



A sociedade civil e os Mecanismos Preventivos Nacionais à luz do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura¹

Junho de 2008

Introdução

O Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) é um instrumento elaborado para ajudar os Estados a prevenir a ocorrência da tortura e outras práticas similares através do estabelecimento de um sistema de visitas periódicas, por parte de especialistas independentes, a todo local de detenção. O Protocolo se baseia na premissa de que, o quanto mais abertos e transparentes sejam os lugares de detenção, menos abusos ocorrerão². Com este objetivo, o OPCAT obriga os Estados-Parte a designarem ou estabelecerem um ou vários órgãos nacionais – denominados Mecanismos Preventivos Nacionais (MPNs) – os quais realizarão visitas periódicas de caráter preventivo a todo lugar onde se encontrem ou se possam encontrar pessoas privadas de liberdade. Os MPNs devem ser constituídos dentro do prazo de um ano a contar da data de ratificação ou adesão ao Protocolo Facultativo.

O Mecanismo Preventivo Nacional deveria se engajar num diálogo construtivo com o Estado-Parte do OPCAT para abordar problemas relativos à privação de liberdade que permita a formulação de recomendações e propostas pertinentes, como se estipula no art. 19 do OPCAT³. Ademais, o MPN interage com um Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT) das Nações Unidas, estabelecido com a entrada em vigor do OPCAT em junho de 2006. O SPT, composto por dez especialistas independentes que se reúnem periodicamente em Genebra, Suíça, efetua visitas periódicas aos Estados-Parte, e também assessora os Estados-Parte e os MPNs no que tange às qualidades e as deficiências relativas ao funcionamento destes órgãos de monitoramento independentes.

O OPCAT concede aos países certo grau de flexibilidade para estruturar seu MPN segundo suas capacidades em nível doméstico⁴. No entanto, para evitar que a

¹ O presente documento se baseia na investigação realizada e nos rascunhos iniciais preparados pela Sra. Giulia Di Mattia, a quem a APT agradece sua valiosa contribuição.

² Para obter informações adicionais sobre o OPCAT, vide publicação da APT: *O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: Um Manual para a Prevenção*, disponível em: http://www.apr.ch/component?option=com_docman/task_cat_view/gid,45/Itemid,99999999/lang,en/

³ Para obter informações adicionais sobre os MPNs, vide publicação da APT: *Guia para o Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais* http://www.apr.ch/component?option=com_docman/task_doc_download/gid,102/Itemid,59/lang,en/

⁴ Para obter informação atualizada adicional sobre a situação atual do estabelecimento e designação dos MPNs em cada Estado signatário e Estado-Parte do OPCAT, vide publicação da APT: *NPM Country-by-Country Status Report*, disponível em inglês em, http://www.apr.ch/component?option=com_docman/task_cat_view/gid,49/Itemid,59/lang,en/

ratificação do OPCAT constitua um mero formalismo, é necessário que o Estado não defina isoladamente sua implementação, mas sim que tal processo inclua outros atores nacionais, particularmente entidades defensoras de direitos humanos. Nesse sentido, os Estados-Parte devem promover uma consulta ampla no que se refere à estrutura de seu MPN a fim de garantir a adoção de um mecanismo de monitoramento eficaz. De fato, a consulta genuína a membros da sociedade civil revestirá de legitimidade e credibilidade tanto o processo de designação do MPN como também a própria instituição. Cabe ressaltar que em seu primeiro relatório anual, o SPT também enfatiza tal aspecto crucial, ao indicar que: “*O mecanismo preventivo nacional será criado mediante um procedimento público, inclusivo e transparente, que inclua a sociedade civil e outros interessados na prevenção da tortura; quando se cogite a possibilidade de designar como mecanismo preventivo nacional um órgão já existente, tal questão deverá ser submetida a um debate aberto no qual intervenha a sociedade civil*”⁵. Por último, como ilustrado neste documento, os representantes da sociedade civil também podem cumprir um papel essencial no próprio MPN uma vez que este entre em funcionamento.

Este documento se divide em três seções: *O papel da sociedade civil na designação de um MPN; A participação da sociedade civil em distintos modelos de MPN; e A atuação da sociedade civil fora dos MPNs*. A primeira seção aborda o importantíssimo processo de designação de um MPN, enquanto a segunda e a terceira se referem à função das organizações civis em torno de tais mecanismos. A estrutura detalhada do documento é a seguinte:

- I. O papel da sociedade civil na designação de um MPN
 - A. O papel da sociedade civil ao iniciar e manter um diálogo nacional;
 - B. O papel da sociedade civil ao realizar um levantamento dos mecanismos nacionais de monitoramento existentes;
 - C. A participação da sociedade civil em encontros regionais;
 - D. A necessidade de realizar uma consulta real à sociedade civil;
 - E. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo.

- II. A participação da sociedade civil em distintos modelos de MPN
 - A. Introdução: a participação formal da sociedade civil nos MPNs;
 - B. A participação dos representantes da sociedade civil nos MPNs em sua capacidade pessoal;
 - C. A participação institucionalizada da sociedade civil nos MPNs;
 - D. A função consultiva das organizações da sociedade civil nos MPNs;
 - E. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo.

- III. A atuação da sociedade civil fora dos MPNs
 - A. A participação da sociedade civil no procedimento de seleção dos membros do MPN;
 - B. Colaboração da sociedade civil com os MPNs;
 - C. A função fiscalizadora da sociedade civil;
 - D. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo.

IV. Conclusão

⁵ Vide UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de maio de 2008 – parágrafo 28 (b).

Para efeitos deste trabalho, o termo sociedade civil faz referência a uma amplitude de atores, incluindo-se, por exemplo, as organizações não-governamentais (ONG), particularmente as ONGs de direitos humanos, centros de reabilitação para sobreviventes de tortura, associações de familiares de detentos, centros de assistência jurídica, pastorais carcerárias, sistemas de visita de leigos, grupos religiosos ou beneficentes que trabalhem em centros de detenção, associações de advogados e médicos, assim como o setor acadêmico.

A primeira e terceira seção deste documento (*O papel da sociedade civil na designação de um MPN e A atuação da sociedade civil fora dos MPNs*) abordam a participação da sociedade civil no sentido mais amplo deste termo, incluindo assim todas as instituições supracitadas. Já a segunda parte do documento (*A participação da sociedade civil em distintos modelos de MPN*) que examina a estrutura atual do MPN, aborda o termo em um sentido mais restrito e se concentra na participação das ONGs de direitos humanos nos mecanismos preventivos nacionais contra a tortura.

I. O papel da sociedade civil na designação de um MPN

Para que o trabalho de um MPN seja eficaz, as autoridades governamentais e a sociedade civil devem considerá-lo como um órgão legítimo e, para que tal ocorra, seu processo de estabelecimento deve ser inclusivo e transparente. Para tal, nestas discussões é necessário incluir a maior quantidade possível de atores relevantes, sobretudo organizações civis que idealmente deverão participar em todas as etapas do processo. De forma que o instrumento englobe uma diversidade de lugares de detenção, o processo deve levar em conta uma pluralidade de entidades da sociedade civil especializada. Ademais, as organizações civis devem apoiar o OPCAT e assumir sua ratificação e aplicação como uma prioridade institucional. Nesta seção do documento se oferece exemplo de atividades que a sociedade civil pode realizar durante o processo de definição do MPN, com base em práticas observadas em distintos países.

I A. O papel da sociedade civil ao iniciar e manter um diálogo nacional⁶

A sociedade civil deve cumprir um papel essencial iniciando e sustentando um debate nacional em torno da aplicação do OPCAT em qualquer país. Neste sentido, as atividades que poderiam ser empreendidas pela sociedade civil são inúmeras; por exemplo, nas primeiras etapas de uma campanha que promova a ratificação do OPCAT, tais entidades podem influenciar a opinião pública em favor deste instrumento e atuar junto aos círculos governamentais para que o ratifiquem e implementem de forma eficaz. Na prática, as mesas redondas, os seminários e as conferências nacionais constituem espaços extremamente úteis para iniciar e manter uma discussão em escala nacional sobre este tema e compartilhar idéias e estratégias com outros atores locais. Existem muitos exemplos de países onde a

⁶ Vide capítulo V da publicação da APT: *O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: Um Manual para a Prevenção*

sociedade civil organizou ou participou neste tipo de iniciativa. As mesas redondas, seminários e reuniões regionais também já constituem importantes atividades para intercambiar boas práticas entre os países e, em anos recentes, foram realizados inúmeros eventos deste tipo inspirados pela sociedade civil (vide nota 6).

Além de organizar foros nacionais e regionais, os representantes da sociedade civil têm ajudado a convocar e têm participado dos chamados “grupos de coordenação do OPCAT” ou “grupos de trabalho do OPCAT”, cuja tarefa tem sido a de examinar, assessorar e negociar com o governo sobre os aspectos jurídicos e operacionais da implementação do OPCAT. Estes grupos de coordenação ou de trabalho costumam contar com profissionais de várias disciplinas como advogados, médicos, acadêmicos, juizes, funcionários públicos, representantes das ONGs, assim como entidades e pessoas que monitoram locais de detenção. Estes grupos também têm sido decisivos para facilitar as negociações e buscar o consenso entre a sociedade civil e as autoridades estatais encarregadas de definir o MPN. A experiência já demonstrou que promover um diálogo amplo desta maneira pode consolidar consideravelmente o impacto da campanha de implementação do OPCAT.

Os dois exemplos seguintes de Benin e da Espanha ilustram de maneira precisa a importante função que cumpre a sociedade civil na aplicação do OPCAT. Em ambos os casos, proeminentes ONGs de direitos humanos deram prioridade ao Protocolo Facultativo como meta institucional e iniciaram e mantiveram debates e negociações em torno da execução deste instrumento.

Início de um debate nacional sobre o OPCAT em Benin

Desde 2005, a Seção da Anistia Internacional de Benin e a Ação para a Abolição da Tortura (ACAT) em Benin exerceram um papel fundamental promovendo um debate nacional sobre a implementação eficaz do OPCAT. Ambas organizações facilitaram o início do diálogo entre a sociedade civil e o governo organizando congressos e seminários durante o processo de ratificação. Por sua vez, estas atividades preliminares motivaram o governo a tomar a iniciativa neste assunto e, em julho de 2007, o governo organizou junto com a APT um seminário nacional com a participação de aproximadamente 30 instituições interessadas em estabelecer um MPN. Como resultado deste seminário, formou-se um grupo de trabalho multidisciplinar *ad hoc* composto de nove pessoas, incluindo representantes da sociedade civil. Os objetivos deste grupo são apoiar o processo de redação da legislação sobre o MPN, atuar em prol de sua adoção pelo Parlamento e zelar pela nomeação de integrantes qualificados e experientes para o MPN. Deste modo, os esforços combinados de sociedade civil e do governo de Benin conduziram a um debate nacional sobre a aplicação do OPCAT, o qual, até o presente momento, já alcançou alguns resultados positivos.

Início de um debate nacional sobre o OPCAT na Espanha

A Espanha constitui um caso exemplar, onde se criou uma coligação de ONGs com o propósito específico de implementar o OPCAT. As discussões públicas sobre o Protocolo se iniciaram em 2004, quando 37 ONGs se uniram numa Rede para a Prevenção da Tortura com a finalidade, entre outras coisas, de promover a

ratificação do instrumento. Desde então, a Rede tem sustentado ativamente o processo do MPN com a elaboração de propostas e a participação em reuniões com o governo espanhol e em vários eventos dedicados ao MPN espanhol. Por exemplo, em outubro de 2007, representantes da Rede exerceram um papel ativo na primeira reunião oficial nacional para discutir a designação do MPN do país, convocada pelos Ministérios das Relações Exteriores, Interior e Justiça. Em um contexto nacional em que as discussões entre entidades governamentais e não governamentais acerca do tema da tortura tendem a se polarizar, a Rede continua negociando com o governo espanhol com o objetivo de definir um MPN em consonância com o OPCAT o mais rapidamente possível. Independentemente do MPN que venha a ser designado ao final, a Rede considera que seu engajamento em torno do OPCAT foi positivo para promover ações visando a prevenção da tortura.

Além dos casos de Benin e Espanha, existem outros exemplos de participação da sociedade civil nos processos nacionais de designação do MPN. Por exemplo, a experiência do Paraguai foi reconhecida pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura como um modelo de boas práticas e inspirou, entre outros, o processo em Benin. Naquele país, se convocou um fórum nacional de consulta durante o qual se elegeu por consenso uma comissão formada por integrantes do governo e da sociedade civil com o propósito de elaborar um projeto de lei sobre o MPN.

Outro exemplo importante é o de Honduras, onde uma ONG local, o Centro para a Prevenção, Tratamento e Reabilitação de Vítimas da Tortura e seus Familiares (CPTRT), mobilizou atores nacionais em uma campanha coordenada de promoção do OPCAT que teve como resultado a vigésima ratificação deste instrumento. O CPTRT também conseguiu que a Comissão de Direitos Humanos do Congresso, com contribuições da sociedade civil, assumisse a redação do projeto de lei do MPN. Para obter maiores informações acerca de todos estes processos de designação dos MPNs aqui citados, por favor consultar a publicação da APT, *NPM Country-by-Country Status Report*⁷.

I B. O papel da sociedade civil ao realizar um levantamento dos mecanismos nacionais de monitoramento existentes

No contexto descrito anteriormente, as organizações da sociedade civil podem exercer um papel significativo oferecendo assessoria técnica ao Estado sobre o tipo de MPN que deve ser estabelecido em conformidade com o OPCAT. É muito importante que estas zelem para que o MPN cumpra com o disposto no texto do Protocolo Facultativo, particularmente os artigos 17 a 23, que entre outros aspectos, estipulam a independência, o profissionalismo, a composição, as funções, competência, autoridades e prerrogativas e imunidades do MPN e de seus membros.

Esta tarefa pode ser cumprida realizando-se um estudo ou levantamento das instituições nacionais que já realizam um trabalho de monitoramento de lugares de

⁷ A publicação pode ser consultada no website da APT, em inglês. O website é atualizado periodicamente:
http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,49/Itemid,59/lang,en/

detenção, assim como sobre a quantidade de centros de detenção no país. A informação exata sobre os mecanismos e lugares de detenção atuais poderá ser útil àqueles que participam no processo de definição do MPN a valorar os aspectos positivos e deficiências dos órgãos já existentes à luz dos requisitos mínimos do OPCAT, identificando falhas na fiscalização dos lugares de detenção por parte dos órgãos já existentes e calculando os recursos humanos e financeiros que serão necessários para o futuro MPN. A experiência da África do Sul, que se apresenta a seguir, constitui um excelente exemplo de um levantamento realizado em nível nacional por atores locais, dentre os quais se incluía uma ONG.

Auditoria na África do Sul sobre mecanismos que monitoram lugares de detenção

Em 2006, a Comissão de Direitos Humanos da África do Sul (SAHRC), com a colaboração de uma ONG nacional, o Centro de Estudo sobre a Violência e a Reconciliação (CSVR) realizaram um levantamento preciso de mecanismos nacionais de monitoramento existentes. Neste estudo, avaliou-se as qualidades e deficiências das instituições de visita do país à luz dos requisitos do OPCAT, e foram propostos modelos de MPN alternativos. Depois da publicação do levantamento, a Comissão e o CSVR convocaram um workshop para analisar as conclusões e recomendações preliminares do estudo. Como resultado, formou-se um Comitê contra a Tortura *Ad Hoc*, coordenado pela SAHRC com a competência para, entre outras coisas, promover a ratificação do OPCAT e o estabelecimento de um MPN eficaz. A APT celebrou um acordo com a SAHRC para oferecer assistência técnica ao Comitê no cumprimento de suas funções.

Como se pôde constatar no exemplo da África do Sul, um levantamento deste tipo pode ajudar os participantes a decidirem se é necessário criar uma nova instituição ou designar uma ou mais dentre as já existentes. No Brasil e no México, também se realizaram levantamentos semelhantes. Cabe ressaltar que o processo de designação de um mecanismo existente sempre exige um exame cuidadoso e exaustivo de sua competência, jurisdição, independência, composição, prerrogativas e garantias, a fim de se assegurar que se cumpra integralmente os requisitos do OPCAT. Em quase todos os casos, será necessário implementar algumas alterações através de emendas legislativas ou incrementos na alocação de recursos, assim como alterações em sua estrutura ou metodologia de trabalho⁸.

I C. A participação da sociedade civil em encontros regionais

Como mencionado anteriormente, além da sociedade civil organizar seminários, mesas redondas e congressos nacionais, e participar em grupos de trabalho e coordenação do OPCAT, outro meio útil para promover a implementação do OPCAT tem sido a realização de encontros regionais. Dado que vários países de uma mesma região podem enfrentar os mesmos desafios e problemas para definir um MPN, os encontros regionais podem constituir um foro adequado para compartilhar estratégias e experiências dirigidas a facilitar os processos nacionais de ratificação e implementação do OPCAT. A sociedade civil pode exercer um papel fundamental

⁸ Vide capítulo 10 da publicação da APT: *Guia para o Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais*

nesta conexão ao reunir atores chaves para compartilhar informação sobre ações passadas e atuais no estabelecimento de mecanismos nacionais de visita. Nestes intercâmbios regionais também se tem apresentado discussões interessantes e proveitosas sobre boas práticas, e a pressão mútua criada entre os Estados participantes tem servido para impulsionar ou a dar início aos processos nacionais.

Sem prejuízo destes aspectos positivos, é importante levar em consideração que, devido à ampla cobertura geográfica e ao pouco tempo geralmente disponível para estes tipos de evento, os intercâmbios regionais podem apresentar uma menor profundidade analítica que os encontros nacionais. No entanto, os encontros regionais têm demonstrado ser mais úteis uma vez que os processos nacionais já estejam sendo desenvolvidos. Não obstante, constituem eventos com um enorme potencial, como é revelado pelos exemplos que apresentamos a seguir.

Promoção da implementação eficaz do OPCAT na América do Sul

Em 29 de maio de 2007, em Assunção, Paraguai, ocorreu o primeiro seminário sobre a implementação do OPCAT no MERCOSUL, o primeiro encontro regional a ser realizado no mundo. O seminário ocorreu no marco da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do bloco regional, o MERCOSUL. A reunião de um dia de duração, foi organizada pelo Ministério de Assuntos Exteriores do Paraguai e a APT, com o apoio da Coordenação de Direitos Humanos do Paraguai (CODEHUPY) e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH). Representantes oficiais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela forneceram informações aos participantes a respeito do modelo sendo considerado para implementar o OPCAT em seus contextos nacionais. Participaram também representantes da sociedade civil e especialistas internacionais, entre estes três integrantes do SPT. O encontro constituiu um momento importante para analisar os passos tomados para estabelecer os MPNs em uma região historicamente marcada pela tortura. Em suas conclusões, esta reunião multilateral reconheceu que “a qualidade e a profundidade de tais processos são essenciais para que estes órgãos de execução do tratado venham a possuir legitimidade social e sejam eficientes e eficazes para prevenir o flagelo da tortura”. Ademais, de maneira similar ao manifestado pelo SPT em seu primeiro relatório anual, na reunião recomendou-se que estes processos se realizem de “maneira inclusiva, participativa e transparente, com amplo diálogo e cooperação entre os Estados e a sociedade civil”⁹.

Promoção da implementação eficaz do OPCAT na Europa

A primeira reunião regional sobre a implementação do OPCAT na Europa se deu nos dias 12 e 13 de novembro de 2007, na Armênia, e foi organizada conjuntamente pela Associação Helsinki da Armênia, o Comitê Helsinki da Bulgária e a *Open Society Institute's Assistance Foundation*. Representantes de vários países europeus e da Ásia Central se reuniram na capital armênia, Yerevan, com o objetivo de analisar boas práticas na aplicação do OPCAT em âmbito nacional. Participantes de países tão diversos como Bulgária, Geórgia, Macedônia, Moldávia, Montenegro,

⁹ Para obter informação adicional, vide ata no. 02/07 da VIII Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados Associados, de maio de 2007.

Tadjiquistão e Ucrânia falaram sobre o monitoramento independente dos lugares de detenção e o estabelecimento dos MPNs em seus respectivos países. Este tipo de intercâmbio de informação entre países resultou de suma importância e propiciou novas idéias entre os participantes sobre como abordar a implementação do OPCAT.

I D. A necessidade de realizar uma consulta real à sociedade civil

Caso se pretenda engajar num diálogo nacional significativo sobre a aplicação do OPCAT, é necessário que o processo seja autêntico e aberto. Pelos motivos expostos na introdução deste documento, a contribuição das ONGs e de outras organizações da sociedade civil ao estabelecimento de um MPN pode ser extremamente valiosa. No entanto, para que isto ocorra, as autoridades devem ter a vontade real de manter um diálogo autêntico com estas organizações ao longo de todo o processo de implementação do instrumento e o governo deve levar em conta suas observações no momento de tomar decisões.

Apesar de se considerar que a consulta com as organizações civis acrescenta legitimidade e credibilidade ao processo para estabelecer um MPN, infelizmente existem exemplos de governos que envolveram a sociedade civil apenas nas etapas iniciais do diálogo e logo as deixaram de lado ou ignoraram suas recomendações e observações. Nestes casos, o diálogo foi basicamente simbólico e pretendeu dissimular as verdadeiras intenções do governo a respeito da implementação deste instrumento. O exemplo que se segue revela um caso como este.

O contraditório processo de designação do MPN no México

O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no México – com o apoio da Secretaria de Relações Exteriores do México e com a assistência técnica da APT – desenvolveu um processo de consulta de mais de dois anos sobre a implementação do OPCAT, que incluiu a organização de quatro seminários. Este processo contou com a participação de uma grande quantidade de atores, a saber, especialistas internacionais, representantes de vários ministérios pertinentes, ONGs, universidades, Comissão Nacional de Direitos Humanos e seus equivalentes nos distintos estados do México. Dentre as conclusões deste processo público destacou-se que, apesar do MPN dever aproveitar a prática e a infraestrutura das instituições de monitoramento existentes, suas funções eram tão amplas e complexas que, principalmente devido à estrutura federativa de governo e à grande extensão territorial do país, uma só instituição não poderia atuar como MPN. No entanto, com a mudança de governo e a iminente expiração do prazo de um ano para designar seu MPN, o Ministério de Relações Exteriores iniciou um processo de negociação paralelo de portas fechadas com outros Ministérios. O resultado foi a celebração de um acordo entre estes e a Comissão Nacional de Direitos Humanos, a qual foi designada como MPN. Esta decisão controversa foi questionada publicamente por numerosos representantes da sociedade civil e outros atores interessados, incluindo-se a APT. Apesar deste início, o MPN designado já tem começado a realizar visitas e tem notado que, na prática, para ser mais eficaz é conveniente colaborar tanto com a sociedade civil como com as comissões de direitos humanos dos diferentes estados da federação.

Para tanto, de forma a aumentar a credibilidade do MPN, o processo de sua designação deve tentar se engajar num intercâmbio aberto e levar verdadeiramente em conta as opiniões e sugestões das partes interessadas, incluindo-se a sociedade civil. Ou seja, os governos não só devem anunciar de maneira pró-ativa as oportunidades de participação no processo de designação do MPN, como também devem estar realmente dispostos a considerar conceitos e modelos alternativos propostos por todos os participantes no processo.

Por último, para que possa existir um diálogo significativo entre o governo e outros atores relevantes, é necessário definir com clareza a responsabilidade estatal com respeito à aplicação do OPCAT. Em quase todos os países tal foi alcançado ao atribuir a responsabilidade a um ministério, que normalmente é o da Justiça ou o das Relações Exteriores ou, em alguns casos, uma comissão interministerial. Ademais, a autoridade designada deverá expor com transparência suas intenções quanto ao processo do MPN. Infelizmente, há muitos exemplos de países onde isto não ocorreu e onde não se definiu com clareza as etapas da negociação. Conseqüentemente, tem sido bastante difícil para a sociedade civil trabalhar de maneira construtiva com o governo sobre esta questão, como revelado pelo exemplo seguinte da Geórgia.

Um processo de diálogo nacional unilateral sobre o MPN na Geórgia

Entre 2006 e 2008, organizações da sociedade civil da Geórgia (incluindo o escritório regional da organização Reforma Penal Internacional em Tbilisi, a Associação de Jovens Advogados da Geórgia, a Iniciativa Global de Psiquiatria e a APT) convocaram ao menos oito atividades públicas de forma a analisar a implementação do OPCAT. Mesmo havendo representantes de vários ministérios presentes à maioria destes encontros, o processo para iniciar um diálogo nacional verdadeiro sobre o tema foi frustrado pelo fato das autoridades da Geórgia não terem designado um responsável pela implementação do instrumento. Durante este período sempre foi muito difícil estabelecer quem, em qual ministério, era o responsável e, conseqüentemente, não havia uma contra-parte identificada na esfera governamental para conversar sobre o tema. A situação foi resolvida, ao menos parcialmente, em junho de 2007 assim que o governo criou um conselho interinstitucional encarregado desta e de outras questões em matéria de direitos humanos. No entanto, este conselho se reunia com pouca frequência e a questão da designação do MPN na Geórgia somente se resolveu em março de 2008, quando as autoridades designaram unilateralmente o Defensor de Direitos Humanos da Geórgia como MPN. Ao agir desta maneira, as autoridades da Geórgia se omitiram aos constantes chamados da sociedade civil durante estes três anos para participar do processo de designação do MPN e dentro do próprio mecanismo.

I E. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo.

À sociedade civil:

- Os representantes da sociedade civil devem insistir que lhes seja permitido participar em qualquer processo nacional de designação de um MPN,

principalmente entrando em contato com o ministério responsável pela implementação do OPCAT;

- A sociedade civil deverá apoiar pró-ativamente o processo de implementação oferecendo assessoria e informação pertinente aos tomadores de decisão a respeito da implementação eficaz do OPCAT. A informação e a assessoria poderiam incluir um inventário dos pontos fortes e fracos dos mecanismos de monitoramento existentes à luz dos requisitos do Protocolo, assim como propostas alternativas de MPN;
- A sociedade civil deve garantir que se discuta adequadamente qualquer estudo realizado pelo governo quanto a este tema;
- A sociedade civil também pode empreender atividades para facilitar e agilizar o diálogo nacional organizando, individualmente ou com as autoridades, seminários, mesas redondas e outros encontros, assim como participando em grupos de trabalho ou de coordenação do OPCAT;
- A sociedade civil deve avaliar os benefícios de co-patrocinar ou organizar encontros regionais com a finalidade de debater a execução do OPCAT;
- No processo de designação ou estabelecimento de um MPN, a sociedade civil deve promover a participação direta de sobreviventes de tortura, de pessoas privadas de liberdade e de associações de ex-detentos e seus familiares.

Aos governos:

- Os governos devem consultar os representantes da sociedade civil durante todo o processo de designação do MPN em um país;
- Para isso, os governos devem entrar em contato de maneira pró-ativa com todas as organizações relevantes da sociedade civil, em especial aquelas com experiência em defender os direitos das pessoas privadas de liberdade;
- Os governos devem considerar a sociedade civil como atores que aumentarão as possibilidades de que se designe ou se estabeleça um MPN eficaz e de credibilidade;
- Os governos devem pensar em encomendar estudos independentes sobre os pontos positivos e debilidades dos mecanismos de monitoramento existentes à luz dos requisitos do OPCAT. Este tipo de estudo ajudará a assessorar o processo de designação final do MPN;
- Os governos devem considerar uma variedade de atividades nacionais para facilitar o diálogo nacional em torno da implementação do OPCAT, incluindo a possibilidade de organizar, de forma individual ou coletiva, seminários e mesas redondas e convocar grupos de trabalho ou de coordenação do OPCAT com a participação da sociedade civil.

II. A participação da sociedade civil em distintos modelos de MPN

Como já se mencionou, o OPCAT não estabelece nenhuma estrutura específica a qual deve ser seguida pelos mecanismos preventivos nacionais, de maneira que os Estados-Parte têm a faculdade de escolher o tipo de órgão que seja mais apropriado para o contexto particular de seu país. Sempre e quando se garanta a independência das funções, uma composição com especialistas de diversas disciplinas e as prerrogativas necessárias, cada Estado-Parte pode selecionar uma estrutura que mais corresponda ao seu contexto social, político e geográfico. Em publicações anteriores da APT, mencionou-se que existem vantagens e desvantagens específicas associadas com a criação de uma instituição nova ao invés de se designar uma já existente e estabelecida e com o uso de um único mecanismo unificado para todo o país ou vários mecanismos para distintas regiões ou diferentes tipos de lugares de detenção¹⁰.

Apesar de poucos países contarem com mecanismos especializados independentes para realizar visitas de caráter preventivo a todos os lugares de detenção em conformidade com o OPCAT, em alguns países há organismos nacionais que, como parte de seu mandato, visitam certos tipos de centros de detenção. Em teoria, estas entidades poderiam ser designadas como MPN à luz do OPCAT, sempre e quando façam os ajustes necessários para cumprir os critérios estabelecidos pelo instrumento. Algumas destas entidades são as comissões de direitos humanos, as ouvidorias (*defensorias del pueblo*), organizações da sociedade civil como as ONGs, assim como certas estruturas que combinam elementos de algumas das entidades anteriores.

Nesta segunda seção, expomos a função que estes últimos atores da sociedade civil poderiam desempenhar no que concerne o MPN de um país. Cabe mencionar que nenhum dos sistemas que serão expostos a seguir é superior aos demais, dado que em todos os casos o importante é que, qualquer que seja a estrutura formal de um MPN, este não será efetivo a menos que cada um de seus integrantes, em sua capacidade pessoal, seja independente, comprometido e eficaz ao realizar as visitas de prevenção. Não obstante, um fato positivo é que, apesar de inicialmente serem poucos, o número de países que estão incluindo representantes da sociedade civil nos MPNs está crescendo.

Por fim, é importante enfatizar como aspecto complementar que, sob nenhuma circunstância, a designação ou estabelecimento de um MPN – independentemente da participação da sociedade civil – pode ser utilizado como pretexto para impedir ou restringir o acesso dos representantes da sociedade civil aos lugares de detenção. Um ato desta natureza seria totalmente inaceitável e contrário ao espírito do OPCAT. No exemplo que se segue, da Argentina, se destaca a enorme importância de oferecer tal acesso ao terceiro setor.

Resguardando o papel da sociedade civil na Argentina

Na Argentina, o Ministério da Justiça preparou um anteprojeto de MPN o qual incluía

¹⁰ Vide capítulo 10 das publicações da APT: *Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención y Las comisiones nacionales de derechos humanos y defensorías / defensores del pueblo como Mecanismos Nacionales de Prevención.*

um artigo específico reforçando o papel das organizações da sociedade civil no monitoramento dos lugares de detenção, ainda que nesta versão preliminar não esteja previsto que farão parte do MPN. O artigo dispõe que “*Nenhuma das disposições estabelecidas na presente norma poderá ser utilizada para restringir o acesso das organizações e entidades que conduzam visitas atualmente a todos os lugares de detenção, ou que venham a realizá-las no futuro, ainda que não cumpram com todos os requisitos necessários para ser designadas como MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO*”¹¹. No momento que se preparava este documento, o anteprojeto se encontrava em fase de consulta interministerial. Paralelamente, ONGs de todo o país haviam estabelecido um grupo de redação para preparar uma proposta alternativa de MPN cuja lógica consiste em fortalecer as instâncias de monitoramento já existentes, incluindo-se aquelas da sociedade civil.

II A. Introdução: a participação formal da sociedade civil nos MPNs

Em sua publicação, *Guia para o Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais*, a APT expõe as vantagens e desvantagens de diferentes estruturas de mecanismos que visitam lugares de detenção para atuar como MPN em um país, os quais foram mencionados na página anterior. Certo que as organizações da sociedade civil podem indubitavelmente cumprir um valioso papel nesta função, é importante levar em conta que, da mesma forma que qualquer outra entidade encarregada de realizar visitas, existem diversas vantagens e inconveniências associadas com sua inclusão como parte de um MPN. Algumas das vantagens listadas no referido Guia da APT são: sua experiência em realizar visitas a lugares de detenção e a relação de confiança que possam já haver estabelecido com os detentos, sua utilidade como fonte de informação, seu compromisso inquestionável com os direitos humanos e sua independência funcional em relação ao governo.

Por outro lado, a inclusão de organizações da sociedade civil poderia representar um desafio caso uma delas, com uma sólida trajetória no monitoramento de locais de detenção, tenha ou tenha tido uma relação antagônica com o governo. Mesmo assim, certos representantes da sociedade civil podem encontrar problemas ao tentar conciliar uma atitude crítica em relação às autoridades com o diálogo construtivo que é exigido pelo OPCAT. Ao ser parte integrante formal do MPN, a autoridade regulamentadora, a competência inerente, a estrutura e os recursos financeiros que comporta, também podem acarretar certas responsabilidades, falta de flexibilidade e a necessidade de compatibilizar os interesses do MPN com os interesses da ONG como tal, fato que algumas entidades da sociedade civil podem ter dificuldade em aceitar.

Apesar destes fatores, têm surgido vários modelos e propostas de MPN que prevêem a participação de representantes da sociedade civil, alguns dos quais abordaremos mais adiante. Ademais, no momento que se redige este documento, muitos países se encontram no curso de seu processo de estabelecimento dos MPNs onde as organizações da sociedade civil têm constantemente advertido as

¹¹ Vide artigo 30 do projeto de lei do MPN da Argentina, versão distribuída pelo Ministro da Justiça da Argentina durante as “Jornadas Nacionais sobre a Implementação do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura” (Buenos Aires, Argentina, 14 e 15 de dezembro de 2006).

autoridades responsáveis pela implementação do OPCAT de forma a integrarem a estrutura do MPN final. Resta-nos ver se as autoridades observarão tais exigências.

II B. A participação dos representantes da sociedade civil nos MPNs em sua capacidade pessoal

Os representantes da sociedade civil podem participar nos MPNs a título pessoal, trazendo seus conhecimentos especializados como pessoas qualificadas, com experiência comprovada em diversos campos. Este tipo de participação pode evitar alguns dos problemas citados *supra* que poderiam advir da participação da sociedade civil como parte integrante de um MPN. Desta maneira, é possível que especialistas independentes com experiência em matéria de prevenção da tortura e, mais especificamente, com experiência no monitoramento de lugares de detenção sejam parte do MPN em horário integral ou parcial, conforme se exija. Encontramos exemplos deste tipo de participação nos modelos e propostas de MPN de vários países, incluindo Moldávia e Paraguai, como se ilustra a seguir.

Estabelecimento do Conselho Consultivo da Moldávia

Reformas legislativas realizadas em 2007 conduziram à designação do Centro Nacional de Direitos Humanos (o equivalente à Ouvidoria) como parte do MPN. Não obstante, a lei criou um chamado Conselho Consultivo, composto por onze representantes, que assumiriam a maior parte das atividades do MPN. Dez dos onze membros do Conselho são representantes da sociedade civil e um dos três Ouvidores do país funcionará como seu presidente. Ao fim de 2007, a missão da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa na Moldávia, a qual cumpriu uma função chave no processo de designação do MPN, assistiu na elaboração do estatuto do Conselho Consultivo. Este estatuto delimita seu leque de funções, incluindo suas metas e princípios diretivos, composição, seleção e destituição dos membros, prerrogativas e imunidades, assim como as atividades e obrigações da instituição. A aprovação definitiva do estatuto ocorreu ao final de janeiro de 2008, depois do qual o Centro de Direitos Humanos deu início ao processo para selecionar os dez representantes da sociedade civil que integrarão o Conselho Consultivo. Em abril de 2008, um painel composto por cinco pessoas, incluindo-se representantes do Centro de Direitos Humanos, ONG de direitos humanos e acadêmicos, terminava o processo de seleção dos dez representantes da sociedade civil que integrariam o Conselho. As pessoas eleitas exercem distintas profissões, apresentam distintas trajetórias e não receberão remuneração financeira por seu trabalho, nem mesmo diárias. No momento em que se redigia este artigo, o organismo estava pronto para dar início ao seu trabalho de monitoramento.

O MPN do Paraguai como garantidor da participação cidadã e de inclusão de especialidades relevantes

A participação da sociedade civil no MPN está prevista no Paraguai, na qual pessoas que trabalham tanto no âmbito do governo como da sociedade civil e estão envolvidas diretamente com o monitoramento de locais de detenção redigiram juntas a lei do MPN. Esta lei estabelece a criação de um Comitê Nacional de Prevenção

contra a Tortura, formada por seis membros titulares e três suplentes. Aqui é interessante mencionar que o MPN estará composto por tal Comitê, seu Secretariado, organizações da sociedade civil e especialistas independentes conhecidos como “escabinos”. Os “escabinos” são cidadãos eleitos pelos seis membros titulares com base em sua área de especialização e constituem uma forma de garantir a participação cidadã no MPN e oferecer conhecimentos especializados adicionais. No projeto de lei do MPN, os membros somente poderão realizar o planejamento anual e aprovar o orçamento do Comitê Nacional de Prevenção contra a Tortura se estiverem presentes ao menos três “escabinos”. Estes especialistas têm voz e voto em todas as decisões do Comitê no que se refere à sua respectiva área de especialização e, além disso, têm os mesmos direitos que os comissionados para conduzir visitas, solicitar informação e exercer todas as outras atribuições relacionadas ao MPN (não recebem salários, apenas diárias). No momento em que se elaborava este artigo, o projeto de lei do MPN estava sendo estudado pelas comissões parlamentares correspondentes.

Do mesmo modo, enquanto se redigia este documento, no Brasil a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República havia redigido um projeto de lei do MPN que contemplava a criação de uma entidade completamente nova a ser designada como MPN, denominada Unidade Móvel para a Prevenção da Tortura. Neste projeto de lei, que poderia vir a sofrer modificações durante a fase de consulta interministerial, se estabelece que a nova entidade será composta por representantes da sociedade civil e de diversos grupos profissionais.

II C. A participação institucionalizada da sociedade civil nos MPNs

É possível que as organizações da sociedade civil, como as ONGs, integrem um MPN na qualidade de instituições e que trabalhem junto com outros mecanismos de monitoramento existentes como a Ouvidoria. Alguns têm chamado este modelo misto de “Ombudsman Plus”. Um aspecto positivo deste sistema é que aproveita as experiências existentes e os recursos humanos e financeiros disponíveis na sociedade, com o propósito de estabelecer um MPN efetivo. O ideal é que as organizações da sociedade civil que integrem um MPN já exerçam esta função de monitoramento de locais de detenção há algum tempo e tenham acumulado uma sólida experiência nesta matéria.

Até o presente momento, a Eslovênia é o único país a abrir oficialmente a possibilidade de participação das ONGs no MPN, em uma relação de cooperação com a Ouvidoria de Direitos Humanos. Ainda assim, como se mencionou acima, em vários outros países a sociedade civil tem pleiteado reiteradamente junto às autoridades responsáveis pela implementação do OPCAT uma participação como integrantes do MPN. Por isso, é possível que com o tempo surjam outros modelos “Ombudsman Plus”.

O modelo “Ombudsman Plus” da Eslovênia

A Eslovênia constitui um exemplo bastante interessante de um país que explicitamente prevê a participação da sociedade civil no MPN. Ao ratificar o OPCAT em janeiro de 2007, a Eslovênia emitiu uma declaração formal manifestando que

“Em conformidade com o artigo 17 do Protocolo, a República da Eslovênia declara que a competência e os deveres do mecanismo nacional de prevenção serão exercidos pelo Ouvidor de Direitos Humanos e, com sua concordância, também pelas organizações não governamentais registradas na República da Eslovênia e pelas instituições que tenham adquirido a condição de organizações humanitárias na República da Eslovênia”. Com este propósito, em 5 de outubro de 2007 foi anunciado um ato convocatório público convidando as organizações interessadas em integrarem o MPN a apresentarem sua candidatura perante à Ouvidoria. Duas ONGs submeteram suas candidaturas e foram selecionadas pela Ouvidoria, a saber: o Instituto para a Paz (*Mirovni Institute*) e o Centro de Informação Legal para ONGs (*Pravno-informacijski center nevladnih organizacij-PIC*), ambas com sólida trajetória em visitas a lugares de detenção e em matéria de refugiados e exilados. Inicialmente, os representantes de ONGs e da Defensoria visitarão juntos os lugares de detenção, porém, no futuro, as visitas também poderão ser realizadas separadamente, já que na legislação referente à aplicação do OPCAT, todas as partes têm direitos e prerrogativas iguais.

Propostas de MPN na Argentina para melhorar o monitoramento por parte da sociedade civil

Na Argentina, além da proposta apresentada pelo Ministério da Justiça, tem surgido várias outras iniciativas que contemplam a participação da sociedade civil no MPN. Duas destas foram apresentadas para debate no início de 2008 pela Procuradoria Penitenciária e o Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS). Ambas propostas prevêm um MPN misto composto por várias organizações da sociedade civil, outras instituições de monitoramento existentes, e um Comitê para a Prevenção da Tortura a ser criado. Entre as principais funções deste Comitê está consolidar, articular e coordenar a prática de monitoramento existente, mediante, por exemplo, a formulação de normas para inspecionar os lugares de detenção, a capacitação e o credenciamento das instituições existentes, incluídas as ONGs. Cabe ressaltar que em várias províncias da Argentina, um Estado Federal, estão sendo discutidas outras idéias que também prevêm a inclusão da sociedade civil como parte do MPN.

A participação das organizações da sociedade civil nos MPNs como instituições não se limita ao MPN da Eslovênia e às propostas da Argentina. No Paraguai, um projeto de lei do MPN estipula que a Comissão Nacional de Prevenção contra a Tortura (conferir o caso citado *supra*) pode celebrar acordos de colaboração com organizações da sociedade civil que tenham sido selecionadas por meio de um processo competitivo para trabalhar em projetos específicos¹². Da mesma maneira, na Armênia, no momento em que se preparava este artigo, estavam em andamento negociações entre o Defensor dos Direitos Humanos (equivalente à Ouvidoria) que tinha sido designado como MPN, e a sociedade civil, sobre a participação desta no MPN. Todavia, ainda resta saber qual será o resultado destas negociações.

¹² Projeto de lei do MPN que desde junho de 2007 está sendo examinado pelo Congresso paraguaio.

II D. A função consultiva das organizações da sociedade civil nos MPNs

Outra possível função que pode ser desempenhada pelas organizações da sociedade civil quanto ao MPN é a de consulta. Em alguns países, existem projetos de lei do MPN que propõem a integração de entidades de caráter consultivo. Estas instituições podem ser muito importantes de forma a apoiar o trabalho dos MPNs e, por conseguinte, ajudar a melhorar sua eficácia. Todavia, a participação da sociedade civil na qualidade de instituições assessoras dos MPNs pode comportar também certos riscos, sobretudo se, na prática, as autoridades considerarem sua inclusão como um mero simbolismo e se omitirem da análise de suas observações técnicas. Não obstante, estas instituições poderiam perfeitamente atuar como entes complementares muito valiosos para o MPN.

O papel do Conselho Consultivo no MPN proposto em Honduras

Em Honduras, o projeto de lei do MPN, redigido pela Comissão de Direitos Humanos do Congresso, com a contribuição da sociedade civil, prevê a criação de um novo Comitê Nacional de Prevenção contra a Tortura para exercer a função de MPN. Este Comitê, integrado por três especialistas independentes, contará com a assistência de um secretariado e um Conselho Consultivo. O Conselho será composto pelo Presidente do Comitê Nacional, um representante da Comissão Nacional de Direitos Humanos, um representante da Promotoria de Direitos Humanos e do Poder Judiciário, e dois representantes de organizações da sociedade civil. Entre as funções do Conselho Consultivo estará assessorar o Comitê Nacional em matéria de prevenção da tortura, realizar estudos especializados pertinentes e elaborar propostas para melhorar o funcionamento do MPN. Segundo o projeto de lei, o Conselho Consultivo terá competência para convidar outras instituições ou pessoas a colaborar com o MPN, seja através de grupos de trabalho ou em caráter pessoal.

Cabe ressaltar que na Argentina e no Brasil existem projetos de lei que contemplam a participação de representantes da sociedade civil em entidades consultivas que apoiarão as atividades dos MPNs. Para obter informação adicional sobre as entidades consultivas argentinas e brasileiras, por favor consultar a publicação da APT, *NPM Country-by-Country Status Report*.

II E. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo

À Sociedade Civil:

- Conforme salientamos na primeira seção deste artigo, a sociedade civil deve insistir que lhe seja permitido participar em qualquer processo nacional para designar um MPN;
- Sua contribuição poderia incluir a participação no processo de seleção dos membros do MPN ou mesmo sua participação no próprio MPN;
- A sociedade civil deve argumentar de maneira convincente a relevância de fazer parte do MPN, caso seja apropriado e assim desejado. Para tal, deverá formular propostas para o MPN de maneira pró-ativa que contemplem sua inclusão como parte do mecanismo;
- Caso os representantes da sociedade civil sejam incorporados formalmente

ao MPN, devem estar preparados para adotar uma atitude de colaboração com o governo, conforme estipulado no texto no OPCAT.

Aos governos:

- Os governos devem considerar cuidadosamente a valiosa contribuição que a sociedade civil pode fazer para a efetividade de um MPN, assim como as distintas formas que esta colaboração pode assumir, incluindo sua participação dentro do MPN como entidade consultiva;
- Como atores que podem aumentar consideravelmente as possibilidades de que se designe ou estabeleça um MPN eficaz e com credibilidade, os governos devem estar dispostos a debater e explorar de boa fé estas opções;
- Sob nenhuma circunstância os governos podem permitir que a designação ou estabelecimento de um MPN restrinja as atividades presentes ou futuras das organizações da sociedade civil que visitam lugares de detenção.

III. A atuação da sociedade civil fora dos MPNs

As organizações da sociedade civil podem desempenhar diferentes papéis em torno do MPN, inclusive mesmo se oficialmente não façam parte do mecanismo. É indispensável que fiscalizem como se estabelece o MPN e como o mesmo funciona na prática. Portanto, a sociedade civil tem várias funções importantes para cumprir no que concerne o MPN, como monitorar seu trabalho, fazer recomendações úteis a fim de melhorar seu funcionamento, e apoiar seu trabalho oferecendo-lhe informações sobre temas relacionados com os lugares de detenção e capacitando os integrantes do MPN. Todavia, sendo necessário, as organizações da sociedade civil também têm a importante tarefa de avaliar as atividades do mecanismo. A seguir, faremos uma exposição sobre vários exemplos de como a sociedade civil pode interagir com o MPN sem ser parte formal do mesmo.

III A. A participação da sociedade civil no procedimento de seleção dos membros do MPN

A prática tem demonstrado que um processo de seleção adequado é aquele baseado na transparência e prevê uma consulta pública autêntica à sociedade civil. O Subcomitê para a Prevenção da Tortura em seu primeiro relatório anual também destaca este fato ao ressaltar que: *“Deverá fomentar-se a independência do mecanismo preventivo nacional, tanto a objetiva como a subjetiva, mediante um procedimento transparente de seleção e nomeação de membros que sejam independentes e não ocupem cargos que possam suscitar conflitos de interesses”*¹³.

Todavia, é essencial que qualquer processo de seleção defina o método, os critérios e a duração do mandato dos membros do MPN, assim como suas prerrogativas e imunidades, como já explicado detalhadamente em uma publicação anterior da APT¹⁴. A experiência já revelou várias maneiras através da qual a sociedade civil

¹³ Vide UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de maio de 2008 – parágrafo 28 (c).

¹⁴ Vide *Guia para o Estabelecimento e a Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais de Prevenção* (2007) – pp 45-50.

pode participar do procedimento de seleção dos membros do MPN. Nos exemplos seguintes se verificam variações significativas no grau de participação da sociedade civil neste processo.

Uma proposta de participação da sociedade civil no MPN do Paraguai

No Paraguai, o projeto de lei do MPN determina que a eleição dos seis membros titulares e dos três suplentes do Comitê Nacional de Prevenção contra a Tortura (por favor, consultar o detalhe do caso citado acima) se realize através de algo semelhante com colégios eleitorais. Um comissionado será eleito pelo Legislativo, outro pelo Executivo e outro pelo Judiciário, enquanto que os outros três membros restantes serão eleitos por organizações da sociedade civil. Uma vez que cada colégio eleitoral receba as candidaturas, será elaborada uma lista e esta será enviada a consulta aberta através de um processo de audiências públicas dirigidas a selecionar os candidatos. O procedimento, que para um observador externo pode parecer bastante complexo, pretende estabelecer pesos e contrapesos para evitar a repetição de experiências passadas onde as vagas reservadas a instituições de direitos humanos não foram preenchidas pelas pessoas mais idôneas para o cargo.

O projeto de lei do MPN em Honduras também contempla a participação da sociedade civil no processo de seleção dos membros. Este projeto de lei prevê a criação de um Comitê Nacional de Prevenção contra a Tortura, composto por três pessoas: uma nomeada pelo Poder Executivo, outra pelo Legislativo e outra por organizações da sociedade civil. Segundo a proposta, o representante da sociedade civil será eleito por uma assembléia geral de ONG.

Na África e Europa se constata processos similares. Por exemplo, a sociedade civil participa no recrutamento dos membros do Conselho Consultivo da Moldávia e do Observatório Nacional para a Prevenção da Tortura de Benin. Ademais, como se mencionou na segunda seção deste documento, na Moldávia a seleção dos dez representantes da sociedade civil no MPN é feita por um painel de cinco pessoas, integrado por representantes do Centro de Direitos Humanos, ONGs de direitos humanos e acadêmicos. Algo semelhante ocorre em Benin onde a sociedade civil também desempenha um papel central, como se observa no exemplo a seguir.

Recrutamento dos membros do Observatório Nacional para a Prevenção da Tortura de Benin

Um projeto de lei em Benin prevê o estabelecimento de um único órgão como MPN do país, o chamado Observatório Nacional para a Prevenção da Tortura, que seria composto por cinco membros que trabalhariam em horário integral. O projeto de lei do MPN contempla a participação da sociedade civil no processo de seleção dos membros e se especula que o Ministério da Justiça solicitará nomeações ao MPN com base nos critérios estabelecidos em tal projeto de lei. Os critérios para se candidatar são: ter experiência em questões de direitos humanos e conhecimento especializado em uma área relacionada com o OPCAT, ter mais de 25 anos de idade e não participar em nenhuma outra atividade pública que possa colocar em risco sua independência.

Depois da primeira etapa do processo de recrutamento, o Ministério da Justiça

apresentará os perfis dos candidatos a um comitê de seleção composto por um membro do Comitê Jurídico Parlamentar, um juiz do Tribunal Constitucional e outro do Tribunal de Recursos, um representante da Associação de Advogados, um do Conselho de Medicina, um da Presidência e um das ONGs de direitos humanos. O projeto de lei também estipula que os representantes de todos estes órgãos deverão ser nomeados por seus respectivos colegas para participar no comitê de seleção. Desta maneira, vemos que o comitê de seleção desempenharia um papel crucial no processo de seleção, enquanto que o Ministério da Justiça atuaria mais como coordenador do processo.

Na Argentina e na Suíça, se prevê que a sociedade civil proponha candidatos para integrar o MPN do país. Por exemplo, o projeto de lei argentino do MPN elaborado pelo Ministério da Justiça (conferir o detalhe do caso citado *infra*) estipula que o Poder Executivo designará o Comitê Nacional para a Prevenção da Tortura, composto por dez membros, com base nas recomendações do Legislativo e das organizações da sociedade civil. Em seguida, o Poder Executivo irá divulgar uma lista de candidatos, e então as ONGs, as associações profissionais e os acadêmicos terão trinta dias para apresentar suas considerações por escrito. Na Suíça encontramos um processo similar, como é demonstrado pelo exemplo a seguir.

A Comissão para a Prevenção da Tortura da Suíça

Na Suíça, um projeto de lei prevê o estabelecimento de uma entidade única como MPN, a denominada Comissão para a Prevenção da Tortura, que será composta por doze membros voluntários. Apesar dos membros serem designados pelo governo federal com base nas recomendações do Departamento Federal de Justiça e do Departamento Federal de Assuntos Exteriores, as organizações da sociedade civil, incluindo as ONGs, também poderão indicar candidatos para estes cargos. Dado que a Suíça ainda não ratificou o OPCAT e nem estabeleceu a Comissão para a Prevenção da Tortura, ainda resta observar a seriedade das autoridades estatais ao considerarem as indicações apresentadas pela sociedade civil.

III B. Colaboração da sociedade civil com os MPNs

As organizações da sociedade civil podem atuar como uma importante fonte de informações, não somente para os MPNs como também para o SPT. Sobretudo, as organizações com acesso a lugares de detenção ou com experiência numa área específica, terão condições de compartilhar dados valiosos com ambas entidades. Nos países em que os MPNs contem com número pequeno de integrantes e limitados recursos financeiros, tal informação beneficiará enormemente seu trabalho.

Além de fornecer informação útil, a experiência das organizações da sociedade civil no monitoramento de lugares de detenção também pode resultar muito valiosa para o MPN em termos de metodologia. As organizações com trajetória reconhecida no monitoramento podem assessorar e formular recomendações que ajudem o MPN a fortalecer e aprimorar seus métodos de trabalho. Estas observações poderiam ser transmitidas ao SPT, o qual possui o mandato de assessorar e ajudar os MPNs.

Por outro lado, a sociedade civil também pode colaborar com o MPN na elaboração

de seu relatório anual e outros documentos que deve publicar. Ao distribuir e discutir os resultados e as recomendações do MPN e ao dar seguimento aos avanços na implementação das mesmas, a sociedade civil ajudará a respaldar o trabalho permanente do órgão nacional de monitoramento.

Finalmente, a sociedade civil tem um papel fundamental a cumprir de forma a garantir que os membros do MPN reúnam as condições necessárias para realizar seu trabalho. Neste sentido, as organizações civis poderiam ajudar ativamente o MPN assumindo o compromisso de oferecer uma capacitação profissional adequada e colaborar para o fortalecimento dos conhecimentos técnicos internos do mecanismo.

III C. A função fiscalizadora da sociedade civil

Além do enfoque de colaboração descrito *supra*, a sociedade civil tem a tarefa dupla de fiscalizar o desempenho do MPN e, ao fazê-lo, funcionar como órgão fiscalizador. A sociedade civil deverá assegurar que o MPN que venha a ser designado ou estabelecido pelo Estado-Parte, cumpra com os requisitos mínimos contemplados pelo texto do OPCAT, e, caso contrário, deverá estar preparada para colaborar com o MPN e o Estado-Parte para abordar qualquer deficiência. Neste sentido, é necessário que a sociedade civil fiscalize bem de perto uma série de fatores tais como a idoneidade dos membros do MPN, seus métodos de trabalho, seu programa de atividades, e a regularidade de seu trabalho, assim como resultados e recomendações. Os exemplos seguintes ilustram a relevância da função fiscalizadora das organizações da sociedade civil.

O papel da sociedade civil em torno do MPN da Dinamarca

Na Dinamarca, o Centro para a Reabilitação e Investigação para Vítimas de Tortura (RCT) é um exemplo de uma ONG que assumiu esta importante função fiscalizadora. Em fevereiro de 2007, no marco da revisão do Quinto Relatório Periódico da Dinamarca perante o Comitê contra a Tortura das Nações Unidas (que viria a ocorrer em maio de 2007, em Genebra), o RCT apresentou um Relatório Alternativo sobre os assuntos que seriam submetidos a consideração do Comitê. Em tal relatório, o RCT assinalava que: “*Tendo em vista o estabelecimento do MPN da Dinamarca, o RCT realizou uma análise jurídica dos mecanismos de visita existentes no país e os analisou à luz do OPCAT...*” A conclusão principal do estudo foi que os mecanismos de visita da Defensoria do Povo (Ouvidoria) e da Inspeção Parlamentária da Seção 71 não tinham a capacidade de assumir as obrigações do país contraídas de acordo com o OPCAT¹⁵. O RCT argumentou que vários fatores impediam que o MPN cumprisse os requisitos do OPCAT, tais como: sua composição profissional homogênea (juristas), recursos limitados, sua metodologia de trabalho e as regras de avaliação utilizadas pelo mecanismo durante as visitas. O relatório do RCT contém maiores detalhes de tais observações.¹⁶

¹⁵ Vide página 19 do relatório, disponível em inglês em:

http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/RCT-Alternative_report.pdf

¹⁶ *Alternative Report to the list of issues to be considered by the UN Committee against Torture during the examination of the 5th periodic report of Denmark*, (19 de fevereiro de 2007) – pp 19 – 21.

O papel da sociedade civil no que se refere ao MPN na República Tcheca

Na República Tcheca, a sociedade civil atualmente monitora o trabalho do MPN, o Defensor dos Direitos dos Cidadãos. A ONG tcheca, *Human Rights League* (Liga dos Direitos Humanos) planeja fazer um estudo das atividades do MPN no final de 2008, quando o Defensor já tenha algum tempo funcionando como MPN. Em tal momento, fará as observações e recomendações do caso visando a melhorar o funcionamento geral do MPN. Espera-se que tais sugestões sejam discutidas depois por um comitê formado por representantes do governo e da sociedade civil, o qual terá como função examinar os aspectos relacionados com a tortura e outras formas de maus-tratos.

O papel da sociedade civil em torno do MPN do México

Como se mencionou na primeira seção deste documento, o processo de estabelecimento do MPN mexicano “a portas fechadas” resultou na designação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) como mecanismo nacional de prevenção em junho de 2007, com o qual se desconsiderou a consulta prévia à sociedade civil e a outros atores relevantes. Posteriormente, a CNDH convidou uma dezena de ONGs a formar um Conselho Consultivo do MPN, porém, tendo em vista o histórico de desconfiança frente a CNDH e a forma como foi designado o MPN, não surpreende que até agora apenas um número reduzido de organizações civis tenha aceitado o convite para reunir-se e discutir a proposta. Algumas entidades têm discutido a possibilidade de manter a função de monitorar o funcionamento do MPN como elemento externo, sem participar do MPN. Apesar de tais reservas, o MPN se mantém aberto ao diálogo com a sociedade civil e a APT tem promovido uma política de reaproximação entre os atores nacionais relevantes, exatamente visando assegurar a implementação eficaz do OPCAT no México.

Além de fiscalizar as atividades do MPN, a sociedade civil também pode desempenhar um papel essencial monitorando as reações do governo às observações e recomendações emitidas pelo MPN e promovendo sua implementação. A ratificação do OPCAT cria a obrigação para os Estados-Parte de se engajarem num diálogo construtivo com o MPN para que possam cumprir seus deveres. Conseqüentemente, a sociedade civil deve prestar muita atenção às medidas que sejam adotadas pelo governo para acatar tal obrigação. Por último, as organizações da sociedade civil devem permanecer sempre vigilantes de forma a assegurar que sob nenhuma circunstância as autoridades tomem medidas que possam pôr em risco a integridade do MPN, especialmente sua independência, autoridade e eficácia geral, ou que impeçam que a sociedade civil continue visitando os lugares de detenção do país.

III D. Recomendações aos representantes da sociedade civil e do governo

À sociedade civil:

- Conforme se ressaltou na segunda seção deste documento, a sociedade civil deve insistir que lhe seja permitido participar em qualquer processo nacional de designação de um MPN;
- Neste sentido, a sociedade civil deve demandar que as autoridades governamentais as chamem para participar do processo de seleção e nomeação dos membros do MPN, a fim de assegurar a independência dos mecanismos e seus integrantes;
- As organizações da sociedade civil que não pertençam ao MPN têm função dupla a desempenhar em relação aos MPNs: trabalhar de forma construtiva com o MPN com o intuito de ajudá-lo a funcionar de maneira eficaz, e ao mesmo tempo, manter uma atitude de fiscal de todas as suas atividades;
- A sociedade civil deve exercer a mesma função fiscalizadora no que concerne o governo, de forma a monitorar em que medida o Estado implementa as recomendações do MPN;
- Da mesma maneira, a sociedade civil deve permanecer vigilante de forma a garantir que sob nenhuma circunstância o governo ou outras autoridades estatais venham a prejudicar o funcionamento efetivo do MPN;
- A sociedade civil deve informar o SPT sobre as possíveis causas que possam promover práticas de tortura e maus-tratos e sobre medidas nacionais/locais que deverão/devem ser tomadas para prevenir estes atos¹⁷.

Aos governos:

- Os governos devem considerar a valiosa contribuição que a sociedade civil pode oferecer tanto no que se refere ao estabelecimento como ao desempenho efetivo de um MPN;
- Para tanto, os Estados-Parte devem adotar a recomendação do SPT de promover a independência do MPN por meio de um processo transparente de seleção e nomeação de seus membros, o qual incorpore os representantes da sociedade civil;
- Ademais, os governos devem estar dispostos a considerar as observações e recomendações pleiteadas pela sociedade civil acerca do funcionamento efetivo do MPN e considerá-la uma possível fonte valiosa de informação e assessoria.

¹⁷ Vide Nota Informativa da APT “El rol de la sociedad civil en la preparación de las visitas del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT)”

IV. Conclusão

No início do presente artigo, destacou-se que a fim de garantir que a ratificação do OPCAT não se transforme num mero formalismo, o Estado não deve definir sua implementação de forma isolada, mas sim que o processo integre outros atores nacionais, especialmente as organizações de direitos humanos. Por este motivo, os Estados-Parte devem realizar uma consulta ampla sobre o modelo do MPN a ser adotado de forma a assegurar um mecanismo de monitoramento eficaz. Por sua vez, uma consulta autêntica à sociedade civil agregará legitimidade e credibilidade ao processo de designação do MPN, e também a própria instituição, o que é crucial para se implementar um sistema eficaz de monitoramento de locais de detenção.

Infelizmente, nem todos os Estados-Parte têm adotado um sistema tão aberto e participativo. De fato, o Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT) em seu primeiro relatório anual reconheceu esta deficiência ao assinalar que: *“Preocupa o Subcomitê a ausência de progressos alcançados até a presente data em muitos Estados-Parte no que se refere ao processo de consulta necessário para o estabelecimento de mecanismos preventivos nacionais e as indispensáveis providências práticas e legislativas para que funcionem eficazmente. Se os mecanismos não conseguem desempenhar suas funções de organismo de visitas de maneira imediata para a prevenção da tortura e maus-tratos, o trabalho do Subcomitê ficará muito limitado e será afetado negativamente”*¹⁸.

Não obstante, restou claro neste documento que alguns Estados-Parte assimilaram estas importantes lições e a sociedade civil foi incluída neste importantíssimo processo de definir a composição e a estrutura do mecanismo preventivo nacional contra a tortura. Todavia, vimos que em apenas um número reduzido, ainda que em crescimento, de Estados, os representantes da sociedade civil integram o MPN. Será interessante observar como se desenvolve esta tendência nos próximos anos. Todavia, neste documento também sustentamos que, mesmo nos casos onde a sociedade civil não faça parte do MPN, nem de um órgão consultivo do mesmo, ainda pode cumprir uma função significativa monitorando, apoiando e avaliando de maneira crítica seu desempenho.

Finalmente, não se deve subestimar a tarefa de estabelecer um MPN em consonância com os requisitos do OPCAT. Trata-se de um processo que demandará muito esforço e que, sem dúvida, será de longo prazo. Ainda assim, restou estabelecido que a sociedade civil pode contribuir de maneira importante a este processo que tem o potencial de melhorar radicalmente as ações que se tomem para prevenir a tortura e os maus-tratos.

¹⁸ Vide UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de maio de 2008 – parágrafo 29.