

ÍNDICE

Introdução	1
1. Disposições do Protocolo sobre os mecanismos preventivos nacionais	2
2. Relações entre os MPNs e outras instituições	3
3. Princípios Gerais.....	4
4. Mecanismos de visitas nacionais já existentes - alguns exemplos	6
Bahamas - Comitê Visitador	6
Brasil - mecanismos de inspeção.....	7
Índia - visitas da Comissão Nacional de Direitos Humanos a locais de detenção	9
Marrocos - visitas de ONGs nacionais às prisões	10
Uganda - Comissão de Direitos Humanos de Uganda.....	11
Reino Unido - Inspeção Penitenciária e Ouvidor para Prisões e Liberdade Assistida	12
5. O caminho a seguir	15

Prevenção da tortura no âmbito interno

Guia para o estabelecimento de mecanismos preventivos nacionais

Introdução

No dia 18 de dezembro de 2002, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou um novo mecanismo: o Protocolo Facultativo à Convenção contra Tortura e outros Tratamentos, ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (o Protocolo).¹ O texto completo do Protocolo encontra-se no Anexo 1. Conforme seu Artigo 1, o objetivo do Protocolo é:

...“estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos, ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.”

Para isso, o Protocolo estabelece um Sub-Comitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos, ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes do Comitê contra a Tortura (Sub-Comitê). Ao se tornar Parte do Protocolo (ou seja, ao aceitar este protocolo através de sua ratificação ou adesão), um Estado será obrigado a permitir a visita do Sub-Comitê a qualquer² lugar sob sua jurisdição “*onde pessoas são ou podem ser privadas de sua liberdade*” (Artigo 4.1)³. Um Estado-Parte tem a obrigação de auxiliar o Sub-Comitê em suas visitas, disponibilizar a este órgão toda informação relevante e permitir que o Sub-Comitê se reúna com quaisquer detentos em caráter privado (Artigo 14), sem qualquer consequência negativa para eles (Artigo 15).

O Sub-Comitê faria então recomendações confidenciais ao Estado-Parte, que poderiam ser publicadas apenas com o consentimento deste. Porém, caso o Estado não colabore ou deixe de tomar as medidas necessárias para melhorar a situação, o Sub-Comitê poderá fazer uma declaração pública (Artigo 16).

¹ Ver: Anistia Internacional *Preventing Torture Worldwide - The Optional Protocol to the Convention against Torture*, Índice AI: IOR 51/002/2003.

² Há uma licença limitada no Artigo 14.2: os Estados poderão fazer “*Objecções a visitas a algum lugar de detenção em particular*”, porém, essas objeções “*só poderão ser feitas com fundamentos urgentes e imperiosos ligados à defesa nacional, à segurança pública, ou a algum desastre natural ou séria desordem no lugar a ser visitado que temporariamente impeça a realização dessa visita*”.

³ Usaremos aqui as expressões “locais de detenção” e “detentos” para abranger todos os tipos de lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade por ordem de autoridade oficial, com instigação ou consentimento oficial, quando as pessoas forem mantidas nestes locais, com envolvimento oficial em tal privação.

De maneira única para um instrumento internacional, o Protocolo também dispõe sobre o estabelecimento, a designação e a manutenção de Mecanismos Preventivos *Nacionais* (MPNs), ou seja, organismos criados dentro de cada Estado-Parte, cujo trabalho deverá complementar (mas também se sobrepor) ao do Sub-Comitê.

As disposições relevantes do Protocolo são analisadas abaixo, na primeira parte. Nas partes seguintes, a Anistia Internacional oferece orientações sobre como assegurar que os MPNs sejam estabelecidos com os requisitos necessários para um funcionamento efetivo e independente, como determinado pelo Protocolo.

Para oferecer essas orientações, a Anistia Internacional se baseia principalmente nas disposições do próprio Protocolo; nos Princípios da ONU, relacionados ao Status e ao Funcionamento das Instituições Nacionais de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos ('Princípios de Paris')⁴, os quais o Protocolo menciona especificamente (Artigo 18.4) na experiência que a organização possui com instituições nacionais de direitos humanos⁵; e em um documento publicado pela Associação para a Prevenção da Tortura sobre esse tema.⁶

Mesmo quando os MPNs são criados de pleno acordo com essas orientações, ainda se faz necessário assegurar que seus poderes e trabalho equivalham na prática às disposições formais sobre seu estabelecimento e funcionamento. A terceira parte deste documento analisa alguns exemplos de instituições ou organizações nacionais que cumprem funções similares àquelas previstas pelo Protocolo, a fim de ilustrar as possibilidades e as armadilhas que podem surgir no estabelecimento dos MPNs.

1. Disposições do Protocolo sobre os mecanismos preventivos nacionais

A Parte IV do Protocolo (Artigos 17-23) é dedicada aos MPNs.

O Protocolo prevê (no Artigo 17) que os Estados-Partes deverão “*manter, designar ou estabelecer, dentro de um ano da entrada em vigor do presente Protocolo ou de sua ratificação ou adesão, um ou mais mecanismos preventivos nacionais independentes para a prevenção da tortura em nível doméstico.*”

Os termos “manter, designar ou estabelecer” indicam que os Estados podem tanto criar organismos totalmente novos, quanto renomear os já existentes, com modificações ou adaptações apropriadas, para que cumpram as funções de MPNs. Há também flexibilidade quanto a serem estabelecidos ou designados um ou mais organismos. Isso é importante para Estados federativos, bem como para locais de detenção específicos, tais como unidades psiquiátricas, onde órgãos especializados podem desempenhar melhor a função.

Os Estados-Partes deverão também:

⁴ Comissão de Direitos Humanos da ONU, Resolução 1992/54, de 3 de março de 1992, (E/1992/22); Assembleia-Geral da ONU, Resolução 48/134, de 20 de dezembro de 1993.

⁵ Veja: *National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*, Índice AI: IOR 40/007/2001

⁶ Associação para a Prevenção da Tortura: *Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura: Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais*, Genebra, novembro de 2003.

Garantir a independência dos MPNs, seu financiamento e profissionalismo, bem como assegurar que sua composição seja equilibrada quanto ao gênero e representativa da população (Artigo 18);

Conceder aos MPNs poderes para examinar regularmente a situação dos detentos, fazer recomendações às autoridades relevantes e submeter propostas e observações a respeito da legislação existente ou em projeto (Artigo 19).

Garantir aos MPNs livre acesso a todas as informações relevantes, inclusive estatísticas, bem como a todos os locais de detenção e aos detentos, tendo, inclusive, oportunidade de conversar privadamente estes. As comunicações entre os MPNs e o Sub-Comitê também devem ser desimpedidas. (Artigo 20);

Assegurar que não haja qualquer consequência negativa para quem se comunicar com os MPNs, bem como garantir a confidencialidade de tais comunicações, que não deverão ser publicadas sem o consentimento expresso da pessoa em questão;

Examinar as recomendações dos MPNs e com eles engajar-se em diálogo (Artigo 22);

Publicar e difundir os relatórios anuais dos MPNs (Artigo 23).

Além disso, o Artigo 26 do Protocolo demanda o estabelecimento de um fundo especial internacional para ajudar a financiar a implementação das recomendações feitas pelo Sub-Comitê de Prevenção, bem como “programas educacionais dos mecanismos preventivos nacionais”.

2. Relações entre os MPNs e outras instituições

A questão poderá ser melhor ilustrada por aquilo que os MPNs não são. Os mecanismos preventivos nacionais não são órgãos judiciais e, portanto, jamais deveriam ser vistos como um substituto ou uma alternativa a um Judiciário independente, imparcial, acessível, que conte com os recursos apropriados e cujas decisões sejam cumpridas.

Os MPNs também não são um braço do governo, que permanece como o único responsável por suas políticas de prevenção de tortura e maus-tratos contra detentos. Aderir ao Protocolo, estabelecer MPNs e abrir os locais de detenção para visitas dos MPNs e do Sub-Comitê não diminuem em nada essa responsabilidade.

Os MPNs não são organizações não-governamentais (ONGs), apesar de o Protocolo não impedir a participação de ONGs como parte de um mecanismo preventivo nacional. O papel das ONGs na prevenção da tortura e dos maus-tratos, independentemente dos MPNs, continua crucial. Portanto, é importante assegurar que os governos que aderirem ao Protocolo não usem isso como uma desculpa para limitar o acesso das ONGs a locais de detenção, aos detentos, a informações relevantes ou, ainda, para evitar o diálogo com as ONGs sobre questões relativas ao tratamento dos detentos e às condições de detenção.

Por último, os MPNs são mecanismos mais nacionais que internacionais, de modo que o Protocolo obviamente considera vital que seu trabalho seja complementado pelo de um órgão internacional: o Sub-Comitê.

Mesmo funcionando apropriadamente, os MPNs irão interagir com outras instituições de maneira mutuamente benéfica. Utilizando-se de sua posição como instituições que fazem parte da estrutura do Estado, mas independentes e, ainda, quando necessário, críticas deste, os MPNs podem se constituir num complemento eficaz para o Judiciário e para outras instituições no âmbito do Estado na promoção e proteção dos direitos humanos dos detentos.

Os MPNs podem fornecer aos governos informações detalhadas sobre a situação geral dentro dos locais de detenção e, especificamente, sobre políticas e casos de tortura ou maus-tratos. Através de suas recomendações, os MPNs podem orientar os governos sugerindo maneiras de melhorar a situação dos detentos.

Os MPNs que trabalharem seriamente para a proteção dos direitos humanos dos detentos encontrarão nas ONGs locais – e internacionais – parceiros úteis e dedicados, podendo basear-se em sua experiência e conhecimento.

É provável que o Sub-Comitê sediado em Genebra confie fortemente nas informações e em outras formas de assistência prestadas pelos MPNs. Ao mesmo tempo, os MPNs se beneficiariam da excelência e da experiência internacional do Sub-Comitê, sendo que os esforços combinados dos mecanismos preventivos nacionais e internacionais provavelmente serão mais eficazes do que os seus esforços individuais.

3. Princípios Gerais

A Anistia Internacional acredita que os princípios a seguir, que naturalmente se inter-relacionam e sobrepõem, deveriam orientar o estabelecimento de mecanismos preventivos nacionais conforme o Protocolo:

1. **Estabelecimento em lei:** os MPNs não deverão confiar na boa vontade de qualquer governo em particular, o que deve se refletir em seus estatutos. Sendo assim, é fundamental que os MPNs sejam estabelecidos por lei ou, preferencialmente, por emenda constitucional. Quando os MPNs são criados meramente através de decreto presidencial ou de outro tipo, torna-se mais fácil sua abolição ou a limitação de poderes necessários ao seu funcionamento efetivo. A legislação deveria ir além da afirmação dos princípios gerais e detalhar medidas para assegurar na prática o funcionamento e a independência dos MPNs. Em Estados federativos, ou que possuam territórios ultramarinos, a legislação deveria assegurar que os MPNs funcionem na totalidade dos territórios sob a jurisdição ou controle desses Estados.
2. **Independência:** Os MPNs não deveriam fazer parte do governo, do Parlamento, do poder Judiciário, do sistema prisional, etc, tampouco serem percebidos com tal. Sua independência deveria ser garantida por meio de legislação que assegure serem distintas e separadas sua administração, instalações e financiamento, bem como os canais de comunicação com os detentos, com as instituições, com o público e com o Sub-Comitê.
3. **Financiamento adequado, livre de restrições políticas:** os MPNs deveriam ser financiados de modo a “permitir que tenham seus próprios funcionários e instalações, para que sejam independentes de governos e não se sujeitem a controle financeiro que

afete sua independência” (Princípios de Paris). Para que isso ocorra, a legislação que os instituir deverá prever financiamento adequado de longo prazo e negar aos governos poderes para ‘punir’ os MPNs por suas críticas, privando-os de financiamento.

4. **Composição dos MPNs - independentes, capacitados, representativos e equilibrados quanto ao gênero:** assim que os MPNs forem criados, a legislação que os instituir deverá incluir um procedimento para a nomeação dos membros do MPN que detalhe o método, os critérios e a duração da nomeação, suas imunidades e privilégios, bem como os procedimentos para demissões e apelos. Seus integrantes devem ser peritos independentes em áreas relevantes, tais como, direito, medicina e psicologia. A composição dos MPNs deve refletir *“equilíbrio de gênero e representação adequada dos grupos étnicos e minorias no país”* (Artigo 18.2 do Protocolo). Quando órgãos já existentes forem designados ou mantidos como MPNs, a legislação que os instituiu deverá ser emendada para assegurar que os mesmos princípios se apliquem a eles.
5. **Acesso integral a toda informação relevante:** os MPNs devem ter acesso integral e imediato a toda informação de que possam precisar para exercer suas funções – inclusive sobre o número de pessoas privadas de sua liberdade, o número de lugares de detenção e sua localização; bem como a informações referentes ao tratamento dessas pessoas e a suas condições de detenção.
6. **Facilidade e segurança de acesso:** todos os detentos, suas famílias e amigos, advogados, ex-detentos, funcionários de locais de detenção e qualquer pessoa ou organização que queira fazer uma queixa ou levar informação ao MPN deverá poder fazê-lo de modo fácil, privado, sem demora e sem conseqüências adversas para eles ou para quaisquer detentos envolvidos ou mencionados. Para que isso ocorra, informações a respeito dos MPNs, bem como sobre os meios de contatá-los deverão ser disponibilizadas para o público em geral e, principalmente, para todos os detentos.
7. **Definição mais ampla possível para ‘locais de detenção’ e ‘detentos’:** esses termos devem incluir, mas não se limitar, aos seguintes locais e a seus internos: delegacias de polícia; centros de detenção e postos militares e de outras forças de segurança; todos os centros de detenção pré-julgamento; prisões para presos provisórios; prisões para pessoas condenadas; lugares fora das prisões onde prisioneiros são empregados; hospitais e clínicas onde prisioneiros são tratados; centros de reabilitação para jovens e outros centros similares; centros de imigração; áreas de trânsito em aeroportos internacionais; centros de detenção para requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas internamente; instituições psiquiátricas e locais de detenção administrativa.
8. **Acesso integral, imediato e irrestrito a todos os locais de detenção e aos detentos:** os MPNs devem ter permissão para visitar qualquer local de detenção. As visitas devem ser planejadas, anunciadas e coordenadas com antecedência. Porém, os MPNs devem, além disso, ter autoridade para chegar, sem aviso prévio, às portas de qualquer local de detenção e ter sua entrada aceita imediatamente; inspecionar a totalidade das instalações ou somente a parte que escolherem, pelo tempo que quiserem; bem como reunir-se privadamente com qualquer detento ou funcionário

que escolherem. As visitas deveriam incluir encontros com os diretores dos locais de detenção. O financiamento deveria ser suficiente para possibilitar que as visitas sejam realizadas com a frequência necessária para facilitar um monitoramento eficaz.

9. **Comunicações diretas, desimpedidas e não-gravadas com o Sub-Comitê:** os MPNs devem poder se comunicar ou trocar quaisquer informações que considerem necessárias com o Sub-Comitê, sem que o governo ou qualquer de suas agências interfiram, monitorem através de gravações ou exijam, de qualquer maneira, informações sobre tais comunicações.
10. **As recomendações dos MPNs devem ser levadas a sério:** a legislação que os instituir deverá incluir disposições através das quais os MPNs tenham poderes, por sua própria iniciativa, de apresentar relatórios e, quando apropriado, dirigir-se pessoalmente aos diretores dos locais de detenção, aos órgãos legislativos, ao executivo e a outras instituições políticas. Os mecanismos para cooperação e diálogo deveriam incluir canais que possibilitem contato imediato com diretores de lugares de detenção e com o Executivo, para serem utilizados, por exemplo, em casos que exigem ação imediata. Tais mecanismos também deveriam incluir fóruns de discussões sérias e detalhadas sobre os relatórios e recomendações dos MPNs, tais como, comitês nos âmbitos ministerial, parlamentar e de serviços prisionais.

4. Mecanismos de visitas nacionais já existentes - alguns exemplos

Até maio de 2004, o Protocolo não havia entrado em vigor, portanto, ainda não foram criados MPNs de acordo com suas disposições.⁷ Existem, contudo, órgãos que fazem visitas a lugares de detenção, de formas diversas, em vários países. A seguir, são descritos o trabalho e a constituição de tais órgãos em seis países, de modo a ilustrar as dificuldades que os MPNs podem enfrentar, bem como as conquistas que podem obter.

Bahamas - Comitê Visitador

(As Bahamas não são signatárias da Convenção contra a Tortura)

A Lei de Prisões das Bahamas, de 1943, dispõe sobre o estabelecimento de um Comitê Visitador das Prisões, cujas funções incluem receber queixas e visitar prisões.

O Comitê se reúne aproximadamente uma vez por mês (apesar de que isso parece não ter acontecido no período entre novembro de 2001 a março de 2002), sendo que, em uma visita típica, percorriam brevemente a área da prisão e depois se reuniam na sala dos diretores, no setor de segurança máxima da prisão. Depois disso, segundo o livro de ata, eram avaliados os pedidos de entrevistas dos prisioneiros (variando entre 8 e 15), que eram então entrevistados individualmente. Dependendo do número de prisioneiros, a visita do Comitê durava aproximadamente três horas.

⁷ O Anexo II traz a situação de assinaturas e ratificações do Protocolo até 12 de maio de 2004.

A Anistia Internacional não encontrou no livro de ata do Comitê Visitador qualquer indicação do cumprimento das funções de inspeção e recebimento de queixas do Comitê. Não havia nenhum registro das conclusões do Comitê com relação ao estado das prisões, como condições de limpeza, superlotação, adequação das instalações e suprimentos, possibilidade de trabalho, ou sequer de queixas formais feitas pelos prisioneiros ao Comitê ou de determinações do Comitê.

Apesar de a Lei de Prisões das Bahamas requerer que o Comitê Visitador produza um relatório anual, a Anistia Internacional não encontrou nenhum relatório. Além disso, parece que esse Comitê jamais distribuiu um comunicado à imprensa ou falou com a mídia e também não teria se comunicado com outras ONGs a respeito de questões relativas às condições das prisões.

Sendo assim, a Anistia Internacional conclui que o Comitê Visitador não cumpre com suas funções estabelecidas por lei. Apesar de seus membros poderem percorrer as prisões, o Comitê, como um todo, parece não fazer nada para levar o tratamento dos prisioneiros e as condições das prisões ao conhecimento dos ministros, das autoridades ou do público em geral nas Bahamas. Não há qualquer indicação de que os prisioneiros apresentem suas queixas ao Comitê ou, se é que o fazem, de que este registre e responda a elas.

A Anistia Internacional continua preocupada com os freqüentes relatos de maus-tratos, que, às vezes, correspondem à tortura, contra pessoas detidas por cometerem crimes e requerentes de asilo.⁸

Brasil - mecanismos de inspeção

(O Brasil é um Estado-Parte da Convenção contra a Tortura e signatário do Protocolo Facultativo.)

Há vários órgãos governamentais com área de atuação limitada para inspeções a locais de detenção, porém eles não conseguiram produzir reformas significativas no sistema. Não há coordenação entre os diversos órgãos e as inspeções a prisões e delegacias de polícia são consideradas secundárias em relação a outras tarefas oficiais consideradas prioritárias, o que pode criar um conflito de interesses. Individualmente, os funcionários podem se mostrar razoavelmente comprometidos com o monitoramento das prisões, mas são geralmente limitados pela carência de recursos e de funcionários. Comentários, recomendações e resultados de inspeções não são publicados.

No âmbito do Ministério da Justiça, tanto o Departamento Penitenciário Nacional quanto a Coordenação-Geral de Assuntos Penitenciários possuem poderes para inspecionar prisões, assim como os Conselhos Penitenciários em nível estadual. Nem seus relatórios anuais, nem seus calendários de visitas são publicados rotineiramente. Como esses Conselhos também processam solicitações de liberdade condicional dos presos e outros benefícios, o volume de trabalho é tanto que impossibilita que as inspeções às prisões sejam realizadas de maneira mais aprofundada ou regular.

⁸ Veja *Bahamas: Forgotten Detainees - Human Rights in Detention*, Índice AI: AMR 14/005/2003, 1 de outubro de 2003.

No âmbito do Judiciário, um juiz corregedor de presídios tem mandato legal para efetuar inspeções mensais nas prisões e ordenar investigações sobre maus procedimentos. No Estado de São Paulo, o juiz corregedor de presídios e 12 juízes assistentes são responsáveis pelo monitoramento das prisões da região da Grande São Paulo, tendo que investigar queixas de maus-tratos e de má administração, bem como supervisionar as penas de cerca de 50 mil prisioneiros e, ainda, processar pedidos de liberdade condicional, remissão, indulto e outros. Essas responsabilidades combinadas fazem com que haja pouco tempo disponível para inspecionar as prisões na região da Grande São Paulo. Em alguns estados, no entanto, as funções de juiz corregedor de presídios e de juiz da Vara de Execuções são separadas. Isso não apenas alivia a carga de trabalho, o que faz com que os juízes possam desempenhar suas funções com maior eficiência, como também elimina potenciais conflitos de interesse. Atualmente, diversos órgãos com poderes para inspecionar as prisões, tais como, os Conselhos Penitenciários, os juízes das Varas de Execuções e o Ministério Público, também tomam decisões relativas a certos aspectos das penas dos condenados. Conseqüentemente, pode ocorrer que os presos não confiem na independência desses órgãos. Em estados onde existe apenas o juiz da Vara de Execuções, pode acontecer que os juízes restrinjam-se a somente a processar os casos dos prisioneiros, em vez de se interessar ativamente pelo seu bem-estar.

O Comitê da ONU contra a Tortura, ao mesmo tempo em que reconhece “o estabelecimento de diversos órgãos cuja função é reforçar o respeito pelos direitos humanos”, bem como “o controle externo da polícia pelo Ministério Público e o empenho do Estado-Parte em reforçar a supervisão externa e independente por meio da indicação de ouvidores da polícia em vários estados”, expressa, contudo, sérias preocupações em relação a diversas questões. Entre elas encontram-se “numerosas queixas de atos de tortura e tratamento cruel, desumano ou degradante, tanto em delegacias de polícia, quanto em prisões e instalações pertencentes às Forças Armadas, assim como a impunidade de fato para os que cometem esses atos”.⁹

A Anistia Internacional também expressou grande preocupação pelo fato de a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes serem usados de maneira generalizada e sistemática em muitas delegacias de polícia e centros de detenção em todos os 26 estados brasileiros e no Distrito Federal.¹⁰

Índia - visitas da Comissão Nacional de Direitos Humanos a locais de detenção

(A Índia assinou, mas não ratificou a Convenção contra a Tortura)

A Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) foi criada na Índia em 1993, conforme a Lei de Proteção dos Direitos Humanos, com um mandato que inclui visitas a “qualquer cadeia ou outra instituição sob controle governamental, onde pessoas são detidas ou alojadas

⁹ Conclusões e Recomendações do Comitê contra a Tortura: *Brazil, UN Doc. A/56/44*, paras. 115-120, 16 de maio de 2001, nos paras. 118.e, 118.g e 119.a, respectivamente.

¹⁰ Veja Anistia Internacional “As pessoas acabam morrendo aqui”: Tortura e maus-tratos no Brasil, Índice AI AMR 19/027/2001.

para tratamento, recuperação ou proteção, de modo a examinar as condições de vida dos internos e fazer recomendações a esse respeito”.

A Comissão inclui um presidente que deve ter anteriormente presidido a Corte Superior, dois membros que também devem ter sido juízes de cortes superiores e dois membros indicados entre pessoas com conhecimento ou experiência prática em matéria de direitos humanos.

A CNDH apresenta relatórios anuais ao governo central que, por sua vez, os submete ao Parlamento juntamente com um memorando de ações já empreendidas ou propostas. Até agora, os relatórios anuais da CNDH têm recebido escassa atenção, tanto de parte do governo central quanto do Parlamento, o que ocasiona atrasos consideráveis em sua publicação de acordo com os procedimentos previstos na Lei de Proteção dos Direitos Humanos.

A CNDH visitou cadeias, locais de confinamento sob controle policial, centros de detenção, abrigos para crianças sob controle estatal, abrigos para jovens, abrigos para mulheres e centros de observação onde são mantidos infratores juvenis.

Após as visitas, a CNDH envia os comentários e as recomendações não obrigatórias para as autoridades responsáveis pelas unidades de detenção e para outras autoridades governamentais pertinentes. A resposta aos relatórios anuais da CNDH varia: em muitos casos, a CNDH não recebe qualquer resposta das autoridades e aparentemente nada é feito para resolver os problemas; já, em uma minoria de casos, as autoridades parecem ter agido no sentido de implementar as recomendações da CNDH.

Entre os comentários e recomendações levados a conhecimento público incluem-se preocupações referentes à superlotação; períodos de detenção excessivamente prolongados para detentos que estão em processo de julgamento; detenção de menores junto com adultos; falta de condições de higiene e de cuidados médicos; condições de vida inapropriadas; sistema educativo, formação vocacional e reabilitação inadequados. Em alguns casos, a CNDH tornou públicas suas preocupações com relação a tortura, assédio e ausência de sistemas de reparação de injustiças.

As disposições da Lei de Proteção dos Direitos Humanos requerem que a CNDH informe às autoridades com antecedência sobre suas visitas a locais de detenção. Devido a preocupações com o impacto que tais exigências de notificação possam ter sobre a eficácia das visitas da CNDH a locais de detenção, a Anistia Internacional recomendou que a legislação pertinente deva ser emendada para permitir que a CNDH possa realizar visitas sem aviso prévio a todos os locais de detenção. Ademais, a Anistia Internacional recomendou que sejam estabelecidas diretrizes para assegurar que os representantes da CNDH possam conduzir entrevistas sem a presença de testemunhas, que possam realizar visitas repetidas e que a segurança dos entrevistados seja garantida.¹¹

¹¹ Veja *India: Submission to the Advisory Committee Established to Review Provisions of the Protection of Human Rights Act 1993*, Índice AI: ASA 20/26/98.

Diversas vezes, a Anistia Internacional expressou graves preocupações pelo fato de a tortura e os maus-tratos continuarem a ser um problema endêmico em toda a Índia e que sua prática continue a negar a dignidade humana a milhares de indivíduos.¹²

Marrocos - visitas de ONGs nacionais às prisões

(O Marrocos é um Estado-Parte da Convenção contra a Tortura)

Com os progressos na democratização e o desenvolvimento da sociedade civil no Marrocos desde o início da década de 90, as ONGs passaram a desempenhar um papel mais ativo nas inspeções das prisões.

Faz alguns anos que duas ONGs independentes – a Associação Marroquina de Direitos Humanos e a Organização Marroquina de Direitos Humanos – têm levado suas preocupações com relação às condições carcerárias às autoridades, cuja receptividade cada vez maior permitiu que ambas as organizações visitassem as prisões em 1998 e tornassem públicas suas conclusões, com recomendações às autoridades. Algumas dessas recomendações foram levadas em conta durante a fase final da análise de uma nova lei, regulando a organização e a administração dos estabelecimentos penitenciários, promulgada em 1999. Entre outros pontos, a lei dispunha sobre a criação de unidades separadas para a detenção de jovens com menos de 20 anos de idade e de mães com crianças; estabelecia padrões de higiene, de acesso a cuidados médicos e de condições mínimas para as visitas familiares; estipulava que as pessoas detidas deveriam ser informadas sobre seus direitos e obrigações; fixava limites para o uso de medidas disciplinares, tais como, o isolamento; dispunha sobre os procedimentos de apelação contra o regime disciplinar da prisão e estabelecia regras que permitiam o acesso de ONGs qualificadas às prisões.

Em 1999, foi criada uma nova ONG denominada Observatório Marroquino das Prisões. Seus objetivos eram monitorar as condições das prisões, verificando o cumprimento das leis nacionais e dos padrões internacionais; promover os direitos dos prisioneiros; fazer campanha para que a legislação prisional marroquina fosse aplicada de maneira mais apropriada e para que fosse ampliada a abrangência das penas alternativas à prisão; contribuir com programas de reabilitação para ex-prisioneiros; incentivar a melhor formação dos agentes prisionais e fazer campanha contra a pena de morte.

Desde sua criação, o Observatório realizou dezenas de visitas a prisões, nas quais seus delegados inspecionaram as instalações e entrevistaram os funcionários, os prisioneiros e seus familiares. A organização leva suas preocupações diretamente à administração das prisões e às autoridades governamentais. Além disso, publica relatórios anuais nos quais chama atenção para os problemas de superlotação, desnutrição, falta de higiene, corrupção, maus-tratos, abuso sexual, falta de treinamento e educação, abuso de drogas e violência dentro das prisões, bem como para a questão do encarceramento de infratores primários junto com criminosos reincidentes. Os relatórios anuais também trazem uma avaliação do grau de implementação da lei de 1999 e fazem ainda recomendações às autoridades.

¹² Veja, por exemplo, *India - Words into action: recommendations for the prevention of torture*, Índice AI: ASA 20/003/2001, janeiro de 2001; *India: Break the cycle of impunity and torture in Punjab*, Índice AI: ASA 20/002/2003, janeiro de 2003.

Em 2003, o Comitê contra a Tortura considerou como um aspecto positivo “o acesso ilimitado a detentos e prisioneiros concedido às ONGs locais independentes”.¹³ Entretanto, o Comitê observou várias questões preocupantes, como “o aumento no número de denúncias de tortura e tratamentos ou penas cruéis, desumanos, ou degradantes” (par. 5.d). A Anistia Internacional expressou preocupações similares.¹⁴

Uganda - Comissão de Direitos Humanos de Uganda

(A Uganda é um Estado-Parte da Convenção contra a Tortura)

A Constituição da República de Uganda, de 1995, estabelece a Comissão de Direitos Humanos de Uganda, cuja composição, mandato e poderes são expostos com detalhes nos Artigos 51 a 53 da Constituição. O amplo mandato da Comissão inclui investigação de denúncias de violações de direitos humanos, educação e pesquisa sobre questões de direitos humanos, bem como recomendações ao Parlamento a respeito de medidas eficazes para promover os direitos humanos. Seu mandato ainda dispõe especificamente sobre visitas a cadeias, prisões e locais de detenção ou instalações afins, para que possam ser acessadas e inspecionadas as condições dos internos e feitas as devidas recomendações. (Artigo 52.1.b).

Em alguns aspectos, os poderes da Comissão são similares aos de um tribunal, inclusive quanto à emissão de ordens requerendo a presença de qualquer pessoa diante da Comissão ou a apresentação de documentos, bem como a possibilidade de interrogar qualquer pessoa sobre questões que estiverem sendo investigadas pela Comissão. Se for constatada a existência de violações dos direitos humanos, a Comissão pode ordenar a libertação de pessoas detidas, o pagamento de compensação ou qualquer outro recurso ou reparação.

Segundo seu relatório anual de 2002, a Comissão inspecionou 448 locais de detenção desde que foi criada, em 1996. Eles realizam visitas sem aviso ou conhecimento prévio das autoridades do centro de detenção. Suas visitas cobrem todo o território de Uganda e incluem, entre outros locais de detenção, tanto prisões administradas pelo governo central quanto pelos governos locais. O objetivo da inspeção é monitorar as condições de detenção e sua conformidade com a legislação e os padrões internacionais, bem como fazer recomendações às autoridades pertinentes sobre possíveis melhoras. O relatório anual da Comissão é apresentado ao Parlamento de Uganda.

As visitas que a Comissão faz às prisões estão focadas no bem-estar dos prisioneiros, inclusive nas condições em que vivem, na capacidade das carceragens, nas celas, em água e saneamento, iluminação e alimentação. As delegações da Comissão também inspecionam as instalações médicas e solicitam informações sobre índices de mortes e fugas. Durante as visitas, os membros da Comissão se reúnem e conversam com os prisioneiros, às vezes privadamente, se assim o solicitarem, e perguntam, bem como procuram, por sinais de tortura e maus-tratos. Ao final da visita, eles se reúnem com o funcionário responsável pela prisão e com outros funcionários relevantes.

¹³ Conclusões e Recomendações do Comitê contra a Tortura: *Morocco, UN Doc. CAT/C/CR/31/2*, 5 de fevereiro de 2004, para. 4(e).

¹⁴ Veja, por exemplo, *Morocco/Western Sahara: Briefing to the Committee against Torture*, Índice AI: MDE 29/011/2003.

Em relação às pessoas detidas em delegacias de polícia, as investigações da Comissão se concentram nas detenções ilegais, especialmente no que se refere à violação do dispositivo constitucional conforme o qual os detentos não podem permanecer detidos pela polícia por mais de 48 horas depois de sua captura sem que sejam levados a um tribunal. A Comissão também se ocupa da separação das pessoas detidas segundo gênero e idade, com especial preocupação pelo fato de detentos juvenis compartilharem a mesma cela com adultos. Apesar de seu mandato, a Comissão não tem conseguido fazer as visitas sem aviso prévio a locais de detenção sob controle do exército, a Força de Defesa do Povo de Uganda (Uganda People's Defense Force, UPDF). A Comissão deve notificar as autoridades da UPDF antes de visitar suas unidades de detenção. Houve, até hoje, uma única inspeção a locais de detenção sob controle da UPDF, em 1998, após permissão concedida.

Os mecanismos de visitas tiveram um papel importante na melhora das condições de detenção, obtidas através de diálogo e de um persistente acompanhamento junto às autoridades. A Comissão também exerceu seus poderes constitucionais de libertação, quando constatado que algum indivíduo havia sido detido ilegalmente.

Em março de 2004, o Comitê de Direitos Humanos determinou que Uganda “terminasse com as práticas contrárias ao Artigo 7 e ajustasse as condições das prisões em conformidade com o Artigo 10 do Pacto e com as Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Prisioneiros. Também deveriam ser tomadas medidas urgentes para reduzir a superlotação nas prisões e o número de pessoas detidas em prisão provisória”.¹⁵

A Anistia Internacional expressou preocupação pelo fato de a tortura e os maus-tratos serem praticados em larga escala em Uganda.¹⁶

Reino Unido - Inspecção Penitenciária e Ouvidor para Prisões e Liberdade Assistida

(O Reino Unido é um Estado-Parte da Convenção contra a Tortura e ratificou o Protocolo Facultativo.)

A **Inspecção Penitenciária para a Inglaterra e o País de Gales** foi estabelecida em 1980. A Inspecção é comandada pelo inspetor-chefe, cuja função é inspecionar ou garantir que sejam feitas inspeções nas prisões da Inglaterra e do País de Gales. Os informes do inspetor-chefe concentram-se principalmente no tratamento dos prisioneiros e nas condições das prisões. Seu trabalho é independente do Serviço Penitenciário e ele se reporta diretamente ao Ministro do Interior. Este, por sua vez, também pode encaminhar ao inspetor-chefe questões específicas a respeito das prisões e dos prisioneiros na Inglaterra e no País de Gales e pedir-lhe que o informe sobre essas questões.

A Inspecção conta com cerca de 32 funcionários para realizar inspeções e oferecer serviços de apoio. Inspectores especializados e pesquisadores também são empregados como consultores. Alguns inspectores possuem experiência de trabalho em prisões, enquanto que outros são especialistas em áreas como assistência médica, educação, instalações físicas e trabalho agrícola.

¹⁵ Veja o parágrafo 18, Conclusões e Recomendações do Comitê de Direitos Humanos: *Uganda*, UN Doc. CCPR/CO/80/UGA, 31 de março de 2004.

¹⁶ Veja Anistia Internacional *Uganda: Summary of human rights concerns*, Índice AI: AFR 59/011/2003.

O inspetor-chefe tem autorização para inspecionar todas as prisões, os centros de detenção provisória e as instituições para jovens, homens e mulheres infratores na Inglaterra e no País de Gales, inclusive aquelas cuja administração foi terceirizada pelo Serviço Penitenciário. Segundo o sítio da Inspetoria na internet:

“Quando a Inspetoria independente foi estabelecida, a intenção era de que cada estabelecimento do Serviço Penitenciário fosse totalmente inspecionado cerca de uma vez a cada cinco anos, mas, atualmente, o inspetor-chefe de Sua Majestade não dispõe de recursos suficientes para fazê-lo. Todo ano, a Inspetoria realiza cerca de 20 inspeções completas, que são anunciadas no programa de inspeções. Além disso, um número semelhante de inspeções sem aviso prévio, geralmente mais curtas, bem como o seguimento de inspeções anteriores, também são realizados. A diferença entre inspeções completas e curtas é que estas últimas se caracterizam por verificar as recomendações da última inspeção completa realizada, ou por se concentrarem sobre questões específicas. Assim, todos os estabelecimentos do Serviço Penitenciário são inspecionados a cada dois ou três anos.”¹⁷

Quando convidada, a Inspetoria pode também inspecionar centros de detenção do Serviço de Imigração, estabelecimentos do Serviço Penitenciário na Irlanda do Norte, prisões nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man e nos territórios ultramarinos.

Durante uma inspeção completa, a equipe de inspetores avalia o modo como os prisioneiros são tratados; a qualidade do regime prisional, inclusive as oportunidades de trabalho e educação oferecidas aos prisioneiros; a maneira como o estabelecimento prepara os prisioneiros para serem libertados; a moral dos funcionários e dos prisioneiros; a qualidade da assistência médica; o gerenciamento do estabelecimento; e as condições físicas das instalações. Durante as inspeções, os inspetores conversam com os administradores, com os funcionários e com os prisioneiros, individualmente e em grupos, para conhecerem suas opiniões.

O inspetor-chefe preocupa-se apenas com as questões mais amplas relativas ao tratamento dos prisioneiros e não está autorizado a investigar problemas individuais dos presos, o que deveria ser encaminhado e investigado pelo Ouvidor das Prisões (veja abaixo).

Dentro de um período de cinco semanas após o término da inspeção, o inspetor-chefe envia um relatório por escrito para o Ministro do Interior, com recomendações sobre os melhoramentos a serem realizados. Cópias do relatório também são enviadas ao Serviço Penitenciário. O inspetor-chefe também deve produzir um relatório anual que é apresentado ao Parlamento.

O Ouvidor para Prisões e Liberdade Assistida é indicado pelo Ministro do Interior e deve se reportar a ele. O ouvidor investiga denúncias de prisioneiros e de pessoas em liberdade assistida. Ele é independente tanto do Serviço Penitenciário quanto do Serviço Nacional de Liberdade Assistida. Desde abril de 2004, o ouvidor também é responsável por investigar todas as mortes de prisioneiros, bem como de residentes de albergues que funcionam em regime semi-aberto e de locais de detenção de imigrantes.

¹⁷ Veja <http://www.homeoffice.gov.uk/justice/prisons/inspprisons/inspection.html>.

As denúncias devem primeiro passar pelo sistema interno de denúncias do Serviço Penitenciário ou do Serviço Nacional de Liberdade Assistida. O ouvidor então revê a denúncia e decide se esta teve um encaminhamento justo. Caso o ouvidor sustente a denúncia, são feitas então recomendações ao Serviço Penitenciário e ao Serviço Nacional de Liberdade Assistida.

Os denunciantes têm acesso confidencial ao ouvidor, não devendo haver qualquer tentativa de impedi-los de levar a ele suas queixas. O diretor-geral do Serviço Penitenciário e o diretor nacional do Serviço Nacional de Liberdade Assistida devem assegurar que o ouvidor tenha livre acesso aos documentos relevantes do Serviço, inclusive a documentos confidenciais e informações confiadas ao Serviço por outras organizações, com o propósito único de efetuar investigações na esfera de atuação do ouvidor. Ao conduzirem uma investigação, o ouvidor e os funcionários têm o direito de visitar estabelecimentos do Serviço Penitenciário e do Serviço Nacional de Liberdade Assistida, desde que as entrevistas com denunciantes, empregados e outros indivíduos sejam marcadas com antecedência, bem como fazer outras investigações relevantes.

Após uma investigação, o ouvidor faz recomendações ao Ministro do Interior, ou ao diretor-geral do Serviço Penitenciário, ou ao diretor do Serviço Nacional de Liberdade Assistida, ou ao Presidente do Conselho Regional, conforme apropriado. O ouvidor tem um prazo de 12 semanas após a denúncia ter sido aceita como legítima para apresentar uma resposta consistente ao denunciante. O Serviço Penitenciário e o Serviço Nacional de Liberdade Assistida têm um prazo de quatro semanas para responder às recomendações do ouvidor.

O ouvidor apresenta um relatório anual ao Ministro do Interior, que este, por sua vez, apresenta ao Parlamento.

Em 1998, o Comitê da ONU contra a Tortura não tratou diretamente da questão da tortura ou dos maus-tratos nas prisões britânicas. Porém, o Comitê expressou diversas preocupações como, por exemplo, sobre o número de mortes ocorridas sob custódia policial.¹⁸ Recentemente, a Anistia Internacional expressou preocupação com relação a graves violações dos direitos humanos que ocorreram no Reino Unido devido à implementação do Ato de 2001 sobre Antiterrorismo, Crime e Segurança, que inclui a detenção de pessoas sem acusação ou julgamento, isto é, a detenção exclusivamente de pessoas de outra nacionalidade que não britânica, por tempo indefinido e, às vezes, baseada em provas secretas, algumas das quais teriam sido apresentadas mediante tortura.¹⁹

5. O caminho a seguir

A proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes é um dos direitos humanos mais fundamentais. Esse direito é previsto, de maneira inequívoca, não apenas na Convenção da ONU contra a Tortura, mas em uma série de outros tratados e instrumentos internacionais e regionais nas esferas do direito

¹⁸ Conclusões e Recomendações do Comitê contra a Tortura: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland UN Doc. A/54/44*, 17 de novembro de 1998, paras.72-77, no para. 76(a).

¹⁹ *United Kingdom: Justice perverted under the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* Índice AI: EUR 45/029/2003, dezembro de 2003.

internacional dos direitos humanos, do direito humanitário internacional e do direito penal internacional. Esse direito é também considerado uma regra peremptória internacional, ou seja, uma que nenhum Estado pode infringir, independentemente do fato de ser ou não parte dos tratados pertinentes. Ademais, a tortura e os maus-tratos são proibidos pela maior parte das constituições nacionais e dos sistemas jurídicos penais.

Entretanto, a tortura e os maus-tratos são amplamente praticados, tanto diretamente por governos quanto por seus fracassos em exercerem a devida diligência para impedir que tais atos sejam praticados por grupos ou indivíduos. Infelizmente, nos últimos anos, e no contexto da ‘guerra ao terror’, até mesmo o princípio que se opõe à tortura e aos maus-tratos em quaisquer circunstâncias tem sido questionado. Assim, o Relator Especial sobre a Tortura recentemente “*observou com preocupação haver uma tendência em certos setores de enfraquecer o consenso universal sobre a proibição da tortura e a natureza absoluta dessa proibição*”.²⁰

Reforçar os mecanismos legais internacionais para o cumprimento da proibição absoluta da tortura e dos maus-tratos é, portanto, vital neste momento, talvez mais do que nunca, e o Protocolo é muito bem-vindo para se somar aos mecanismos já existentes. A combinação de órgãos de inspeção nacionais e internacionais, sobre a qual dispõe o Protocolo, é uma inovação no direito internacional que a Anistia Internacional também aprecia.

A Anistia Internacional conclama os Estados que não ratificaram a Convenção contra a Tortura para que o façam, ao mesmo tempo em que pede que todos os Estados ratifiquem o Protocolo Facultativo. Pede também que os Estados designem ou estabeleçam mecanismos preventivos nacionais independentes e eficazes, conforme os princípios expostos na terceira parte deste relatório e também nos Princípios de Paris.

²⁰ Veja o Relatório do Relator Especial sobre a Tortura, *UN. Doc. E/CN.4/2004/56*, 23 de dezembro de 2003, para. 15.