz, 2023a) conduz a uma análise detalhada sobre o contexto do combate à tortura e aponta mais diretamente para os desafios da execução penal no estado.

O conjunto sistematizado de barreiras e facilitadores, bem como os dados sobre nível de implementação por temática e órgão são ferramentas úteis para o estabelecimento de ações prioritárias tanto no fluxo interno de cada um dos órgãos acionados, quanto na produção de ações interinstitucionais.

Para isso, é relevante a divulgação dos resultados do monitoramento em contextos institucionais, bem como a promoção de espaços de debate e articulação conjunta, buscando desenvolver ações coordenadas entre governo e sociedade civil. A busca por soluções para a implementação das recomendações do MNPCT nos estados, em suma, envolve o contato e a mobilização de atores-chave para desenvolver e aplicar estratégias de efetivação das recomendações.

5 . 1

MOBILIZANDO
ATORES E REDES

MOBILIZANDO ATORES E REDES

5.1 DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Uma vez coletadas e sistematizadas as informações sobre a implementação das recomendações do MNPCT em determinado contexto, podem ser adotadas **iniciativas para a divulgação e disseminação dessas informações**. Essa etapa, que denominamos aqui de mobilização de atores e redes, envolve a **tradução de conhecimento**, ou seja, a transmissão, em formato e linguagem amigáveis, dos dados decorrentes da pesquisa realizada, buscando mobilizar uma rede de atores-chave para a construção de ações que permitam superar as barreiras e fortalecer os facilitadores de implementação das recomendações do MNPCT.

Para esta etapa, é central a definição de estratégias de mobilização, a partir de algumas perguntas norteadoras, tais como: quais são os atores e instituições relevantes que devem acessar os resultados do monitoramento? Quais os atores e instituições relevantes que podem propor ações com base nos resultados do monitoramento? Como entrar em contato com essa rede? Como construir diálogos e ações conjuntas entre esses atores e instituições? Quais atividades podem ser propostas para a construção de estratégias interinstitucionais? Essas e outras perguntas fazem parte da prática de **advocacy** (Monteiro; Melo, 2021), a qual envolve a busca de incidência sobre a formulação e a implementação de políticas públicas.

Um primeiro passo importante nesse sentido é o mapeamento de atores e contatos, o qual pode ser sistematizado em uma planilha. Embora cada contexto apresente variações, apresentamos abaixo informações sobre atores e instituições relevantes para o tema da prevenção e do combate à tortura a partir da experiência do projeto executado no Rio Grande do Sul.

5.2 EXECUTIVO

A nível federal, é importante conhecer e acessar os(as) **peritos(as) do MNPCT** que atuam/atuaram com a realização de inspeções e a produção de relatórios no contexto monitorado. O contato com os(as) peritos(as) permite que haja uma ação coordenada e que as informações coletadas sejam informadas ao MNPCT, gerando insumos para ações futuras do Mecanismo.

Ainda em âmbito federal, a **Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)** e o **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)** são órgãos aos quais podem ser endereçadas recomendações do MNPCT, principalmente ligadas à fiscalização de órgãos estaduais e ao repasse de recursos. A realização de entrevistas com representantes desses órgãos pode ser uma iniciativa interessante para compreender quais ações têm sido tomadas, em âmbito federal, em relação às recomendações do contexto monitorado.

A nível estadual, diversos órgãos ligados ao governo do estado, como **polícias** (militar e civil) e **secretarias** (de segurança pública, de sistema penal e socioeducativo, de saúde etc.), podem ser acionados pelas recomendações do MNPCT. A definição sobre quais desses órgãos são mais relevantes para se entrar em contato depende da análise do contexto. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, a administração do Presídio Central de Porto Alegre (atualmente denominado Cadeia Pública) ficou por décadas sob responsabilidade da Polícia Militar, o que justificou que entrássemos em contato com a PM para compreender as reformas estruturais realizadas nesse estabelecimento prisional.

Em especial, **cabe ao governo do estado a propositura de Projeto de Lei para a formalização de Comitê e Mecanismo Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura**, de modo que ações que busquem provocar o Executivo estadual a propor essa lei podem ser uma estratégia importante no fortalecimento à prevenção e combate à tortura em âmbito regional. Nos estados em que o Comitê e o Mecanismo Estaduais já estão formalizados a tendência é que o monitoramento das recomendações esteja institucionalizado nesses órgãos.

Por fim, órgãos do Executivo ligados à **participação social**, como conselhos estaduais de direitos humanos, podem ser espaços importantes para a divulgação dos resultados do monitoramento e para a realização de ações conjuntas com a sociedade civil.

5.3 JUDICIÁRIO, DEFENSORIA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO

Diversas recomendações do MNPCT são direcionadas ao **Judiciário**, à **Defensoria Pública** e ao **Ministério Público**, o que torna esses órgãos fundamentais no tema da prevenção e do combate à tortura. Essas recomendações geralmente são ligadas à criação e ao fortalecimento de canais de denúncia de tortura, à aplicação de medidas alternativas à prisão/internação, à realização das audiências de custódia e à articulação, fiscalização e monitoramento interinstitucional.

No âmbito do Judiciário, o acesso pode se dar pelas **Comissões dos tribunais** (por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos) e pelos **Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs)**. Já a Defensoria Pública e o Ministério Público podem ter **núcleos especializados** na questão carcerária, os quais podem ser acionados.

As recomendações do MNPCT tendem a indicar a importância da **criação de Grupos de Trabalho interinstitucionais** voltados para o combate à tortura e para o desencarceramento. Nesse sentido, a **criação e/ou o fortalecimento de fluxos interinstitucionais de recebimento e encaminhamento de denúncias de tortura** mostra-se como um caminho importante para a articulação entre Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público.

5.4 LEGISLATIVO

Embora não caiba ao Legislativo a iniciativa para a proposição de leis de formalização dos Comitês e Mecanismos Estaduais, o Legislativo é um espaço importante para a **aprovação de propostas legislativas que busquem garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade e seus familiares**. Por exemplo, trata-se de um espaço que pode envolver importantes articulações. Nesse sentido, um órgão importante a ser acessado são as **Comissões de Direitos Humanos das Assembleias Legislativas**.

5.5 SOCIEDADE CIVIL

A mobilização de organizações e atores da sociedade civil pode ser importante para fortalecer a rede de controle social em torno da prevenção e do combate à tortura. Esses atores, em conjunto, podem realizar ações para provocar os órgãos públicos a aplicar soluções e encaminhamentos quanto a situações de tortura e maus tratos.

Em âmbito societário, organizações como a **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, os **Conselhos da Comunidade**, as **Pastorais Carcerárias**, os **coletivos de familiares de pessoas presas**, as **frentes pelo desencarceramento** e outras organizações de defesa de direitos humanos podem ser importantes parcerias no desenvolvimento de estratégias de mobilização.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este manual apresentou, a partir de um projeto realizado pelo Instituto Cíclica no Rio Grande do Sul, caminhos para a realização do monitoramento da implementação das recomendações do MNPCT. Por meio de exemplos concretos e da síntese dos instrumentos utilizados, apontamos possibilidades de estratégias de monitoramento em três etapas: **1. mapeando o panorama de implementação; 2. identificando barreiras e facilitadores de implementação; 3. mobilizando atores e redes.** Cada uma dessas etapas é dividida em passos para sua efetivação.

Esperamos que este manual seja utilizado como inspiração e/ou replicado em outras realidades e contextos, fomentando as ações de prevenção e combate à tortura e fortalecendo uma cultura de garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade no Brasil.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de Inspeção: Missão Conjunta no Rio Grande do Sul**. Brasília, 2019.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de Visita ao Instituto Psiquiátrico Forense Rio Grande do Sul**. Brasília, 2015a.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de Visita ao Presídio Central de Porto Alegre Rio Grande do Sul**. Brasília, 2015b.

FERNANDES, E. G.; FERREIRA, C. N.; LUZ, V. F. da. **Barreiras e facilitadores da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Instituto Cíclica, 2023a.

FERNANDES, E. G.; FERREIRA, C. N.; LUZ, V. F. da. **O panorama da implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Instituto Cíclica, 2023b.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GOODE, W. J. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A.. **Focus Groups: a practical guide for applied research**. Sage Publications, 2000.

MONTEIRO, L. G.; MELO, M. F. de. **Organizações de defesa de direitos e advocacy: notas para uma agenda de pesquisas**. Revista Teoria & Pesquisa, v. 30, n. 3, p. 71-87, 2021.

POUPART, J. A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2010.

