



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**“QUANTOS MAIS VÃO PRECISAR MORRER PARA QUE ESSA GUERRA
ACABE?”: criação, desafios e desmonte do Programa de Proteção aos Defensores
de Direitos Humanos frente ao retorno do autoritarismo brasileiro**

ANTÔNIO DE FREITAS FREIRE JÚNIOR

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

João Pessoa - PB
2022

ANTÔNIO DE FREITAS FREIRE JÚNIOR

**“QUANTOS MAIS VÃO PRECISAR MORRER PARA QUE ESSA GUERRA
ACABE?”: criação, desafios e desmonte do Programa de Proteção aos Defensores
de Direitos Humanos frente ao retorno do autoritarismo brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial para obtenção do grau
de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direito Internacional
dos Direitos Humanos, Estado
Democrático de Direito e Cidadania,
Gênero e Minorias

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke

Antônio de Freitas Freire Júnior

“QUANTOS MAIS VÃO PRECISAR MORRER PARA QUE ESSA GUERRA ACABE?”: criação, desafios e desmonte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos frente ao retorno do autoritarismo brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estado Democrático de Direito e Cidadania, Gênero e Minorias

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Professor Dr. Sven Peterke - (Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ/UFPB)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho (Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ/UFPB)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professora Dra. Gilmara Joane Macêdo de Medeiros (Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – CCSAH/UFERSA)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professora Dra. Renata Ribeiro Rolim (Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – CCJ/UFPB)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

João Pessoa - PB, 27 de setembro de 2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P866q Freire Júnior, Antônio de Freitas.

"Quanto mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe": criação, desafios e desmonte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos frente ao retorno do autoritarismo brasileiro / Antônio de Freitas Freire Júnior. - João Pessoa, 2022.

232 f. : il.

Orientação: Sven Peterke.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Defensores de direitos humanos. 2. Política pública. 3. Movimentos populares. 4. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 5. Violência. I. Peterke, Sven. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

Dedico o presente trabalho a todas as pessoas defensoras de direitos humanos. Aos que tombaram na luta por um mundo mais justo. Às sementes que possibilitarão a transformação do mundo. Especialmente, o dedico a Marielle Franco e Gilson Nogueira de Carvalho, que impulsionaram esta pesquisa.

Às Gerações Futuras

*Eu vos contemplo
Da face oculta das coisas
Meus desejos são inconclusos,
Minhas noites sem remorsos.*

*Eu vos contemplo,
Pelas grades insensíveis.
Meu sonho,
É uma grande rosa.
Minha poesia,
Luta.*

*Eu vos contemplo,
Da virtual extremidade.
Minha vida (pela vossa).
Meu amor,
Vos liberta.*

*Eu vos contemplo
Da própria contingência.
Mas minha força
É imbatível
Porque estais
À espera.*

*Eu vos contemplo
Do fogo da batalha.
Meus soldados
Não se rendem.
O outro dia
Chegará.*

*Eu vos contemplo
Gerações futuras,
Herdeiros da paz e do trabalho.
As grades esmaecem
Ante o meu contemplar.*

(Emmanuel Bezerra dos Santos, Às Gerações Futuras, Base Naval de Natal/1969)

DOS AGRADECIMENTOS E DA MEMÓRIA

O percurso até a finalização da presente pesquisa coincidiu com uma série de acontecimentos profundamente transformadores que me atingiram em meu âmago, cujas consequências, necessariamente, impactaram no resultado final do texto escrito. Enquanto escrevi, o mundo foi surpreendido por uma pandemia sem precedentes na história recente: somente no Brasil, o número de vítimas fatais da Covid-19 ultrapassou os 600.000 casos. Durante todo o mestrado, nunca cheguei a conhecer os meus colegas, professores e a minha universidade presencialmente.

Fisicamente isolado, precisei me concentrar na tarefa que me atribuí no início de 2020: entregar um trabalho que pudesse, mesmo que minimamente, contribuir com a comunidade brasileira. Acreditava (e ainda acredito) que a academia, em todas as suas disputas internas, ainda possui uma relevância extrema para a população. Portanto, ciente do trabalho que teria, o encarei com a maior responsabilidade possível em cada uma das palavras que foram escritas.

Apesar do trabalho solitário da pesquisa e da escrita, seria impossível finalizar a dissertação sem as diversas pessoas que me apoiaram, psicológica, emocional e fisicamente, ao longo dos últimos dois anos. As relações sociais que construí e reconstruí durante o período de escrita foram determinantes para o resultado final deste trabalho, que, antes de tudo, é fruto não só de um esforço individual, mas é um projeto coletivo, atravessado por múltiplos esforços dos que me trouxeram até aqui. Enquanto filho da classe trabalhadora, e o primeiro da minha linha familiar a concluir um mestrado em uma universidade pública, reconheço que muitas mãos foram necessárias para me trazer até o presente momento. Enquanto escrevo estas linhas de agradecimento, reconheço que houve uma espécie de quebra de paradigmas que afastam determinados ciclos sociais do acesso à educação, cujos efeitos podem ser sentidos até hoje por minha família.

Falando em família, eu não poderia deixar de agradecer à minha mãe: meu maior exemplo vivo de ser humano que se preocupa com a educação dos seus filhos. Trabalhadora autônoma e vendedora ambulante de roupas, me ensinou a cuidar, a lutar pelo o que eu acredito e a procurar um caminho de emancipação por intermédio da educação. Durante os últimos dois anos, tive que suspender o processo de escrita para acompanhá-la em suas vendas de roupas: sempre saíamos às noites, vendíamos a mercadoria de porta em porta, para que pudéssemos garantir o nosso sustento básico.

Hoje, me surpreendo como esses momentos foram essenciais para dar um sentido ao que eu buscava profissional e academicamente. Em abril de 2021, também fui surpreendido por um fato que impactou drasticamente os meus estudos: antes das vacinas contra a Covid-19 estarem disponíveis à população, minha mãe foi infectada pelo vírus e seu estado de saúde se agravou. Foram quase 15 dias na Unidade de Terapia Intensiva. Eu quase a perdi. Hoje, pouco mais de um ano após a sua vitória em face do coronavírus, apesar das sequelas, eu agradeço pela vida da minha mãe; por ela estar aqui, viva, podendo presenciar a conclusão do meu mestrado, momento tão sonhado por nós dois. Esse trabalho é nosso.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Sven Peterke, pelo trabalho imprescindível de orientação, apoio, mas também de respeito durante todo o processo de escrita. O seu senso crítico, a sua impressionante sabedoria e o seu discernimento sobre os caminhos necessários para a conclusão da minha dissertação foram essenciais em todos os seus termos. Acima de tudo, agradeço-lhe pelo respeito, confiança e liberdade que me foram concedidas para desenvolver e trilhar os meus próprios percursos teóricos. Ao final desta trajetória, além do respeito e admiração profunda, resta a inspiração que o Prof. Sven me deu e que levarei por toda a vida, tendo-o enquanto um exemplo de docente, acadêmico, pesquisador e ser humano preocupado com o que estuda e com o Direito. Realmente não poderia ter um orientador melhor e, por tal razão, serei eternamente grato.

Uma segunda profissional foi extremamente importante para a presente pesquisa: a Profa. Dra. Gilmar Medeiros. Sem o seu apoio e orientação, este trabalho não seria concluído da mesma forma. O seu trabalho foi determinantemente imprescindível. Desde a coorientação que me foi dada durante o meu Trabalho de Conclusão de Curso ao final da graduação, até a análise do pré-projeto da dissertação e no momento da qualificação, as suas considerações e direcionamentos foram importantíssimas para o caminho que adotei na pesquisa. A admiração que tenho pela profissional e pela pessoa que és já vem de muitos anos e fico profundamente honrado por ter trabalhado ao seu lado nos últimos anos. Igualmente, a sua atuação profissional me inspira a ser um profissional igualmente preocupado e engajado com a construção de um mundo melhor. Portanto, agradeço-lhe por toda a influência em minha caminhada acadêmica, que ultrapassa as determinantes metodológicas em uma pesquisa científica, mas que também atinge o meu subjetivo diante da admiração que sinto pelo ser humano incrível que és e que todos ao seu redor reconhecem. Obrigado!

Agradeço aos demais membros da banca avaliadora, Prof. Dr. Enoque Feitosa e Profa. Dra. Renata Rolim, por aceitarem o convite e pela influência de ambos durante a pesquisa. Ao primeiro professor, agradeço pelas contribuições e ensinamentos no Grupo de Pesquisa Direito e Marxismo, que, de forma muito prestativa e bondosa, aceitou me receber enquanto ouvinte. As suas aulas foram fonte de aprendizado e de busca por melhores referências teóricas dentro do marxismo. À segunda professora, agradeço profundamente pelas críticas construtivas na banca de qualificação da dissertação, cujas contribuições foram igualmente imprescindíveis para os novos contornos metodológicos que adotei após aquele momento. As suas referências sobre as obras dentro da teoria marxiana e marxista foram fundamentais nos últimos meses e agradeço pelo seu compromisso com a leitura da pesquisa. Devo confessar, ainda, que admiro bastante o trabalho de ambos os professores (Prof. Enoque e Profa. Renata), motivo pelo qual me sinto honrado em tê-los enquanto avaliadores da presente dissertação.

Agradeço a todo o corpo docente e administrativo do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). O trabalho de cada um, movido pela ética e o rigor acadêmico, transforma as vidas de cada pessoa que passa a integrar o Programa. Ao final da presente jornada, resta a minha profunda admiração por cada um que sustenta este Programa, e agradeço-lhes por todo o suporte nos últimos dois anos.

Agradeço aos amigos que fiz no PPGCJ/UFPB, colegas discentes que, apesar da ausência do contato físico, me apoiaram, aconselharam e enfrentaram as diversas batalhas ao longo do mestrado e doutoramento de cada um. Desde os colegas que fiz em razão dos grupos de trabalho das disciplinas, até aqueles cuja a inicial identificação teórica me apresentou a seres humanos maravilhosos, perpetuando as nossas parcerias acadêmicas para além das atividades impostas. Igualmente, agradeço aos meus colegas e parceiros da Representação Discente do PPGCJ/UFPB, tendo em vista o empenho de cada um na defesa dos interesses da comunidade discente. Espero conhecer a todos pessoalmente muito em breve!

A minha trajetória acadêmica começou cedo na graduação. Por sorte e destino (eu creio), desde o segundo período do curso de Direito, conheci pessoas que foram fundamentais para o meu entendimento acerca do direito crítico e dos direitos humanos. Aos amigos do “Ser-tão: Assessoria Jurídica Universitária Popular”, agradeço por terem sido os primeiros a me apresentarem às dificuldades das pessoas defensoras de direitos

humanos e dos movimentos populares. Foram graças a vocês que eu encontrei uma razão no curso de Direito.

Se o “Ser-tão” me ajudou a encontrar um sentido no Direito a partir da perspectiva dos movimentos populares, foi graças a um grupo de pesquisa que pude aprender e explorar a pesquisa científica propriamente dita: o “DIFUNDA – Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais e Políticas Públicas” me introduziu ao mundo da produção científica e os seus professores orientadores foram fundamentais no desenvolvimento dos pilares que guiam a minha trajetória acadêmica. Agradeço, singularmente, aos professores Rosângela Zuza, Rafaela Câmara, Ulisses Reis e Henara Marques, que leram e contribuíram muito com o pré-projeto da minha dissertação que submeti ao PPGCJ/UFPB no início do processo seletivo. Agradeço também ao professor Zairo Albuquerque, meu primeiro orientador em meus primeiros artigos científicos publicados. Aos cinco, agradeço pelo exemplo de profissionalismo e por me ensinarem boa parte do que sei a respeito da pesquisa científica.

Quando as atividades institucionais do “Ser-tão” foram encerradas, me encontrei em um limbo pessoal e profissional, pois a minha maior referência dentro do direito crítico e do contato com os movimentos populares do campo não existia mais. No entanto, reencontrei esses caminhos dentro do “CRDH – Centro de Referência em Direitos Humanos do Semi-Árido”, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Agradeço-lhes por me acolherem tão bem, por contribuírem com a minha formação pessoal e acadêmica e por me ajudarem a fortalecer os meus entendimentos acerca do direito crítico. Agradeço, além de Gilmara, aos professores Oona Caju e Daniel Pessôa, exemplos de profissionais apaixonados e preocupados pelo o que fazem. Inclusive, o meu primeiro trabalho a respeito da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos foi fruto de uma entrevista com o prof. Daniel, cuja trajetória pessoal e profissional me inspira até hoje. Já Oona, além de me inspirar enquanto profissional e defensora dos direitos humanos, foi muito importante por impulsionar e coordenar a publicação do “Caderno de Estudos: Sistema de Justiça e Movimentos Sociais do Campo”, que foi minha primeira contribuição escrita para os movimentos populares do campo. Obrigado aos três professores pelo acolhimento e por sustentarem o CRDH com tanto carinho.

Agradeço à minha família pelo apoio e o carinho ao longo de toda a minha vida. Minhas principais referências familiares são mulheres, que me acolheram em diferentes momentos da minha vida e me transformaram em um ser humano melhor.

Especialmente, agradeço às minhas tias, Maria Antônia, Maria da Conceição, Irene Freitas e Girlene Freitas, que me sustentaram com suas palavras ao longo dos últimos dois anos. Às minhas primas, Myrlla Mota, Sabrinna Araújo, Marryssa e Nicolle, pelo companheirismo durante toda a minha vida. Aos meus irmãos, Maria Clara e Wytallu, por toda uma vida guiada pelo real sentido de irmandade.

Agradeço ao meu pai, Antônio de Freitas, conhecido como Sebastião de Zé Lenha, falecido há mais de 11 anos. Papai, como eu queria que você estivesse presenciando esse momento. Definitivamente, você foi a minha principal razão para estudar. Obrigado por cada sacrifício feito em prol da minha educação. Esse trabalho também é nosso. Em sua memória, eu sou e faço o melhor para te orgulhar.

Novamente, por sorte e destino, fui presenteado com uma verdadeira segunda família: meus amigos. A influência de cada um na minha vida é tão grande que lhes devo muito do que eu sou enquanto pessoa. Vocês são a família que eu escolhi e, por tal motivo, nossos laços se transformam em sementes que me trazem conforto em um mundo socialmente injusto.

À minha grande companheira ao longo da dissertação, minha “amiga genial”, Gabriela Holanda, eu agradeço por todas as vezes que me acolheu em momentos de confusão durante a escrita do trabalho, pelos conselhos relacionados à divisão dos capítulos e até o título final da dissertação. Você foi essencial. A sua inteligência me admira diariamente e, por isso, lhe tenho como uma das minhas maiores referências dentro do Direito, da academia e, especialmente, na minha vida inteira. Obrigado por tudo. Absolutamente tudo. Você sabe o que é.

À minha prima e amiga, Evelyn Freitas, a “minha pessoa”. Agradeço-lhe por toda a influência em minha vida, por me impulsionar a buscar os meus sonhos e por todo o apoio ao longo do meu mestrado. Seu amor foi um guia nos meus momentos mais difíceis e, igualmente, esse trabalho é fruto da nossa caminhada.

Aos meus outros irmãos que a vida me deu: Vitória Bessa, Thiago Odílio, Cristiane Oliveira e João Paulo Holanda, pelos ouvidos que me cederam para desabafar sobre a minha pesquisa e por todo o incentivo ao longo dos últimos 10 anos de amizade. Agradeço, ainda, aos meus outros dois irmãos-amigos que conheci em momentos posteriores, mas que são tão essenciais na minha vida: Henna Lopes e Alcino Fernandes. Vocês todos são minha fortaleza e meu respiro diário.

Agradeço aos meus amigos Lucas Emanuel, Lucas Castro, Ana Paula Leal, Ana Clara Oliveira, Daniel Mercury, Anny Kelly, Samuel Targino, Danielle Freitas,

Liz, Pâmela, Joana, Gabriel Azevedo e tantos outros que, em momentos diferentes, foram responsáveis pela força que me deram para concluir este trabalho. Sou eternamente grato pelo meu caminho ter cruzado com o de vocês nessa vida e, igualmente, sou um eterno aprendiz e admirador de cada um.

Ao meu “Super Único”, meus amigos que a faculdade de Direito me deu: Flora Coralina, Wilton Gondim, Adson Queiroz, Myrlla Sampaio, Gabriela Vieira, Josy Libânio, Maurício Souza, Maria Luiza, Juliana Freitas, Layane e Pedro. Para além dos cinco anos de graduação que dividimos juntos, desenvolvidos a partir do carinho e afeto necessários no dia a dia, agradeço pelos anos posteriores ao curso e por continuarem em minha vida. Também agradeço a Amanda Sousa, pelo afeto, amizade e o carinho dividido comigo cotidianamente na faculdade.

Agradeço a tantas outras pessoas que, apesar da omissão nominal, foram igualmente importantes ao longo do meu processo de pesquisa e escrita. Vocês estão no meu coração e em meus pensamentos. Citadas aqui ou não, são pessoas que me inspiram em meu desejo por um mundo melhor e socialmente justo. São as minhas maiores representações de que as utopias que idealizamos juntos são possíveis de concretização. As pessoas que estiveram ao meu lado nesses últimos dois anos são inspirações para o horizonte de emancipação que busco com o meu trabalho, minhas pesquisas e minha dedicação à academia.

A todos vocês, o meu muito obrigado. Sigamos juntos. Sempre.

RESUMO

Ao analisar os dados disponibilizados pelos relatórios produzidos por organismos não-governamentais internacionais e domésticos acerca da violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, bem como os relatórios temáticos elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema, observa-se que o Brasil é, incontestavelmente, um dos países mais violentos para com esse grupo, que é vítima de diversas manifestações de violência. Apesar da existência de recomendações e obrigações internacionais que recaem sobre o Estado brasileiro acerca do tema no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os mecanismos de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos adotadas internamente carecem de efetividade plena para o seu objetivo final. Dentre estes mecanismos, a presente pesquisa possui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos como o seu foco de estudo, cujo objetivo geral se concentra na análise da evolução normativa, política e institucional da referida política pública entre o período de 2004 a 2021. Observando os dados relativos à crescente onda de violência contra o grupo em estudo, questiona-se: quais os impactos jurídicos e político-sociais do PPDDH para a agenda de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, considerando a sua evolução normativa, política e institucional, entre o período de 2004 a 2021, e a sua tentativa de desmonte após o ano de 2017? Didaticamente, o trabalho dividiu a análise temporal do Programa de Proteção em três fases: o momento de criação, período que abrange os anos de 2004 a 2012; de tentativas de consolidação e reivindicações de reforma, entre os anos de 2013 a 2016; e, por fim, uma fase de desmonte, cujo início se deu no segundo semestre de 2016 e perdura até o momento de publicação da dissertação. Metodologicamente, a pesquisa pretende enfrentar a problemática proposta a partir de uma análise teórica, normativa e social, com base nos documentos, relatórios e críticas feitas por movimentos populares e setores da sociedade civil organizada sobre a temática referente à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e, assim, analisando especificamente a evolução da política pública como um resultado institucional das reivindicações feitas por aqueles sujeitos coletivos. Ao final, é possível contemplar a importância do fortalecimento do Programa de Proteção, tendo em vista a relevância das pessoas defensoras de direitos humanos na garantia, promoção e reivindicação de melhores condições de vida para os diversos grupos vulnerabilizados. Ao mesmo tempo, concluímos que o Programa de Proteção representa um “pano de fundo” das principais reivindicações populares em torno da agenda de direitos humanos ao longo de sua existência: durante a primeira fase da política pública (2004 – 2012), é possível compreender o seu lançamento como uma resposta institucional para as reivindicações acerca da necessária proteção das pessoas defensoras de direitos humanos diante do cenário de violência ao longo das últimas décadas. Na segunda fase, entre 2013 a 2016, as críticas dos movimentos populares anunciaram graves problemas relacionados à efetividade e o alcance do Programa no tocante à proteção dos seus potenciais beneficiários. Por fim, a terceira fase (2017 – 2021) evidencia que o desmonte da política pública coincide com o recrudescimento do cenário de violência contra os movimentos populares e as pessoas defensoras de direitos humanos, que passam a ser marginalizadas e enxergadas enquanto “inimigos internos”, fragilizando toda a pauta de direitos humanos a nível institucional no Estado brasileiro.

Palavras-chave: defensores de direitos humanos; política pública; movimentos populares; Corte Interamericana de Direitos Humanos; violência.

ABSTRACT

Looking at the data provided by the reports written by the international and domestic non-governmental organizations about the violence against human rights defenders, as well as the thematic reports from the Inter-American Commission on Human Rights, it is possible to observe that Brazil is, undoubtedly, one of the most violent countries against this group, which is the victim of several manifestations of violence. Despite the existence of international recommendations and obligations imposed on the Brazilian State about the subject within its scope in the Inter-American System, the mechanisms adopted internally for the protection of human rights defenders lack of full effectiveness for its final goal. Among those mechanisms, the present research has the Program for the Protection of Human Rights Defenders as its focus of study, whose general objective focuses on the analysis of the normative, political and institutional evolution of the referred public policy between the period from 2004 to 2021. According to the data related to the growing wave of violence against the group we're studying, we question: what are the Program's legal and social political impacts for the agenda of the protection of human rights defenders, considering its legal, political and institutional evolution, between the years of 2004 and 2021, and its attempt of dismantle after the year of 2017? Driven by learning and methodological reasons, the research divides the Program for the Protection's time analysis in three phases: the creation, which period covers the years of 2004 until 2012; the attempts to consolidate the Program and the claims for its reform, between the years 2013 to 2016; and, lastly, the phase of its dismantle, which begins in the second semester of 2016 and remains until the publication of this master's thesis. Methodologically, the research intends to face the proposed problem from a theoretical, normative and social analysis, based on reports and criticisms made by popular movements and sectors of organized civil society about the subject related to the protection of human rights defenders and, thus, analyzing specifically the evolution of the public policy as an institutional result of the claims made by those collective subjects. In the end, it is possible to observe the importance of strengthening the Program for the Protection of Human Rights Defenders, keeping in mind the importance of human rights defenders for the assurance, development and claiming for better living conditions for various vulnerable groups. At the same time, we conclude that the Program for the Protection of Human Rights Defenders represents a "background" of the main popular claims around the human rights agenda throughout its existence: during the first phase of the public policy (2004 – 2012), it is possible to understand its launch as an institutional response to claims about the necessary protection of human rights defenders in the reason of the scenario of violence over the last few decades. In the second phase, between 2013 and 2016, the criticisms of popular movements announced serious problems related to the effectiveness and the scope of the Program, regarding the protection of its potential beneficiaries. Finally, the third phase (2017 – 2021) shows that the dismantling of the public policy coincides with the resurgence of the scenario of violence against popular movements and human rights defenders, who became marginalized and seen as "internal enemies", weakening the entire human rights agenda at an institutional level in the Brazilian State.

Keywords: human rights defenders; public policy; popular movements; Inter-American Court of Human Rights; violence.

LISTA DE QUADROS E GRÁFICO

Quadro 1 - Relatórios de admissibilidade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro sobre violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos.....	65
Quadro 2 - Relatórios de Mérito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro sobre violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos.....	66
Quadro 3 - Programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos	128
Quadro 4 - Programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos em fase de implementação.....	130
Quadro 5 - Orçamento anual e valores efetivamente pagos para o PPDDH.....	142
Quadro 6 - Execução orçamentária do PPDDH em sua terceira fase (2017 - 2021) ..	162
 Gráfico 1 - Orçamento previsto e valores pagos para o PPDDH (2013 - 2021)	163

LISTA DE ABREVIATURAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CBDDH	Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONDEL	Conselho Deliberativo do PPDDH
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MMA	Movimento das Mulheres Agricultoras
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNU	Movimento Negro Unificado
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimentos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPDDH	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
 1. O CAMINHO PARA O DIREITO DE LUTAR POR DIREITOS HUMANOS: A CONSTRUÇÃO NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL E LITERÁRIA DO CONCEITO DE DEFENSORAS/ES DE DIREITOS HUMANOS	28
1.1. O QUE SIGNIFICA DEFENDER DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO E CRÍTICO	31
1.1.1. O surgimento, as críticas e a internacionalização dos direitos humanos durante os séculos XVIII, XIX e XX	33
1.1.2. As novas teorias críticas dos direitos humanos e os seus impactos nos movimentos populares brasileiros	42
1.2. QUEM SÃO AS PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS?	55
1.2.1. A Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU (1998) e seus impactos.....	57
1.2.2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a definição jurisprudencial das/os defensoras/es de direitos humanos	61
1.2.3. As/os defensoras/es de direitos humanos segundo a sociedade civil	70
1.3. POR QUE DEFENDER AS PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS?	75
1.3.1. A violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos e as suas formas de manifestação	78
1.3.2. O Brasil e a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos a partir de dados e estatísticas	84
 2. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS E AS DISPUTAS EM TORNO DA SUA TRAJETÓRIA POLÍTICA-NORMATIVA (2004-2016).....	92
2.1 AS DISPUTAS POLÍTICAS E O ENVOLVIMENTO TRANSNACIONAL PARA A CRIAÇÃO DO PPDDH.....	96
2.2 A NECESSIDADE DE UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO: A RESPOSTA INSTITUCIONAL À VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS.....	100
2.3 PRIMEIRA FASE DO PPDDH E A SUA CRIAÇÃO (2004 – 2012).....	105
2.3.1 Estrutura organizacional e funcionamento institucional do PPDDH	114
2.3.1.1 O Conselho Deliberativo do PPDDH	117
2.3.1.2 A Coordenação-Geral de Proteção à Testemunha e aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas	118
2.3.1.3 A Entidade Executora do PPDDH	119

2.3.1.4	As medidas de proteção	120
2.3.1.5	Do ingresso da pessoa defensora no PPDDH	122
2.3.2	O panorama legislativo do PPDDH a nível federal	124
2.3.3	Os programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos.....	128
2.4	SEGUNDA FASE DO PPDDH: TENTATIVAS DE CONSOLIDAÇÃO, REIVINDICAÇÕES POR UMA REFORMA E AS CRÍTICAS AO PROGRAMA (2013 – 2016)	132
2.4.1	Os limites orçamentários do PPDDH	141
2.4.2	As omissões e limites normativos da proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil	144
2.4.3	O Poder Judiciário frente à defesa dos direitos humanos: criminalização dos movimentos populares e impunidade.....	146
3	O FIM ESTÁ PRÓXIMO? DESMONTE E DESAFIOS DO PPDDH FRENTE AO RETORNO DO AUTORITARISMO BRASILEIRO (2017-2021).....	152
3.1	A INSUFICIENTE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PPDDH EM SUA TERCEIRA FASE (2017 – 2021)	161
3.2	A INSEGURANÇA POLÍTICA, INSTITUCIONAL E NORMATIVA DO PPDDH	170
3.3	A UNIÃO NO BANCO DOS RÉUS: OS EFEITOS DO ACÓRDÃO DA APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS NO TRF-4	179
3.4	DEFENSORAS/ES DE DIREITOS HUMANOS COMO INIMIGOS INTERNOS: O QUE SIGNIFICA DEFENDER DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE BOLSONARISMO	185
3.4.1	“O passado que não passa”: o retorno da tradição autoritária	194
3.4.2	A importância das pessoas defensoras de direitos humanos no combate à memória do silêncio e o impacto dos ataques ao PPDDH quanto à defesa dos direitos humanos no Brasil	201
3.5	BREVES REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA AGENDA EM DIREITOS HUMANOS DURANTE O BOLSONARISMO	205
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219

INTRODUÇÃO

A atividade empreendida pelas pessoas defensoras de direitos humanos consiste na luta organizada pela promoção e defesa dos direitos humanos, através do objetivo de dirimir as desigualdades sociais, econômicas, provenientes das relações de classe, raça, gênero e sexualidade, bem como as que se originam a partir dos conflitos agrários, socioambientais, urbanos, dentre outros.

Na prática, a defesa dos direitos humanos pode se dar tanto no âmbito da institucionalidade, como na utilização do Poder Judiciário para a resolução dos conflitos, ou por intermédio de estratégias políticas que visem a realização de manifestações, atos públicos, protestos, greves, ocupações de espaços públicos ou privados etc. Assim, tendo em vista os diversos ângulos de atuação dessas pessoas, o Direito Internacional dos Direitos Humanos vem construindo uma definição ampla para classificar e proteger as pessoas pertencentes ao referido grupo vulnerável.

O direito a defender direitos não está explicitamente reconhecido e protegido por um tratado ou documento internacional. Porém, considera-se, enquanto norte interpretativo e normativo internacional, a Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (também conhecida como “Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos”), datada de dezembro de 1998 e adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

O referido documento se constitui enquanto um princípio orientador na aplicação de outras normas produzidas no âmbito do sistema regional de proteção dos direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), conforme a interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) à luz das necessidades de proteção desses sujeitos.

Apesar da sua natureza não-vinculativa, a referida Declaração possui relevância para auxiliar na conceituação de “defensores de direitos humanos” no âmbito dos sistemas geral e regional interamericano de proteção dos direitos humanos e seus respectivos órgãos, bem como na classificação feita pelas organizações não-governamentais de proteção das/os defensoras/es de direitos humanos e na produção acadêmica das pessoas que pesquisam sobre o tema.

Os organismos internacionais desenvolveram uma noção ampla de defensor ou defensora de direitos humanos, na qual a classificação não é realizada com o enfoque no sujeito, mas na atividade em que este realiza. Portanto, os diversos organismos internacionais passaram a utilizar o critério definidor da “atividade” como determinante para a classificação do sujeito enquanto defensora ou defensor de direitos humanos, cujo trabalho poderá variar entre a monitoração, denúncia, disseminação, educação ou defesa desses direitos ante o sistema de justiça. Nesta perspectiva, qualquer indivíduo que promova a realização dos direitos humanos pode ser considerado enquanto um “defensor de direitos humanos”.

Quanto à obrigação dos Estados na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) vem se posicionando, a partir da atuação dos seus órgãos, no sentido da responsabilização estatal concernente ao desenvolvimento de mecanismos institucionais ou legais de proteção ao grupo. A exemplo disso, a Corte IDH já sinalizou em sua jurisprudência que, em uma sociedade democrática, o cumprimento da obrigação estatal na criação de medidas e condições necessárias para o respeito e garantia dos direitos humanos está relacionada à proteção e ao reconhecimento da importância das atividades dos defensores de direitos humanos.

Nos relatórios produzidos pela CIDH sobre o tema, é possível destacar as recomendações feitas aos Estados para a adoção de medidas legislativas, administrativas e outras que sejam necessárias para a proteção deste grupo. Portanto, destacam-se os seguintes relatórios temáticos produzidos pela Comissão acerca do tema: *Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas* (2006), *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (2011), *Criminalização de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos* (2015), *Towards Effective Integral Protection Policies for Human Rights Defenders* (2017), *Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia* (2019), *Guía Práctica sobre Lineamientos y Recomendaciones para la Elaboración de Planes de Mitigación de Riesgos de Personas Defensoras de Derechos Humanos* (2021) e *Directrices Básicas para la Investigación de Delitos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Triángulo Norte* (2021).

Em âmbito doméstico, um importante avanço para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos no quesito de adoção de políticas públicas pelo Estado brasileiro se deu a partir da instituição do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) em 2004. No entanto, a referida política pública sofre de

diversas lacunas legislativas, orçamentárias e práticas a fim de proteger efetivamente os seus potenciais beneficiários. Desde a sua criação, os movimentos populares e outros setores da sociedade civil organizada reivindicam melhorias para a política pública, uma vez que entendem que a execução orçamentária destinada ao PPDDH é insuficiente para a sua efetivação. Além do problema relativo ao repasse dos recursos financeiros, as críticas atravessam pautas relativas à definição metodológica do PPDDH, definição de suas diretrizes e a viabilidade e alcance das medidas protetivas adotadas pela política pública, considerando a extensão territorial brasileira e as particularidades, bem como fatores relacionados à perspectiva de gênero e raça.

Portanto, observa-se que, em que pese a existência de uma política pública que funciona enquanto um mecanismo de proteção aos defensores de direitos humanos no Brasil, a violência contra esse grupo cresce exponencialmente a cada ano, como informam os relatórios supramencionados da CIDH, nos quais são relatados o aumento das ameaças, assassinatos, perseguições e intimações contra estes sujeitos nas Américas, além da inefetividade das medidas de proteção adotadas pelos Estados com fins de garantir a proteção destas pessoas.

Trabalhar com dados passíveis de expor a situação concreta da violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil é de extrema complexidade, tendo em vista a carência de órgãos oficiais – nas esferas municipais, estaduais e federal - que se empenhem neste trabalho. Ainda, muitos dos casos de assassinatos, perseguições e ameaças não são oficialmente denunciados ou investigados, o que dificulta ainda mais a feitura desse mapeamento, uma vez que muitos dos relatórios feitos por Organizações Não-governamentais (ONGs) e pelas próprias entidades estatais apenas consideram situações de violência concretas aquelas que foram denunciadas ou registradas perante órgãos de policiamento.

Tendo em vista a referida lacuna referente às oficializações dessas denúncias, a realização de um mapeamento que comprove a real situação da violência contra defensoras e defensores é praticamente impossível.

No entanto, esse árduo trabalho vem sendo capitaneado por centros de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, tais como a Justiça Global (Brasil), *Front Line Defenders* (Irlanda), Terra de Direitos (Brasil), Anistia Internacional (Inglaterra), Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (Brasil), dentre outros. Além disso, os relatórios temáticos produzidos pela CIDH vêm se constituindo enquanto fontes importantes para quem realiza o mapeamento e a

análise da situação de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil e nas Américas.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, através do relatório temático “*Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos*”, publicado em 2021, alerta aos países que integram o SIDH que a atividade desempenhada por essas pessoas continua sendo uma das mais perigosas nas Américas, sendo considerada a região mais mortífera do mundo para quem defende direitos humanos, tendo sido observado um aumento alarmante nos números de violência, assassinatos, ameaças, criminalização das atividades e outras práticas contra defensoras e defensores de direitos humanos.

Diante dos dados coletados que comprovam o número crescente de diferentes tipos de manifestações de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, é possível observar que, em que pese a existência de mecanismos de proteção desses indivíduos, como o próprio PPDDH, este ainda é insuficiente para realizar o seu objetivo final, uma vez que carece de estrutura organizacional sólida para implementar as medidas de proteção em toda a extensão territorial brasileira; de execução orçamentária própria que garanta a efetividade e o alcance das medidas protetivas; e de uma estrutura normativa e jurídica igualmente forte, uma vez que as normas que regulamentam o PPDDH não se constituem de leis ordinárias e primárias acerca do tema, estando todo o escopo normativo da política pública baseado em decretos presidenciais e, desde 2021, em portarias do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Observando as obrigações internacionais que recaem sobre o Estado brasileiro, bem como os dados relativos à crescente onda de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, questiona-se: quais os impactos jurídicos e político-sociais do PPDDH para a agenda de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, considerando a sua evolução normativa, política e institucional, entre o período de 2004 a 2021, e a sua tentativa de desmonte após o ano de 2017?

Para uma melhor compreensão acerca da evolução normativa, política e institucional do PPDDH, quanto à definição, classificação e distinção temporal das principais fases da política pública, a presente pesquisa adotou metodologicamente a seguinte separação: a primeira etapa, nomeada nesta pesquisa como a fase de “criação”, compreendida entre os anos de 2004 e 2012; um segundo momento, definido como a

fase de "tentativas de consolidação e reivindicações de reforma", entre os anos de 2013 a 2016; e, por fim, uma última fase compreendida como o período de "tentativas de desmonte", entre os anos de 2017 a 2021. Cada fase estudada impõe novos desafios a serem observados e analisados, tendo em vista que, conforme os dados coletados ao longo da pesquisa, apesar da criação do PPDDH, as manifestações de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil não cessaram.

Assim, a partir do estudo dos relatórios acerca do tema, dos principais documentos produzidos pela sociedade civil organizada e dos relatórios temáticos organizados pela CIDH, foi possível traçar um norte que auxiliou no objetivo geral da presente pesquisa, que se concentra na análise da evolução normativa, política e institucional do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Brasil entre o período de 2004 a 2021, a fim de compreender os seus impactos jurídicos e político-sociais na agenda de defesa dos direitos humanos em âmbito doméstico, considerando as suas três fases, desde a criação até as tentativas de desmonte.

A baixa execução orçamentária do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, a sua dependência à atuação de outros setores da sociedade civil e dos outros entes federativos para a expansão do seu alcance, bem como a inexistência de legislação ordinária e primária que regule o assunto enquanto política de Estado são outros fatores relevantes para destacar os problemas da política pública no que se refere à sua efetividade, alcance e potencialidade em combater as causas estruturais que levam às manifestações de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos.

A importância de uma política pública com esse objetivo e que seja eficiente na proteção do seu público-alvo está no efeito de evitar os assassinatos das pessoas defensoras de direitos humanos em solo brasileiro, tendo em vista que um Programa que realmente adote os mecanismos necessários para a prevenção das violências, a investigação dos casos denunciados e que seja amplo o suficiente para alcançar os 27 estados da federação, iria impor uma rigorosidade no tratamento do tema pelos órgãos públicos. Além disso, uma vez que a adoção de medidas legislativas, administrativas e outras que forem necessárias pelos Estados-parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos são recomendações que constantemente aparecem nos casos levados à Corte IDH, o cumprimento dessas obrigações e recomendações internacionais pelo Brasil significaria a sua obediência e interesse na construção do sistema regional de proteção dos direitos humanos ao qual o país se submeteu ao ratificar a CADH.

A escolha do tema se justifica diante da atuação pessoal do pesquisador e do seu contato direto aos direitos das pessoas defensoras de direitos humanos a partir de dois projetos de extensão universitária durante a graduação, quais sejam: o “Projeto Ser-Tão: Assessoria Jurídica e Educação Popular”, que foi vinculado à Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN); e o “Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido”, institucionalizado na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Desde então, o autor vem produzindo pesquisas acerca da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos pelo Brasil à luz das violações de direitos reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Nogueira de Carvalho vs. Brasil*.

O presente trabalho possui a sua importância ao analisar as principais medidas estatais adotadas durante as três fases do PPDDH, avaliando se tais medidas estiveram ou não em consonância com as reivindicações dos movimentos populares e setores da sociedade civil organizada no que se refere à pauta de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. Aliás, durante os primeiros anos do PPDDH (2004 – 2012) as principais reivindicações dos movimentos populares se circunscreviam na necessidade do desenvolvimento de mecanismos de proteção para as pessoas defensoras de direitos humanos diante do cenário de violência. Já durante a segunda fase, compreendida entre 2013 a 2016, os movimentos populares lançaram diversas cartas, documentos e outros tipos de manifestações que anunciaram graves problemas relacionados à efetividade e o alcance do PPDDH no tocante à proteção dos seus potenciais beneficiários, tendo em vista a deficiência da política em relação à sua estrutura organizacional, definição de metodologia e repasse de recursos orçamentários. Por fim, a terceira fase (2017 – 2021) evidencia um problema comum ao PPDDH e às demais políticas em direitos humanos, uma vez que o desmonte da política pública coincide com o recrudescimento do cenário de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos e movimentos populares, cujos integrantes passam a ser enxergados como “inimigos internos” e, conseqüentemente, afastados da vida pública e da tomada de decisões pelo Estado, que passou a ter um diálogo cada vez menos atencioso às demandas daqueles coletivos.

Enquanto objetivos específicos, a presente pesquisa pretende (I) investigar o conceito de “defensor de direitos humanos” sob a ótica normativa internacional e doméstica, jurisprudencial e literária a fim de compreender a necessidade de uma proteção específica ao grupo em estudo; (II) analisar o panorama legiferante e político-social em torno do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos entre os

anos de 2004 e 2016, destacando os seus desafios e limites, bem como as percepções e críticas dos movimentos populares no que se refere à política pública; e, por fim, (III) avaliar se está havendo um desmonte institucional do Programa entre o período de 2017 e 2021 e, em caso afirmativo, analisar quais as consequências deste fenômeno para a defesa dos direitos humanos no Brasil.

Metodologicamente, a pesquisa pretende enfrentar a problemática proposta a partir de uma análise teórica, normativa e social, com base nos documentos, relatórios e críticas feitas por movimentos populares e setores da sociedade civil organizada sobre a temática referente à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e, assim, analisando especificamente a evolução do PPDDH como um resultado institucional das reivindicações feitas por aqueles sujeitos coletivos. Portanto, a partir de uma abordagem indutiva, analítica e documental, a pesquisa se utiliza de fontes normativas internacionais e domésticas tais como leis, projetos de lei, decretos, tratados, declarações, convenções e outras, além da utilização da técnica da revisão literária com base em autores que investigam sobre o tema da proteção dos defensores de direitos humanos no Brasil e nas Américas e as violências que recaem sobre esses sujeitos. A pesquisa também se utiliza dos relatórios produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos que tratam sobre a temática, bem como os que foram escritos por organismos não-governamentais internacionais e internos de proteção dos defensores e das defensoras de direitos humanos, tais como a *Front Line Defenders*, Anistia Internacional e Justiça Global. Os referidos relatórios são importantes, pois facilitam a compreensão e a quantificação das manifestações de violências que recaem sobre as pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, justificando, portanto, a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas que visem solucionar o problema.

Por fim, são analisadas todas as normas produzidas em torno da institucionalização do PPDDH, tais como decretos presidenciais e portarias, que, em seu conjunto, são capazes de oferecer a visão geral da estrutura organizacional, metodológica e as diretrizes da política pública ao longo do lapso temporal eleito, qual seja, de 2004 a 2021.

O primeiro capítulo do trabalho investiga o conceito de “pessoa defensora de direitos humanos” sob a ótica normativa internacional e doméstica, jurisprudencial e literária a fim de compreender a necessidade de uma política pública de proteção específica ao grupo em estudo. Portanto, analisa a evolução das teorias dos direitos humanos na contemporaneidade e o seu impacto no entendimento acerca do que

significa defender direitos humanos no Brasil pelos movimentos populares. Para tanto, é desenvolvida uma breve reconstrução histórica que analisa criticamente as teorias dos direitos humanos que surgiram a partir do século XVIII após a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Americana (1776) e, posteriormente, se observam as principais críticas feitas contra a concepção tradicional de direitos humanos durante o século XIX, destacando-se a influência da crítica marxiana e das teorias marxistas para o novo entendimento acerca do significado de direitos humanos que estaria se desenvolvendo. A partir do fenômeno da internacionalização dos direitos humanos durante o século XX foi possível expandir o rol de direitos humanos, bem como ressignificar o conceito de sujeito de direito e dignidade humana. Com um enfoque no contexto brasileiro, é possível investigar a interrelação entre os movimentos populares no Brasil e a defesa dos direitos humanos, situação que veio modificar as bases teóricas e práticas a fim de criar uma “teoria crítica dos direitos humanos”.

Ultrapassado o desafio da compreensão acerca dos direitos humanos adotada pelos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, é realizado um trabalho de busca pelo conceito de “pessoa defensora de direitos humanos”. O conceito trabalhado na presente pesquisa possui como norte três pontos definidores: a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU (1998), a definição jurisprudencial e normativa adotada pelos órgãos do SIDH, em especial a CIDH e a Corte IDH, bem como o olhar interpretativo de componentes da sociedade civil, como os órgãos não-governamentais que atuam na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e pesquisadoras/es que estudam o tema.

Após a definição do grupo em estudo, os relatórios produzidos pela sociedade civil organizada e pela CIDH entram em cena para auxiliar na compreensão acerca do cenário de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos e as principais formas de manifestação destes atos violentos, o que levou os movimentos populares a reivindicarem a institucionalização de uma política pública específica para a proteção destes sujeitos.

O segundo capítulo inicia a investigação acerca da evolução normativa, política e social do PPDDH e se propõe à análise das duas primeiras fases da política pública: a de criação (2004-2012) e a de tentativas de consolidação e de críticas pela sua reforma (2012-2016). Tendo como norte as principais críticas dos setores da sociedade civil organizada sobre o tema, é possível visualizar os trâmites políticos e institucionais em torno da criação do PPDDH, destacando os fatores mais relevantes que levaram ao seu

lançamento em 2004. Dentre as principais críticas já durante a primeira fase, destacam-se aquelas relativas à falta de uma definição metodológica clara que possibilite a própria continuação e efetividade do Programa, bem como a ausência de um escopo jurídico e normativo sólido, uma vez que a política pública, desde o seu princípio, estava regulamentada por intermédio de decretos presidenciais.

Já durante a segunda fase, as tentativas de consolidação são visualizadas quando há uma expansão dos programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, que funcionam em parceria com o PPDDH Federal. No entanto, a análise das principais críticas feitas ao Programa durante os anos de 2012 a 2016 possibilitam visualizar que haveria, naquela época, uma intenção de reforma da política pública, uma vez que carecia de uma execução orçamentária satisfatória e sofria com omissões e limites normativos que impossibilitavam a adoção de uma política de Estado forte o suficiente para proteger os beneficiários do PPDDH. Por fim, as principais críticas analisadas permitem destacar uma das preocupações centrais dos movimentos populares acerca do tema: a inefetividade do PPDDH no combate às causas estruturais que levam à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos, destacando-se, por exemplo, a continuidade das estratégias de criminalização dos movimentos populares e a impunidade frente aos crimes cometidos contra os seus integrantes.

Finalmente, o terceiro capítulo, ao estudar a terceira fase do PPDDH (2017-2021) questiona se o fim da política pública estaria próximo, tendo em vista as tentativas de desmonte e as críticas da sociedade civil organizada em torno da política pública, estas últimas referentes à baixa execução orçamentária e à insegurança política, normativa e institucional do PPDDH. No mesmo capítulo, são estudados os efeitos do acórdão da Apelação/Remessa Necessária Nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS, que tramita no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), no agravamento da insegurança normativa em torno do PPDDH e da política nacional de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos. Ainda, são analisadas as consequências das medidas e discursos de ataque aos direitos humanos, no âmbito do governo federal, em face das atividades das pessoas defensoras, que passam a ser consideradas enquanto “inimigos internos”. Ao final, é possível traçar breves considerações sobre o futuro da agenda de direitos humanos em face do recrudescimento das políticas autoritárias implementadas na vigência do governo de Jair Bolsonaro, bem como acerca da importância da proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, tendo em vista as lutas sociais emancipadoras pela superação das opressões.

1. O CAMINHO PARA O DIREITO DE LUTAR POR DIREITOS HUMANOS: A CONSTRUÇÃO NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL E LITERÁRIA DO CONCEITO DE DEFENSORAS/ES DE DIREITOS HUMANOS

A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro estado de exceção.

(Walter Benjamin, *Sobre o Conceito da História* (1940)).

Como explicam Teles e Safatle (2010, p. 09), na tentativa de se desvincular das raízes sociais que provocaram os fracassos do passado que ainda assombram o presente, diversas estruturas sociais são desagregadas para dar lugar a uma história construída por meio de múltiplas estratégias, que vão desde políticas de esquecimento e silêncio até a adoção de um “hiper-historicismo”¹, causando um certo tipo de “astigmatismo histórico”.

A presente pesquisa parte do pressuposto de que a luta por direitos humanos no Brasil se encontra no meio desse astigmatismo histórico, que molda o imaginário da maior parte da população nacional, construído a partir das estratégias de silenciamento adotadas política, jurídica e institucionalmente. Esse imaginário coletivo faz com que as ideias comumente direcionadas às pessoas que lutam por direitos humanos estejam eivadas de apoio à criminalização desses sujeitos, enxergando-os como inimigos internos, uma vez que, ao defender direitos humanos, estariam, supostamente, defendendo pautas que vão de encontro aos valores entendidos como aqueles que representam as “pessoas de bem”.

Como será possível perceber ao longo deste primeiro capítulo, em especial a partir do seu terceiro subtópico denominado “Por que defender as pessoas defensoras de direitos humanos?”, as diversas manifestações de violência contra as pessoas que lutam

¹ De acordo com Teles e Safatle (2010, p. 09), o hiper-historicismo se configura como uma “maneira de remeter as raízes dos impasses do presente a um passado longínquo (a realidade escravocrata, o clientelismo português etc.), isso para, sistematicamente, não ver o que o passado presente produziu”. Ao refletir sobre os impactos da ditadura militar brasileira (1964-1985) no presente da realidade nacional, os autores propõem trazer à tona que as estruturas jurídicas, políticas, institucionais e sociais produzidas naquela época ainda permanecem presentes na execução de uma violência cotidiana. De acordo com essas reflexões, a ditadura brasileira possuiria uma “incrível capacidade” de desaparecer, uma vez que “vai aos poucos não sendo mais chamada pelo seu nome, ou sendo chamada apenas entre aspas, como se nunca houvesse realmente existido” (TELES; SAFATLE, 2010, p. 10).

por direitos humanos no Brasil também são derivadas do esforço político e jurídico de compreendê-las como inimigas internas.

No entanto, o presente capítulo também resgatará uma realidade distinta do referido imaginário coletivo de criminalização e ofensivo contra as pessoas defensoras de direitos humanos: o fato de que existe uma geração de normas de direitos humanos a nível universal e um regime de proteção de minorias (TERTO NETO, 2018, p. 36), construídas a partir da ideia de direitos humanos incipiente das violações ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial.

Os mecanismos transnacionais de direitos humanos consolidados a partir de tratados, convenções, documentos e recomendações proferidos no âmbito dos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), criaram uma tentativa de governança global de direitos humanos com o objetivo de pressionar os Estados a adotarem as referidas normas de proteção, reparação e combate às violações de direitos humanos.

As estratégias de esquecimento das violações de direitos humanos ocorridas em solo doméstico muitas vezes entram em conflito com o regime de proteção das minorias adotado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, fazendo com que essa controvérsia exponha as diferenças entre os discursos sobre direitos humanos e as suas práticas. Segundo Terto Neto (2018, p. 37), se os Estados-membros da ONU reconheceram a importância dos padrões normativos internacionais de direitos humanos, eles também demonstraram pouco interesse em implementá-los domesticamente.

O mesmo autor também aponta alguns motivos pelos quais a política de direitos humanos, apesar de seus avanços após 1945, se encontra em perigo: os efeitos da presidência de Donald Trump nos Estados Unidos e suas políticas xenofóbicas e protecionistas, que colocam a retórica da segurança acima dos direitos humanos; os conflitos socioambientais, políticos e econômicos no Oriente Médio que provoca uma migração massiva de refugiados para os países europeus que, por sua vez, fecham suas fronteiras e se recusam a aceitá-los em seus territórios; a expansão militar de diversos países ao redor do globo e a instabilidade política causada por guerras civis nos continentes africano e asiático, dentre outros motivos (TERTO NETO, 2018, p. 38). Ainda, merece destaque o conflito armado entre Ucrânia e Rússia que se desenvolve no exato momento em que este capítulo está sendo escrito, colocando em risco as vidas de civis e expondo rachaduras no respeito pelas normas de Direito Internacional Público e Direito Internacional Humanitário.

Na América Latina, o cenário de violações de direitos humanos também evidencia a discrepância entre a aderência aos tratados e convenções que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a implementação destes documentos internacionais a nível doméstico. Durante o presente capítulo, restará evidenciado que os conflitos que envolvem a luta pelo direito à terra, direitos indígenas e de outras minorias, como as mulheres, população LGBTQIA+ e o movimento negro geram uma série de violações de direitos humanos que expõem problemas estruturais comuns a diversos países latino-americanos, como aqueles relativos à exclusão e desigualdade social, pobreza socioeconômica, alimentar e ambiental que acomete a maioria da população da região, além da violência estatal e entre civis.

Esse cenário cresce especialmente no Brasil, uma vez que, desde a deposição da ex-presidenta da República Dilma Rousseff, em agosto de 2016, a política de direitos humanos vem decrescendo a nível institucional. Para Quinalha (2016, p. 110), apesar do governo de Michel Temer (2016-2018) não ser uma ditadura ou um regime totalitário, a sua origem se deu a partir de um golpe parlamentar e não através das eleições diretas, sendo caracterizado por um alinhamento entre Executivo e Legislativo a fim de reforçar as agendas conservadoras, garantir os interesses da base de sustentação parlamentar vinculada a setores fundamentalistas da sociedade brasileira, além da promover a exclusão de pessoas comprometidas com as pautas dos direitos humanos dentro das estruturas do Poder Executivo. Por fim, é um governo pautado na centralização do discurso que enxerga “um modelo único de família como célula elementar da sociedade” (QUINALHA, 2016, p. 110).

Durante a batalha político-jurídica em torno do *impeachment* de Dilma Rousseff, uma figura que atuava à época na Câmara dos Deputados se destacou: Jair Messias Bolsonaro que, enquanto deputado federal, homenageou o militar e torturador de Dilma, Carlos Alberto Brilhante Ustra, quando votou pela abertura do processo de *impeachment*. Construindo a sua candidatura a partir de discursos voltados ao “enaltecimento da ditadura militar e o desrespeito à memória dos mortos e desaparecidos” (MEDEIROS, 2022, p. 329), o presidente eleito em 2018 reforçou a política de cunho conservador iniciada anteriormente e inicia um movimento reacionário de destruição das possibilidades de emancipação social dos oprimidos, como reflete Medeiros (2022, p. 334).

Enxergados como inimigos internos, as pessoas defensoras de direitos humanos e os movimentos sociais populares se destacam por seu trabalho de fortalecimento das

democracias, de pressão aos Estados para cumprir as suas obrigações internacionais relacionadas aos direitos humanos e por combater os problemas estruturais que historicamente levam às violações desses direitos, tanto a nível individual quanto coletivo. Dessa forma, os grupos dominantes reagem e as pessoas defensoras de direitos humanos se tornam seus alvos diretos, tornando-se vítimas de violência estatal e não-estatal como um resultado desse trabalho (TERTO NETO, 2018, p. 38).

Antes de adotar qualquer tipo de conceito para “defensoras/es de direitos humanos”, é importante compreender o objeto do trabalho dessas pessoas, ou seja, entender o que significa defender direitos humanos. Aliás, se o presente trabalho se posiciona a partir dos instrumentos de proteção ao direito à defesa dos direitos humanos, o seu ponto de partida se localiza na compreensão jurídica e histórico-social dos direitos humanos e o que significa, hoje, no contexto brasileiro, defender os direitos humanos.

Alerta-se, no entanto, que o presente capítulo não possui o objetivo de esmiuçar detalhadamente os atravessamentos políticos, sociais e jurídicos que moldaram as diferentes compreensões acerca dos direitos humanos desde o século XVIII até o XXI. A sua intenção é, antes de tudo, realizar um resgate histórico e crítico do que significa defender direitos humanos no Brasil sob a ótica dos movimentos populares e das pessoas defensoras de direitos humanos para facilitar a compreensão do que significa pesquisar sobre os direitos humanos sob o viés crítico.

1.1. O QUE SIGNIFICA DEFENDER DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO E CRÍTICO

É uma tarefa especialmente difícil mergulhar na compreensão das diversas “metamorfoses”² que atravessaram os direitos humanos ao longo do tempo, principalmente quando se faz necessário delimitar o início ou o surgimento do conceito que comumente se adota de direitos humanos na contemporaneidade.

Para atingir o objetivo de revisar, mesmo que brevemente, as teorias dos direitos humanos e as suas modificações, utilizar-se-á de uma breve recapitulação histórica dos direitos humanos, uma vez que o presente trabalho possui como norte

² A utilização do termo “metamorfoses” para se referir às diferentes formas e compreensões acerca dos direitos humanos e às formulações das suas teorias ao longo do tempo histórico foi tomada emprestada da mesma aplicação feita por Gilmara Medeiros (2019) na sua tese de doutorado intitulada “OS DIREITOS HUMANOS E AS METAMORFOSES DO TEMPO: COMPREENDENDO A SUA (RE)INVENÇÃO CRÍTICA”. Recomenda-se o referido trabalho para uma maior compreensão acerca das disputas políticas, intelectuais, sociais e jurídicas em torno das compreensões acerca dos direitos humanos a partir do século XVIII.

metodológico o materialismo histórico-dialético e, assim, compreende a história de forma multifacetada³, que não é guiada de forma unilinear e que, portanto, está em constante movimento, tendo em vista os impactos diretos das contradições⁴, relações sociais, luta de classes e da práxis⁵ enquanto elementos importantes para a superação das desigualdades e a defesa dos direitos humanos.

Falamos em “teorias dos direitos humanos”, uma vez que, conforme Herrera Flores (2009, p. 121-122), a) não há apenas uma única teoria sobre os direitos, podendo coexistir várias delas, de acordo com as linhas históricas desenvolvidas em torno das ideias jurídicas, políticas e com tradições de pensamento divergentes; b) é importante observar como essas teorias respondem às situações cotidianas, materiais e práticas dos agentes sociais a partir das suas singularidades; e c) as teorias reproduzem e criam práticas concretas de produção e reprodução cultural e social, não sendo um mero resultado passivo de uma única ideologia dominante, mas que são ideias que fazem parte do processo da construção humana e social de forma ativa.

Observando os conceitos supramencionados e o impacto da modernidade política para a concepção de direitos humanos comumente adotada pela literatura jurídica e das ciências sociais, tem-se como ponto inicial o momento histórico fruto das duas revoluções que marcaram o final do século XVIII, quais sejam: a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Americana (1776). Durante esse período, foi concebida a “primeira manifestação moderna da ideia política de direitos humanos, qual seja, sua

³ Em Marx, a natureza humana é atravessada pela história, que se transforma continuamente em um processo global. Segundo o pensamento marxiano acerca da história, determinados aspectos da realidade dos seres humanos perduram no decurso histórico em que eles se localizam, tendo em vista que o movimento da história está sujeito a superações dialéticas, ou seja, o processo histórico é composto por mudanças materiais que, ao mesmo tempo que há uma negação, também existe uma preservação dos fatores estabelecidos anteriormente (KONDER, 2008, p. 52). Conforme Marx (2011, p. 25): “os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram”.

⁴ A importância das “contradições” está no fato de que, para se chegar ao método dialético, não se pode pensar o todo negando as partes que o compõe e nem é possível enxergar apenas as partes desassociadas do todo, tendo que levar em consideração tanto as contradições/diferenças entre as partes como também a união entre elas (KONDER, 2008, p. 44). Para compreender melhor a importância da “contradição” para o entendimento acerca dos fenômenos, ver: TSÉ-TUNG, Mao. **Sobre a Contradição**. Disponível em: < <https://www.marxists.org/portugues/mao/1937/08/contra.htm>>. Acesso em: 12/09/2021.

⁵ “A noção de práxis entende a história como um processo ilimitado de dupla transformação das relações do homem com o meio, que forja sua própria natureza. Segundo esta perspectiva, não existiria uma essência humana iminente, mas é sua natureza prática e histórica, como ser que se produz socialmente, que a define. É esta consciência da produção e da autoprodução como características constitutivas da natureza humana que está na raiz da unidade entre teoria e prática que fundamenta a problemática da formação da consciência de classe e da superação do capitalismo do ponto de vista do materialismo histórico” (SANTOS, 2018, p. 639).

concepção liberal e burguesa” (MEDEIROS, 2019, p. 42), sendo resultado direto da construção do Direito Natural, conforme Luhmann (2006, p. 154).

1.1.1. O surgimento, as críticas e a internacionalização dos direitos humanos durante os séculos XVIII, XIX e XX

Atravessada por inúmeras contradições e disputas políticas que moldaram o pensamento liberal e a sociedade capitalista, a concepção de direitos humanos desenvolvida neste período se propõe, especialmente, à garantia de que o ser humano possa buscar os seus próprios interesses, sendo delineada uma “lei da liberdade individual”, conforme aponta Douzinas (2009, p. 106). Essa liberdade individual, agente fundamental da separação entre indivíduo/sociedade e Estado, em uma contraposição direta à herança do absolutismo, estaria regulada por uma lei positiva que regula as “pré-condições da liberdade” (DOUZINAS, 2009, p. 106).

É nesse contexto político e social que surge a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), considerado como o “atestado de óbito” do absolutismo (MEDEIROS, 2019, p. 58) e que foi responsável por uma concepção de direitos humanos fundada na abstração do ser humano e na sua pré-disposição à liberdade de buscar os seus interesses.

Um exemplo dessa abstração está no artigo I da Declaração de 1789, no qual está disposto que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”. Esse direito abstrato é tão importante no documento que, logo no seu artigo II, é declarado que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem”. Conforme exposto anteriormente, a ideia de que todos os homens nascem com direitos pré-constituídos foram os fios condutores do pensamento liberal dessa época, o que reverberou de forma incisiva na concepção de direitos humanos surgida no final do século XVIII.

Como ressalta Douzinas (2009, p. 110), esses artigos da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão nos leva a entender que a natureza humana é constituída de forma abstrata, universal e igualitária a todos os seres existentes, sendo os direitos do homem uma consequência da essência da espécie humana que é distribuída a todos em partes iguais. Somadas a essa abstração individualista, as teorias do contrato social informaram o indivíduo separado do todo social, surgindo, assim, as ideias de pessoas portadoras de direitos e faculdades (MEDEIROS, 2019, p. 48).

Esses “direitos naturais”, de acordo com o artigo II da Declaração de 1789 são “a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”, sendo a propriedade “um direito inviolável e sagrado”, não podendo ninguém ser dela privado, conforme previsão expressa do artigo XVII do mesmo documento.

O resultado da abstração do ser humano naquele período é a relativização das desigualdades materiais em termos de classe social, gerando consequências inclusive no âmbito político, uma vez que se deu origem ao “cidadão passivo”, excluído dos “homens livres”, tais como as mulheres, as crianças e os estrangeiros, sujeitos que não gozam plenamente da liberdade e da cidadania em toda a sua extensão (LOSURDO, 2006, p. 221). Essa relativização das desigualdades é motivada pela lógica de que, se todos nascem “livres e iguais em direitos”, então basta a todo e qualquer cidadão se “esforçar” para garantir os direitos “naturais e imprescritíveis do homem”, esquivando-se da responsabilidade de considerar as especificidades materiais dos seres humanos que, conforme lembra Douzinas (2009, p. 110), “não nascem iguais, mas totalmente desiguais”.

Nas duas revoluções acima referidas e nos documentos que se originaram delas – Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) – foi sedimentada a ideia de quais homens são os detentores dos direitos previstos, tendo em vista a exclusão dos sujeitos escravizados e mulheres no contexto estadunidense e, quanto à França, os limites dos direitos políticos (MEDEIROS, 2019, p. 58) referentes ao que denominamos acima como “cidadão passivo”.

Em suma do que foi discutido até então, podemos sintetizar o conceito “tradicional” dos direitos humanos desenvolvido no final do século XVIII a partir de três elementos básicos: a) a constatação de que os direitos humanos são “pré-estatais”, ou seja, independem do reconhecimento formal ou efetivo por parte do Estado, que não poderá privar nenhum indivíduo de seu usufruto, tendo em vista que o ser humano é o legítimo titular dos direitos humanos; b) a ideia de que “todo o ser humano” goza dos direitos humanos, surgindo uma pretensão de universalidade; e c) os direitos humanos estão baseados na concepção de “dignidade humana”, significando que eles pertencem a todo o ser humano “como pessoa” e que, portanto, são inalienáveis (PETERKE, 2013, p. 21-30).

Pode-se afirmar que a primeira concepção dos direitos humanos foi fruto dos ideais reivindicados por uma classe antagonista aos interesses do absolutismo, qual seja,

a burguesia. No entanto, conforme exposto anteriormente, a história é construída por conflitos e pela luta de classes. Para se contrapor à classe da burguesia, surge a classe trabalhadora ou o proletariado industrial, responsável por ampliar os sentidos de direitos humanos a partir do século XIX e protagonizar a sua defesa com o objetivo de construir um processo de emancipação e liberdade para homens e mulheres (MEDEIROS, 2019, p. 61). Diante desse embate filosófico e político, nascem as críticas aos direitos do homem e do cidadão declaradas durante o século XVIII, sendo a crítica marxista a responsável por colocar a classe trabalhadora na centralidade dos questionamentos feitos.

Os marxismos⁶, compreendidos enquanto o “conjunto de teorias inspiradas na obra de Marx e Engels e relativas aos problemas práticos enfrentados pelo movimento proletário” (MEDEIROS, 2019, p. 73), se diferem da obra “marxiana”, sendo esta última a composição do conjunto da obra publicada por Karl Marx e Friedrich Engels, conforme dispõe Paulo Netto (2006, p. 76). As contribuições da teoria marxista e da obra marxiana serviram de base para o desenvolvimento de um bloco teórico-cultural conhecido como a tradição marxista, responsável por complementar e apresentar visões alternativas aos problemas existentes durante o período de tempo em que os dois autores eram vivos e estudaram a situação da classe trabalhadora na Europa e no mundo.

Marx enxergava as contradições existentes na concepção de direitos humanos enquanto frutos da modernidade, cuja racionalidade permitiu, ao mesmo tempo, o desenvolvimento dos direitos do homem e do cidadão, mas também a exploração e dominação de outros sujeitos (MEDEIROS, 2019, p. 47).

Aliás, Pazello (2014, p. 137) reflete que, segundo Marx, as categorias só podem ser interpretadas enquanto produtos de relações históricas, cuja validade se circunscreve no interior dessas relações e, assim, se a mercadoria, valor de troca ou concorrência devem ser compreendidas sob determinada dinâmica histórica, com o direito, a norma jurídica ou o estado democrático não é diferente. A compreensão das relações sociais sob o aspecto da historicidade, afirmando o sentido do materialismo histórico, é essencial no método de Marx, uma vez que “encaminha a análise sobre o real para além de qualquer suposição de eternidade, imutabilidade e naturalidade”,

⁶ Aqui, destacamos o termo no plural para denotar a existência de diversas correntes e teorias oriundas das obras de Marx e Engels, tendo em vista a pluralidade e a vastidão das obras dos pensadores marxistas, que constroem pensamentos que debatem entre si, divergem, mas também se complementam. Sobre a evolução das teorias marxistas, ver os doze volumes da série “História do Marxismo” de Eric Hobsbawm, sendo o primeiro título publicado no Brasil pela editora Paz e Terra (HOBSBAWM, 1979).

pressuposto que desagua nas próprias relações nas quais os homens estão inseridos (PAZELLO, 2014, p. 137).

A teoria marxiana também enxerga os direitos humanos a partir das dinâmicas contraditórias presentes no sistema capitalista. Concebe-se que, a partir da lógica contraditória do capitalismo, a defesa dos direitos humanos também significa a sua negação a partir da limitação dos seus padrões e da sua extensão a indivíduos atravessados por uma política estatal seletiva:

Com isso, justamente o movimento que garante o capital e seus detentores também é o que garante ou nega a liberdade de expressão, os direitos sociais, as liberdades associativas e políticas. No capitalismo, os núcleos da forma jurídica e da forma política estatal constroem, ainda que de modo variável e incidental, a vasta quantidade dos direitos humanos (MASCARO, 2017, p. 110).

Essa disputa em torno dos direitos humanos ocorre no âmbito do que se denominou “luta de classes” dentro da teoria marxiana, entendidas enquanto tensões sociais que levam a reivindicações, garantindo o avanço de políticas públicas e direitos fundamentais básicos. No entanto, esse movimento acontece dentro da ordem capitalista, que continua a ser regulado tanto pelos Estados nos âmbitos internacional e doméstico, como também através das formas jurídicas de conservação dos direitos.

Os sujeitos detentores dos direitos humanos são elencados em Marx na sua obra *Sobre a Questão Judaica* (2010), tendo como parâmetro definitivo a luta de classes e os conflitos entre a burguesia e o proletariado. De acordo com o pensador alemão, em sua análise da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), os direitos humanos “são simplesmente os direitos do membro da sociedade civil, ou seja, do homem egoísta, do homem separado do homem e da coisa pública, do homem essencialmente proprietário” (MARX, 2010, p. 89). Isso significa que, para Marx, os homens que compõem a burguesia seriam os verdadeiros sujeitos de direitos do homem a partir do que foi exposto na Declaração Francesa de 1789, sendo excluídos de tal concepção aqueles indivíduos da classe trabalhadora e outros despossuídos de direitos.

De acordo com Douzinas (2009, p. 170), Marx entendeu os direitos do homem enquanto frutos da Revolução Francesa, que era essencialmente burguesa e política, tendo possibilitado a emancipação da economia capitalista, mas que necessitava de uma revolução universal e social para atingir a emancipação humana de que trata na obra *Sobre a Questão Judaica*. Assim, os direitos do homem representavam a ideologia que solidificou as bases para a Revolução Francesa e que, por mais que se destinassem a um

ser humano abstrato e universal, tinha como detentores sujeitos específicos da sociedade burguesa, egoísta, individualista e proprietária.

É na abstração do ser humano e da sua pretensa universalidade que as especificidades oriundas das relações de classe, gênero, raça e outras são eclipsadas para dar lugar ao sujeito individualista, apartado e alienado de si mesmo e da comunidade na qual está espacialmente inserido, nos termos marxianos.

Alguns exemplos dados por Marx dessa abstração e universalidade que desaguiam em figuras concretas (o homem burguês) são os direitos previstos na Declaração de 1789, que se limitam à manutenção da ordem capitalista. Conforme Douzinas (2009, p. 171), o direito à liberdade é interpretado na sua forma negativa, uma vez que enxerga os cidadãos não enquanto sujeitos de uma só comunidade, mas como concorrentes isolados e que devem se respeitar a partir dos seus próprios objetivos de acumulação de capital. Por sua vez, o direito à propriedade privada separa tais sujeitos dentro de classes, tais como os capitalistas e os “escravos do trabalho assalariado”. Por fim, as liberdades de opinião e expressão existem tão somente ao redor do interesse pela proteção e segurança da propriedade privada. Assim, percebe-se, dentro da crítica marxista aos direitos humanos, o entendimento de que a desigualdade real existente entre as pessoas é esquecida diante da igualdade formal prevista pela forma jurídica.

De acordo com Marx, os direitos específicos previstos nos artigos II, VI e XVI da Declaração de 1789 atendem aos interesses do sujeito burguês na manutenção da ordem capitalista:

A liberdade equivale, portanto, ao direito de fazer e promover tudo que não prejudique a nenhum outro homem. (...) No entanto, o direito humano à liberdade não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro. Trata-se do direito a essa separação, o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo. A aplicação prática do direito humano à liberdade equivale ao direito humano à propriedade privada (MARX, 2010, p. 49).

Quanto ao direito à propriedade privada, Marx o define enquanto o direito do homem em desfrutar dos seus bens sem considerar a existência de outros homens da sociedade, fazendo com que “cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade” (MARX, 2010, p. 49).

Marx prossegue na sua crítica analisando que a igualdade proclamada no artigo III da Declaração de 1789 reforça a ideia da abstração do ser humano e a indiferença quanto às suas diferenças, uma vez que a igualdade formal prevista juridicamente já existe, tendo como fim em si mesma. Tal abstração do ser obscurece os olhares

necessários a fim de identificar as desigualdades materiais que assolam grande parte da população em uma sociedade movida pelos interesses do capital.

Por fim, o direito à segurança previsto no artigo VIII da Declaração Francesa é definido por Marx enquanto “o conceito social supremo da sociedade burguesa”, uma vez que garante a existência do poder de polícia para proteger a pessoa, “o indivíduo recolhido ao seu interesse privado”, os seus direitos e à sua propriedade (MARX, 2010, p. 50).

As críticas de Marx aos direitos humanos de liberdade, fraternidade e igualdade, portanto, se propõem a evidenciar os seus problemas em razão do contexto político e social no qual foram originados e “enquanto postulados ideais abstratos e irrealizáveis, contrapostos à realidade concertante da sociedade de indivíduos egoístas” (MÉSZÁROS, 2008, p. 158).

Mais do que isso, os direitos humanos, na perspectiva da teoria marxiana, refletem uma necessidade do próprio progresso econômico burguês, conforme analisado por Engels na obra “Anti-Dühring”:

Segundo Engels, mesmo os direitos humanos, tal como standardizados pela revolução francesa e demais revoluções burguesas, notadamente a norte-americana, eram uma necessidade do “progresso econômico”. Assim, a “abolição das desigualdades do feudalismo”, derivadas da estamentização social e dos privilégios das classes que integravam a nobreza e o clero, redundou na sacralização de liberdade e igualdade como direitos de todos. No entanto, inevitavelmente, tais direitos atendiam às formas históricas da sociedade que os estatuiu e, desse modo, carregam consigo, desde suas primeiras proclamações, o seu “caráter especificamente burguês” (PAZELLO, 2014, p. 226).

Durante o século XIX, as críticas aos direitos humanos construídas pela interpretação marxiana e as teorias marxistas abriram portas para os movimentos sociais que objetivavam colocar o sujeito da chamada “classe trabalhadora” em sua centralidade, bem como puderam ajudar na identificação de alguns problemas inerentes à criação e origem dos direitos humanos no século XVIII. Também tiveram influências diretas em processos revolucionários que aconteceram ao redor do mundo durante o século XX, desde África⁷ até o continente asiático e na América Latina⁸. Para Medeiros

⁷ Sobre a influência das teorias marxistas nos processos revolucionários que aconteceram no continente africano durante o século XX, principalmente quanto às críticas ao imperialismo, sociedades coloniais e racismo, ver a obra FANON, Frantz et al.; organizadores Jones Manoel, Gabriel Landi Fazzio. **Revolução Africana**: uma antologia do pensamento marxista. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

⁸ Conforme aponta Medeiros (2019, p. 78), os marxismos se expressam de forma bastante plural na América Latina, desde a influência a partir das lutas anti-imperialistas, da chamada “Teologia da Libertação” no Brasil e dos processos revolucionários em Cuba e Venezuela, cujas lutas sociais foram influenciadas entre si a partir de interações e diálogos entre os movimentos sociais latino-americanos.

(2019, p. 30), com o advento das teorias sociais e dos movimentos trabalhistas/socialistas/comunistas do século XIX, tornou-se contraditório pensar os direitos humanos ignorando a sua relação com as estruturas sociais e materiais que organizam a existência do ser humano, sendo necessário desenvolver uma teoria dos direitos humanos situada dentro das disparidades e desigualdades que caracterizam a sociedade capitalista e o poder do capital.

As lutas anti-imperialistas, pela independência dos países dominados pelo colonialismo, as reivindicações que explodiam por parte dos movimentos feministas e movimentos negros, bem como a crescente influência da classe trabalhadora e do socialismo nas tensões político-sociais mudaram para sempre a noção de direitos humanos. O século XX, marcado por duas guerras de proporções mundiais, pela Guerra Fria e por uma crescente influência dos direitos coletivos e sociais na ordem política, deu origem a um contexto jurídico, social e político no qual a importante Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), datada de 1948, foi um dos maiores símbolos do que passaria a representar os direitos humanos no mundo contemporâneo.

Se as teorias sociais e o juspositivismo foram determinantes para o declínio dos direitos naturais, as lutas sociais, a influência do socialismo durante o século XX e a crescente organização da classe trabalhadora através dos movimentos operários também foi determinante para a incorporação dos chamados “direitos sociais” para o rol de direitos humanos que se estendia.

Todas essas influências políticas e sociais, diretamente impactadas por momentos históricos como o pós-Segunda Guerra Mundial, a catástrofe humana deixada pelo Holocausto, a interferência jurídica na esfera soberana dos Estados causada pelos Tribunais de Nuremberg e Tóquio, a Carta das Nações Unidas de 1945 e a DUDH de 1948, transformaram as teorias de direitos humanos, que passaram a ser compreendidos como direitos que deviam ser respeitados e seguidos por todos os Estados, independentemente de contextos políticos e escolhas governamentais. Deu-se um passo decisivo para a internacionalização dos direitos humanos e a criação de um “Sistema Universal de Proteção aos Direitos Humanos”.

Nasce o que Lima Sobrinho (2017, p. 58) denominou de “*human rights-based approach*”, segundo o qual a defesa dos direitos humanos foi abarcada pela jurisdição internacional, que se torna cada vez mais responsável por monitorar a aplicação dos direitos humanos no âmbito do(s) direito(s) doméstico(s). Se a legislação interna se torna incapaz de adotar uma retórica de direitos humanos, caberia ao Direito

Internacional e as suas ramificações, como o Direito Internacional Público e, de forma mais específica, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ditar a tratativa aos Estados acerca do tema.

O “*human rights-based approach*”, através de atores de diversos níveis no âmbito doméstico e internacional, também promove uma “expansão de discursos comunicativos que reforçam a estratégia de persuasão dos direitos humanos nos sistemas de direito interno e internacional”, estabelecendo, ainda, “pressões cognitivas e sociais” que objetivavam a determinação de padrões internacionais de proteção, cujo conteúdo possui um grau intrinsecamente cogente a fim de criar “custos sociais, psicológicos e econômicos” a partir da sua não-conformidade por parte dos Estados (LIMA SOBRINHO, 2017, p. 69).

O entendimento contemporâneo acerca do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos possui enquanto marco inicial a Carta das Nações Unidas de 1945. A criação das Nações Unidas e dos seus órgãos inclui novos objetivos a serem atingidos pela comunidade internacional, que, dentre eles, podemos destacar a adoção de padrões internacionais para a proteção dos direitos humanos e a busca por uma cooperação jurídica internacional em diversos níveis.

Diversas críticas podem e devem ser feitas à DUDH, mas é inegável a sua importância para as teorias dos direitos humanos e para a construção de uma comunidade internacional no sentido de que foi o documento responsável pela generalização dos direitos humanos e dos valores éticos a serem adotados pelos Estados, além de introduzir uma visão indissociável entre os direitos civis e políticos, sociais, econômicos e culturais (MEDEIROS, 2019, p. 95).

No âmbito da internacionalização e proliferação dos direitos humano, outros instrumentos internacionais que compõem o *International Bill of Rights* foram criados, resultando na criação de dois sistemas coexistentes: o sistema geral e o sistema especial de proteção dos direitos humanos.

De acordo com Piovesan (2014, p. 260-261), ambos os sistemas são complementares, mas se diferenciam na medida em que o sistema especial de proteção possui enquanto objetivo a garantia dos direitos das pessoas ou grupos vulneráveis, bem como a prevenção da discriminação contra tais grupos. Dentre os documentos internacionais que compõem o sistema especial, podemos citar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965), a

Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) e tantos outros instrumentos internacionais que possuem enquanto público-alvo matérias específicas sob as quais os direitos humanos recaem e grupos vulneráveis diante das suas especificidades. Um avanço importante relativo ao sistema especial de proteção dos direitos humanos diz respeito ao declínio do sujeito “homem, branco e donos de propriedades” para a inclusão cada vez maior de recortes referentes às categorias de gênero, classe, raça, idade e outras.

Além do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, foram estabelecidos de forma autônoma ordens jurídicas internacionais que possuem um caráter regional, restando conhecidos enquanto os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos: o europeu, referente ao surgimento do Conselho da Europa em 1949 o interamericano, que funciona no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); e o africano, regido pela União Africana desde 1981.

De acordo com Lima Sobrinho (2017, p. 80), o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é regido por dois instrumentos distintos de proteção dos direitos humanos, sendo eles: a Carta da Organização dos Estados Americanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, data de 30 de abril de 1948; e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) (1969), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. O leque de direitos previstos nestes documentos é bastante vasto, mas que trazem uma concepção que coloca a pessoa humana e a sua dignidade de forma centralizada, bem como a importância do Estado Democrático de Direito a fim de preservar a liberdade das pessoas (LIMA SOBRINHO, 2017, p. 83).

Os referidos documentos também foram importantes ao estabelecerem órgãos com atividades específicas no âmbito do SIDH, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). De acordo com o artigo 41 da CADH, a CIDH possui a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos nas Américas, além de formular recomendações aos governos dos Estados membros da OEA, preparar estudos e relatórios específicos sobre os mais diversos temas, solicitar informações aos Estados acerca das medidas adotadas em matéria de direitos humanos, apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da OEA, dentre outras funções. Assim, a CIDH, além de observar a aplicação da CADH nos Estados-membros, também controla, supervisiona e atua de forma preventiva em matéria de proteção aos direitos humanos, recebendo,

inclusive, peticionamentos internacionais após o esgotamento dos recursos de jurisdição no direito doméstico.

Por sua vez, a Corte IDH se constitui enquanto um órgão sob o qual os Estados que se submetem à sua jurisdição contenciosa poderão consulta-la acerca de matérias relativas aos direitos humanos, bem como serem julgados por violações de direitos humanos⁹ após o procedimento no âmbito da CIDH.

A Corte IDH vem desempenhando um importante papel diante das insuficiências dos ordenamentos jurídicos domésticos, sob as quais os casos de violações de direitos humanos podem recorrer às instâncias interamericanas de proteção dos direitos humanos e que, após as decisões proferidas pela Corte, a dinâmica dos órgãos da justiça doméstica são impactados, seja quando os Estados são diretamente condenados em um determinado caso, mas também em todo e qualquer caso, uma vez que as decisões constantemente proferem obrigações a todos os países que fazem parte do SIDH (LIMA SOBRINHO, 2017, p. 92).

Tal como ressalta Douzinas (2009, p. 154), em um mundo no qual os direitos humanos são elencados por uma classe específica e que atende aos interesses de governos específicos, em nome desses mesmos direitos, “os justos cometem o crime que se propuseram a evitar”. Dessa forma, os direitos humanos durante o século XX e XXI atravessam um paradoxo da maior importância, uma vez que a sua utilização como maquinário de guerra pode esvaziá-los do seu conteúdo de respeito à pessoa humana: todas as pessoas, seja as que compõem a classe trabalhadora no mundo inteiro, ou as que sobrevivem em suas especificidades regionais, étnicas e culturais.

1.1.2. As novas teorias críticas dos direitos humanos e os seus impactos nos movimentos populares brasileiros

É em um contexto de lutas sociais por melhores condições de vida e para a implementação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente no âmbito do Direito Internacional que os movimentos populares no Brasil procuram implementar na

⁹ Sobre a competência da Corte IDH sob os Estados que se submetem à sua jurisdição, o artigo 62 da CADH estabelece que: “1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção. (...) 3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêm os incisos anteriores, seja por convenção especial”.

prática a “defesa por direitos humanos”. Se alguns integrantes desses movimentos sequer possuem a informação técnica de acesso aos sistemas de proteção internacional e de justiça doméstica, eles ressignificam a compreensão acerca de direitos humanos e a sua defesa na prática diária. Para entender como isso se dá em solo doméstico, precisaremos adentrar na concepção dos movimentos sociais populares brasileiros acerca do que significar defender direitos humanos e, conseqüentemente, do “direito a defender direitos”.

Inicialmente, destacamos que concordamos com Pazello (2014, p. 29) em sua preferência pela utilização de “movimentos populares” ao invés de “movimentos sociais”, uma vez que os primeiros “são uma mediação organizativa entre os sentidos objetivo e subjetivo de classe que agrega condições étnicas e de gênero”. Para o autor, o termo “movimento popular” é mais “condizente com o sentido organizativo que os movimentos ensejam”, tendo em vista que “movimento social” pode se referir a todas as formas de organização social, inclusive as formas conservadoras ou burguesas, enquanto “movimento operário” é ainda mais específico (PAZELLO, 2014, p. 29).

O autor entende que o movimento social se constitui enquanto uma “forma reivindicativa própria do modo de produção capitalista”, resultado da mobilização social da classe trabalhadora (PAZELLO, 2014, p. 197). Assim, é possível delimitar conceitualmente um movimento social como uma expressão das relações sociais e suas reivindicações em um determinado contexto, sendo necessária a distinção entre movimento social, movimento operário e movimento popular:

Mais que isso, vemos surgir o movimento operário como a síntese de formas de revolta, as quais entrelaçam o sujeito histórico dinâmico, a classe trabalhadora fabril, com todos os demais setores a ela necessários, desde os mais diversos âmbitos do proletariado urbano, passando pelo rural, até chegar ao exército industrial de reserva e ao pauperismo. A esta síntese podemos denominar movimento social, que se refere às relações sociais de um determinado contexto (uma sociedade); em um nível mais profundo, movimento popular, pois referido às maiorias oprimidas de uma nação ou de um povo; e, mais profundamente ainda, um movimento da classe trabalhadora, expressando a essência de sua insurgência, o trabalho vivo que lhe movimento e dá a todo o resto o valor que tem (PAZELLO, 2014, p. 207).

Assim, também adotamos, na presente pesquisa, uma preferência pela utilização do termo “movimentos populares”, “mais específicos que os sociais e menos que os operários”, compreendendo-os “como marcados por noções tais quais as de relações sociais – atreladas às formas de produção da vida – e os cortes estruturais – de classe, de raça/etnia e de gênero” (PAZELLO, 2014, p. 20). Por fim, para complementar

a nossa compreensão acerca da constituição e caracterização dos movimentos populares, nos utilizamos da abordagem de Pazello (2014, p. 32-34) que elegeu quatro disjuntivas caracterizadoras: a) espontaneidade-organização, pois os movimentos populares são fruto de processos históricos que decorrem na organização popular, servindo como uma mediação entre determinada classe social, “sem, contudo, se identificar necessariamente com a classe organizada em partido”; b) reivindicação-contestação, “uma vez que a contradição de tais movimentos é reivindicar a ordem posta e, ao mesmo tempo, refutá-la, dada da impossibilidade congênita de sua universalização”, ou seja, ao mesmo tempo que os movimentos populares reivindicam o estado, a cidadania e os direitos humanos sob a égide do capitalismo e da ordem, eles também se movimentam contra esta mesma ordem social, econômica e política, questionando a exploração do trabalho que decorre delas; c) denúncia-anúncio, pois ao mesmo tempo que denunciam a ordem, os movimentos populares também articulam e anunciam um horizonte “que responda à superação” das opressões de gênero, de raça e de classe; e d) especificidade-totalidade, uma vez que os movimentos populares são “formas de mobilização e organização popular a partir dos problemas visíveis àqueles que são atingidos” por cortes estruturais de gênero, raça e classe, podendo, ao mesmo tempo que lutam por uma perspectiva que os conecte, como a de gênero, se referirem, igualmente, à luta contra as “fundações do capitalismo”, “pois o questionamento da exploração e dominação do trabalho, de raça e de gênero levam a isso – a totalidade concreta”.

Nos utilizamos da abordagem caracterizadora de Pazello ao longo do presente trabalho dissertativo, em especial no último capítulo, quando estudamos sobre a importância dos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos na construção de realidades emancipadoras e contra as opressões de todos os tipos. Neste sentido, destacamos, especialmente, as disjuntivas “reivindicação-contestação” e “denúncia-anúncio”, que, ao nosso entender, são tarefas essenciais e que devem ser protegidas quando se estuda um programa ou uma política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, como o PPDDH.

Sob esta perspectiva, constata-se que a apropriação dos direitos humanos pelos movimentos populares durante os séculos XX e XXI resignificaram o entendimento tradicional e hegemônico de tais direitos para possibilitar uma nova metamorfose: a de viver os direitos humanos na sua *práxis*, unindo uma teoria cada vez mais crítica acerca das vivências e opressões que recaem sobre os grupos subalternizados e a prática desses sujeitos para a defesa dos seus direitos através de lutas sociais, que impactam a

sociedade em níveis que vão desde o jurídico-formal até a materialidade destas mudanças.

Para Herrera Flores (2009, p. 108-109), os três axiomas tradicionais que traduziram os direitos humanos desde a Revolução Francesa em 1789 da “liberdade, fraternidade e igualdade” são ressignificados a partir de um conceito crítico e contextualizados dos direitos humanos a partir de três momentos.

O primeiro deles, o cultural, exige o entendimento de que os direitos humanos não são dados, mas construídos ou instituídos a partir de “processos de luta pela dignidade humana” enquanto produtos culturais do seu tempo, o que não garante a sua perpetuidade e, assim, surge a necessidade de criação das condições que permitam aos sujeitos continuarem a renovar os seus caminhos para a sua própria noção de dignidade humana (FLORES, 2009, p. 108).

O momento político entende os direitos humanos como “resultados de processos de luta antagonista que se produzem contra a expansão material e a generalização ideológica do sistema de relações impostos pelos processos de acumulação do capital”, nos quais o conceito abstrato de fraternidade reivindicado durante a Revolução Francesa se transforma na concretização dos sentidos de “solidariedade” e “emancipação” das mulheres e homens que lutam em conjunto, necessitando, assim, um tensionamento político-social para derrubar as barreiras que derivam dos processos de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano (FLORES, 2009, p. 109).

Por fim, em um sentido social, entende-se os direitos humanos enquanto o “resultado de lutas sociais e coletivas que tendem à construção de espaços sociais, econômicos, políticos e jurídicos que permitam o empoderamento de todas e de todos para lutar plural e diferencialmente por uma vida digna de ser vivida”, tendo como princípio que os direitos humanos não possuem um fim em si mesmos e não se autorrealizam, mas precisam de agentes atuantes capazes e interessados na sua concretização material (FLORES, 2009, p. 109).

Esse último momento da concepção crítica dos direitos humanos para Herrera Flores se torna especialmente importante quando observamos a atividade dos movimentos sociais e pessoas defensoras de direitos humanos, uma vez que estes sujeitos realizam um trabalho contínuo de desenterrar as desigualdades que restaram escondidas diante das opressões de classe, gênero, raça e outras, bem como reivindicam alternativas e vínculos possibilitadores de uma ação/teorização emancipadora.

Portanto, defender direitos humanos no século XXI ganha uma nova roupagem sob a qual não basta a declaração formal e abstrata desses direitos, mas que está intrinsicamente relacionada a pôr em prática o que eles significam, considerando as especificações geográficas, culturais, raciais, as que são oriundas das desigualdades de classe aprofundadas pelo capitalismo, pela divisão sexual, social e internacional do trabalho, além das disputas em torno de um território para morar, plantar e produzir.

No Brasil, a defesa dos direitos humanos ganha um contorno específico, tendo em vista dois movimentos bastante característicos do contexto doméstico: o movimento de tensionamento político que desenterra a existência concreta das desigualdades em seus múltiplos níveis; e o contexto de herança autoritária que surge diante dos estertores da Ditadura Militar de 1964-1985, cujo legado ainda é sentido pela sociedade nos dias de hoje, seja no âmbito político-institucional como também nas periferias dos grandes centros urbanos, que experimentam na prática um ambiente hostilizado, marcadamente racista e classista, bem como nas disputas pelo direito à terra, que, hoje, são marcadas pela violência no campo.

Portanto, entender esses contornos específicos da realidade brasileira no que diz respeito à defesa dos direitos humanos não é uma tarefa fácil e restará impossível esgotar o tema no presente trabalho diante das suas limitações de espaço. Assim, tendo como objetivo compreender a atividade das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, partiremos de uma breve contextualização histórica de como estão realocados os movimentos sociais no país hoje, tendo em vista que estes últimos são os grandes protagonistas da (re)invenção crítica e prática dos direitos humanos na contemporaneidade brasileira.

Observa-se a existência de uma pluralidade de projetos e de operações em como superar os problemas oriundos do sistema capitalista de produção. Essa pluralidade é traduzida nos movimentos sociais contemporâneos que são construídos nas Américas e no Brasil. Para Florestan Fernandes (2013, p. 93), os movimentos sociais possuem o caráter de aperfeiçoamento de uma ação que se desenvolve em multiníveis para o benefício da sociedade:

Muito ao contrário, debate-se em crises profundas e contínuas, cujo sentido não é outro senão o de que a moralidade se insere dentro dela, no terreno da ação – não no da especulação teórica, do dogma ou do mito. E, além disso, de uma ação que não se desenrola em um plano único – o religioso, por exemplo – mas que se desenvolve em todos os níveis de vida cultural e social. O aperfeiçoamento a que dentro dela se aspira não é contemplativo, mas ativo. Exprime-se nos movimentos sociais – raramente na inquietação puramente

individual – e quando é conquistado beneficia, diretamente, ao maior número, refletindo-se na constituição da sociedade como um todo (FERNANDES, 2013, p. 93).

A partir dessa compreensão da centralidade da atividade dos movimentos sociais segundo Florestan Fernandes, torna-se possível traçar o momento de “nascimento” ou “surgimento” dos movimentos sociais, ou seja, o momento em que o seu trabalho se faz imprescindível para a superação das estruturas de poder que solidificam a classe dominante. De acordo com o sociólogo brasileiro (2013, p. 171), a avaliação dos fatores e feitos da desigualdade econômica, social e política de acordo com parâmetros pragmatistas e puramente formais permitiu desnudar as inconsistências da forma das instituições estatais e da própria ordem social, sendo necessária a correção dessas incongruências a partir das lutas sociais, no que ele denominou de “processo na mudança social”, cujo desenvolvimento dependeu da “posição estratégica das camadas dominantes na estrutura de poder e da capacidade de as camadas dominadas tirarem proveito prático de disposições inconformistas ‘legítimas’”. Assim, Florestan Fernandes aponta três pontos sob os quais os movimentos sociais podem se utilizar de sua capacidade criativa para implementar ações de reivindicações sob a ordem:

1º) a instabilidade da sociedade de classes repousa nas incongruências existentes entre os fundamentos morais e a organização social da vida humana nela imperantes; 2º) a desigualdade econômica, social e política impede a percepção, a explicação e a avaliação homogêneas dessas incongruências, mas favorece a emergência de mecanismos de reintegração da ordem social, pelos quais as diferentes classes tentam manter ou alterar o status quo, através de movimentos sociais; 3º) as reações de classe social às incongruências obedecem a atitudes e motivações calçadas em seus próprios interesses na conjuntura histórico-social, mas as influências dinâmicas delas resultantes, na reintegração da ordem social, tendem a refletir-se positivamente no grau de entrosamento entre os fundamentos morais e a organização social da vida (FERNANDES, 2013, p. 171).

De acordo com essa explicação direta de Florestan Fernandes, é possível compreender o motivo pelo qual os movimentos populares são tão plurais: justamente porque os reajustes necessários do sistema social em seus níveis estrutural, organizatório e moral são diversos. Assim, torna-se imprescindível a capacidade dos movimentos sociais de questionarem a ordem vigente para possibilitar que as diferentes classes sociais consigam integrar e usufruir do rol de direitos humanos.

Se no exemplo brasileiro esse tensionamento político entre as classes sociais foi determinante para a configuração dos movimentos populares, outro momento histórico foi igualmente importante para a compreensão do que significa a defesa de

direitos humanos no país: a chamada Ditadura Militar (1964-1985) e a sua herança política, institucional e jurídica.

Esse momento histórico foi importante para os movimentos populares e organizações de esquerda no Brasil, uma vez que, segundo Medeiros (2019) e Luciano Oliveira (1995), é a partir do golpe de 1964 que esses movimentos passam a adotar a estratégia de uma revolução por meio da luta armada, que se configurava enquanto a forma pela qual essas organizações poderiam contestar o regime militar instaurado no país. Além da luta armada ou guerrilhas, uma segunda alternativa de resistência para os movimentos sociais dos anos 60 no Brasil também foi o trabalho clandestino de conscientização da população civil, cujo trabalho se estendia em diversos setores a fim de propagar os ideais de democracia tão necessários para essa época (SCHERER-WARREN, 2008, p. 10).

O golpe de 1964 mudou as perspectivas dos movimentos populares brasileiros dessa época, uma vez que eles estavam destinados à inação ou à luta contra o regime militar. Eles não seguiriam a primeira opção. De acordo com Scherer-Warren (2008, p. 9-10), o movimento social mais importante após 1964 foi o de resistência à ditadura, que congregava diversos segmentos das camadas populares, intelectuais, artistas, movimentos estudantis, bem como o denominado “movimento popular”, que tinha como base os ideais da Teologia da Libertação, das comunidades eclesiais de base (CEBs) e pastorais, centros de educação popular e organizações civis comunitárias que foram diretamente atingidas pelas políticas repressivas e autoritárias implementadas nesta época.

Nos anos 70, os movimentos de resistência à ditadura militar e as guerrilhas urbanas estavam desmontados diante dos desaparecimentos forçados, assassinatos, torturas, prisões e exílios das/os defensoras/es de direitos humanos desta época, ocasionando um abatimento por um sentimento de derrota que desmobilizou muitas das organizações (MEDEIROS, 2019, p. 150). Apesar disso, esse cenário desfavorável para os movimentos sociais dos anos 70 no Brasil foi imprescindível para o contato deles com as teorias dos direitos humanos.

De acordo com Medeiros (2019, p. 152), a partir de 1974 e com o declínio das estratégias de luta armada, as esquerdas brasileiras passam a incorporar a linguagem dos direitos humanos no seu vocabulário político, uma vez que “os direitos humanos expressavam os desejos daqueles que foram brutalmente perseguidos e que ansiavam por liberdade política”. A defesa dos direitos humanos após o ano de 1974 ganha uma

nova roupagem para os militantes e organizações de esquerda no Brasil, que passam a adotar uma estratégia de desmoralização da ditadura militar com a exposição das vulnerabilidades do regime e dos efeitos físicos presentes na quantidade de pessoas desaparecidas, assassinadas e torturadas.

Para Scherer-Warren (2008, p. 10), esse ciclo é encerrado com as mobilizações pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, conhecida como a Lei de Anistia, o que possibilitou o retorno dos exilados políticos para o Brasil e o fortalecimento das organizações que lutavam pela democratização do país. Uma adesão mais diversificada aos movimentos de combate à ditadura militar também acontece nesse período a partir da construção dos movimentos da luta pelo acesso à terra e dos “novos movimentos sociais”.

Os chamados “novos movimentos sociais”¹⁰ se expressam através das lutas feministas, que se empenhavam na reivindicação por uma amplitude dos direitos das mulheres e contra o sistema patriarcal; e dos movimentos negros, em especial o Movimento Negro Unificado (MNU), influenciados pelos processos de descolonização dos países africanos como em Moçambique e Angola, além da influência dos movimentos marxistas que atuavam nesse sentido. Apenas para citar uma intelectual que abarcava ambas as pautas (do feminismo e das questões raciais), destaca-se o trabalho de Lélia Gonzalez¹¹, criadora do termo “amefricanidade” e por destacar a situação específica da mulher negra enquanto vítima de múltiplas camadas de opressão, que vão desde as opressões de gênero e raça até a de classe. Para Gonzalez (2020, p. 48), o MNU possui o objetivo de mobilizar e organizar a luta do povo negro contra a “superexploração econômica de que tem sido objeto, assim como contra a ‘mais-valia’ cultural e ideológica dele extraída pelo grupo branco dominante”.

¹⁰ Há de se destacar, no entanto, que a dicotomização entre velhos e novos movimentos sociais é passível de críticas por alguns estudiosos dos movimentos populares, a exemplo de Pazello (2014). Para o autor, a tentativa de diferenciação posta pretende dar um enfoque maior às novas demandas surgidas no século XX em face daquelas que foram consolidadas no século anterior pelos movimentos de trabalhadores. “Assim, os velhos movimentos sociais seriam caracterizados pelas formas organizativas sindicais, partidárias e cooperativas, ao passo que os novos se distinguiriam por suas pautas territoriais e identitárias” (PAZELLO, 2014, p. 32). Porém, o autor critica essa diferenciação sob o argumento de que “entre trabalho e identidade reside uma falsa dicotomia, uma vez que, para o debate marxista, são complementares. (...) Em especial na América Latina, classe e identidade imbricam-se, ao menos sob um ponto de vista ‘popular’ como bloco histórico dos oprimidos” (PAZELLO, 2014, p. 32).

¹¹ Para um melhor estudo sobre a vida de Lélia Gonzalez, consultar a sua biografia escrita por Ratts e Rios (2010), e para uma compreensão acerca da teoria formulada pela autora, o seu livro “*Por um Feminismo Afro-latino-americano*” (2020) traz um conjunto de alguns dos seus principais textos. Além disso, a obra de Lélia Gonzalez continua a ser estudada por diversas/os pesquisadoras/es no Brasil e no mundo, oportunidade em que recomendamos o artigo de Perry e Sotero (2019), intitulado de “*Amefricanidade: The Black Diaspora Feminism of Lélia Gonzalez*”.

Assim, compreende-se que os “novos movimentos sociais” desenvolvidos nesta época foram importantes para mostrar a interdependência entre os contextos social, político e estatal ao mesmo tempo que revelavam a autonomia relativa de cada grupo marginalizado e apagado pelas políticas públicas estatais, além de mostrar a impossibilidade de definição desses movimentos de forma independente em relação aos outros (SCHERER-WARREN, 2008, p. 11). Também foram essenciais para modificar a forma de funcionar dos movimentos tradicionais de esquerda em todo o Brasil, uma vez que passaram a questionar o dogmatismo e o centralismo burocrático presentes nas organizações desta época (MEDEIROS, 2019, p. 158).

A partir da transição democrática no Brasil na década de 80, os movimentos populares ganharam uma nova roupagem a fim de reafirmar e mobilizar ações que objetivavam a ampliação dos direitos humanos e sociais, o que foi de uma importância significativa para o processo constituinte da nova Constituição Federal de 1988. As pautas por uma expansão da democracia e do “direito a ter direitos” se amplificam para recepcionar outras relativas aos problemas enfrentados pelos grupos subalternizados, seja no que diz respeito às questões de gênero, raça, sexualidade e etnia, como também na reivindicação por direitos sociais como uma melhor educação, saúde, moradia e melhores condições de salário e direitos trabalhistas.

Todas essas pautas foram objetos de luta social nas duas grandes mobilizações dos anos 80 no Brasil, quais sejam, o Movimento pelas Diretas Já (1983-1984) e a mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada (1987-1988) para encaminhar propostas de inclusão dos novos direitos na Constituição Federal de 1988, tendo como influência os movimentos sociais urbanos, de bairro, rurais, contra as barragens, pelo direito de acesso à terra e os movimentos feministas e ecológicos (SCHERER-WARREN, 2008, p. 12).

A década de 1990 no Brasil foi marcada pelo diálogo entre movimentos populares e Estado, fator determinante para a negociação de direitos entre ambos e uma participação de grupos múltiplos a fim de discutir ativamente questões ligadas às pautas ambientalistas, feministas, de movimentos sociais urbanos e rurais, ligados à cultura e pelos direitos relativos à cidadania (SCHERER-WARREN, 2008, p. 13). Também de acordo com Scherer-Warren, foi uma década decisiva para a consolidação dos movimentos sociais rurais, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), dentre tantos outros

movimentos essenciais para auxiliar a atividade de defesa do direito à terra pelos trabalhadores e trabalhadoras do campo.

Assim, os movimentos populares dos anos 1990 e 2000 são influenciados por um desejo de “controle social pela cidadania” a partir de uma presença e amplitude do engajamento dos seus integrantes na esfera pública, mas que também buscam uma autonomia em relação ao âmbito governamental (SCHERER-WARREN, 2008, p. 14). A participação política ganha força nessas duas décadas, fortalecidas por movimentos locais e específicos, mas também através daqueles que se configuram a partir de um contexto nacional, como o Grito dos Excluídos, que surgiu em 1994 e acontece anualmente na data de 7 de setembro a partir de uma construção coletiva de diversos movimentos sociais, entidades de base e ligadas à Igreja Católica¹².

O início dos anos 2000 e o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) marcou, no que tange aos movimentos populares, uma protagonização dos movimentos sindicais através de longas greves e alta adesão às paralisações, além da participação dos servidores públicos (LEHER, 2010, p. 51). Além destes, os movimentos populares do campo que se consolidaram na década de 1990 também cresceram em número de pessoas envolvidas e em atos ao longo do território nacional, esboçando o que viria ser decisivo para a estratégia adotada pelo MST e a Via Campesina: a luta contra as grandes corporações do agronegócio, conforme destaca Leher (2010, p. 53).

Os movimentos sindicais também mantiveram o seu protagonismo durante os governos do Partido dos Trabalhadores, que tiveram como chefes do Executivo o ex-metalúrgico e sindicalista Luís Inácio Lula da Silva entre os anos de 2003 a 2011 e a primeira mulher eleita como Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante os anos de 2012 a 2016, tendo o seu governo interrompido após o processo de *impeachment*.

Leher (2010, p. 54-63) destaca que o início do governo Lula entrou em conflito com os sindicatos do serviço público, que reivindicavam demandas econômico-políticas e, após 2005, as lutas pela reforma agrária e democratização do acesso à terra protagonizadas pelos movimentos sociais rurais cresceram em território nacional. O fim da gestão de Lula foi marcado por interferências diretas do presidente na organização de grandes movimentos sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que foi

¹² A história, metodologia, objetivos e caminhos traçados pelos grupos que compõem o Grito dos Excluídos estão expostos no próprio site eletrônico do movimento, em especial na aba de “História” do Grito. Para isso, acessar GRITO DOS/AS EXCLUÍDOS/AS. **História**. Disponível em: <<https://www.gritodosexcluidos.com/historia>>. Acesso em: 29/10/2021.

um dos fatores para a desmobilização gerada nos movimentos dos trabalhadores (LEHER, 2014, p. 142).

Já o início do governo de Dilma Rousseff foi impactado diretamente pelas diversas manifestações ocorridas durante o que restou conhecido como as “Jornadas de Junho de 2013”. Os protestos que iniciaram sob o pretexto de luta contra o preço abusivo do transporte público em várias cidades brasileiras logo cresceram ao ponto de expor “as contradições do padrão de acumulação do capital no contexto da crise estrutural em curso” no Brasil (LEHER, 2014, p. 159). Durante os anos do governo Dilma, também ganharam destaque os movimentos de luta contra a violência policial nas favelas, que contestavam a alta taxa de mortalidade nas periferias do sudeste brasileiro (LEHER, 2014, p. 160).

Após as Jornadas de Junho de 2013, como observa Fernandes (2020, p. 72), os movimentos sociais brasileiros trouxeram de volta o “fazer política nas ruas”, cujas manifestações públicas de ocupação presencial das ruas se torna a principal forma do fazer político dos movimentos populares e partidos políticos. As contradições dos governos petistas que levaram ao crescimento do antipetismo, a despolitização, a crise de representação dos governos do PT e a crise econômica do projeto de governo de Dilma levam às mobilizações de 2015 e 2016 em favor do golpe parlamentar de 2016 (FERNANDES, 2020, p. 20). No mesmo período, em resposta aos protestos em favor do *impeachment*, os movimentos sociais que estavam a favor do governo petista protagonizaram as mobilizações contra a saída de Dilma da presidência (FERNANDES, 2020, p. 224).

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff e a implementação de políticas de ataque aos direitos sociais conquistados desde a redemocratização, como a reforma trabalhista de 2017, capitaneada pelo governo de Michel Temer (2016-2018), os movimentos sociais implementaram em sua agenda pautas em defesa da democracia liberal, dos direitos trabalhistas, dos direitos das minorias e contra o governo daquela época em atos que ficaram conhecidos como “Fora Temer”.

Após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, percebe-se o crescimento da atuação dos movimentos populares em torno da pauta de defesa dos direitos humanos, que, conforme será estudado no terceiro capítulo, foi duramente atacada desde o início do bolsonarismo. Dentre as diversas mobilizações sociais ocorridas a partir do início do governo Bolsonaro, destacam-se aquelas que aconteceram durante todo o ano de 2021, que levaram milhares de pessoas às ruas para reivindicarem a adoção de políticas de

combate à pandemia da COVID-19, como a ampliação das vacinas contra o vírus. Tais manifestações, além de agenciarem pautas em torno da pandemia, também tinham por objetivo combater a desinformação e discursos “antivacina” propagadas por diversos integrantes do governo federal, incluindo o próprio presidente, conforme aponta Bezerra (2021).

Todos esses períodos marcados por lutas sociais e de violação de direitos humanos em diferentes níveis leva à compreensão de que o grande desafio dos movimentos sociais no Brasil na contemporaneidade se configura a partir da uma maior efetivação e alcance desses direitos pelas camadas populares subalternizadas. Além disso, segundo Mascaro (2017, p. 111-112), os movimentos que lutam pelos direitos humanos não podem estar limitados à ilusão normativista a partir do entendimento de direitos humanos enquanto “mera ferramenta jurídica de garantias”, devendo entender a estrutura desses direitos com o objetivo de alcançar horizontes mais largos rumo à garantia da dignidade à humanidade.

No entanto, para a superação desses desafios, além do entendimento dos direitos humanos enquanto algo superior aos limites da norma jurídica e de ferramenta por garantias institucionais e legais, como nos afirmou Mascaro, também é necessário compreender que os processos sociais de existência do povo brasileiro não acontecem de forma homogênea. Para Florestan Fernandes (2013, p. 53), a ordem legal na sociedade brasileira tende para um “padrão organizatório democrático”, uma vez que a constituição dessa ordem legal democrática ignora as especificidades da instauração da democracia no Brasil para alguns segmentos sociais e, em segundo lugar, ignora que o processo de instauração democrática não é algo dado, mas que está em um “processo em pleno devir”.

Essas dissonâncias e tensões entre a ordem legal democrática que nos relembra Florestan Fernandes e a necessidade de sua superação para um horizonte mais amplo de defesa dos direitos humanos, como requer Mascaro, é somente um dos desafios da defesa dos direitos humanos pelos movimentos sociais no Brasil hoje.

De um lado, temos reivindicações dos movimentos populares focadas na legitimação dos direitos humanos no plano legal, como na atividade legiferante de combate e criminalização das opressões, bem como na busca por reconhecimentos declaratório-legais, tais como o reconhecimento da reforma agrária pela Constituição Federal de 1988. Por outro lado, em termos materiais, o Brasil segue em 5º lugar do

ranking de países nos quais as mulheres mais morrem no mundo de forma violenta¹³, a violência policial nas periferias e contra a população negra e pobre aumenta¹⁴, e a violência no campo se configura enquanto uma das razões pelas quais o maior número de assassinato de defensoras/es de direitos humanos refere-se às/aos que atuam na defesa do direito de acesso à terra¹⁵.

Portanto, conclui-se que a metamorfose atravessada pelos direitos humanos no século XXI foi profundamente afetada pelos movimentos sociais e defensoras/es de direitos humanos, uma vez que ajudaram a ressignificar a compreensão tradicional acerca desses direitos. Se na sua concepção clássica os direitos humanos eram “compreendidos como o conjunto de normas jurídicas reconhecidas na legislação nacional e internacional”, agora eles são instrumentos utilizados para legitimar as lutas sociais contra as opressões e explorações (MEDEIROS, 2019, p. 167). Surge o que a literatura compreende como “teoria crítica dos direitos humanos”, definida como “um processo de construção e de interpretação do direito que visa romper com a racionalidade jurídica tradicional, reconhecendo a força instituinte dos movimentos sociais e construindo um arsenal teórico” capaz de legitimar as ações e lutas sociais que contestam a ordem imposta contra os grupos oprimidos (MEDEIROS, 2019, p. 176).

No contexto brasileiro, é impossível separar a defesa dos direitos humanos da construção prática, criativa e diária feita pelos movimentos populares, que desenvolvem, através de uma organização coletiva, tarefas múltiplas que se utilizam das diversas metodologias e práticas que estão ao seu alcance, tais como a educação popular, protestos, greves, reivindicações perante parlamentares, diálogos com as universidades, assessorias jurídicas populares e tantos outros instrumentos que viabilizam as lutas sociais.

¹³ Dado retirado do “Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres” (2015), organizado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), ONU Mulheres, Organização Mundial da Saúde (OMS) e Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR). Segundo os dados deste relatório, a partir de 2013 o Brasil passou a ocupar o 5º lugar do ranking de países mais perigosos para as mulheres com quase 13 homicídios femininos diários no referido ano.

¹⁴ Segundo o relatório “A Cor da Violência Policial: a bala não erra o alvo” (2020) da Rede de Observatórios da Segurança, em 2019 foram 6.357 mortes decorrentes de ações policiais no país, nas quais a maioria foram contra as pessoas negras e moradoras de periferias. Segundo o mesmo relatório, a pandemia da Covid-19 “revelou as condições profundas da distribuição desigual das possibilidades e das oportunidades de existência, e por ora deixou apenas mais visíveis questões normalizadas pela violência racial: a privação do acesso à saúde, a partida repentina, a impossibilidade de viver o luto” (REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA, 2020, p. 16).

¹⁵ De acordo com Lima Neto *et al.* (2018, p. 38), “o ano de 2017 registrou o triste número de cinco massacres [no campo], marca anual jamais registrada pela CPT em seus mais de trinta anos de registros de conflitos no campo”.

Entender as metamorfoses que atravessaram as teorias dos direitos humanos é fundamental para captar a essência da atividade desempenhada pelas pessoas defensoras de direitos humanos. Estas mulheres e homens subverteram as categorias tradicionais dos direitos humanos a fim de incorporar as suas realidades e vivências, construindo, assim, um novo entendimento acerca dos direitos humanos que seja indissociável das lutas concretas contra as diferentes manifestações de opressões.

Apesar do reconhecimento legislativo e jurisprudencial, tanto no âmbito doméstico como também no internacional, as pessoas defensoras de direitos humanos enfrentam uma série de violações dos seus próprios direitos, como veremos ainda neste capítulo. Assim, para delinear políticas públicas e instrumentos de proteção efetivos para o combate dessa violência, torna-se fundamental a compreensão acerca da teoria (crítica) dos direitos humanos que esses sujeitos aplicam na prática.

Alerta-se, no entanto, que este breve resgate histórico e crítico não se propõe a analisar todas as teorias existentes no que se refere aos direitos humanos, mas tão somente delimitar as principais ideias da concepção crítica de direitos humanos que a presente pesquisa aborda para entender a atividade das pessoas defensoras de direitos humanos, sujeitos estes que serão definidos a partir de agora.

1.2. QUEM SÃO AS PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS?

Após a elucidação da perspectiva crítica de direitos humanos adotada pelos movimentos populares brasileiros e pelas pessoas defensoras de direitos humanos, é possível compreender a importância desses sujeitos e da atividade empregada por esses homens e mulheres na luta emancipatória por uma sociedade justa, igualitária e livre de todas as formas de opressão. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2017, p. 19) sublinhou que a defesa dos direitos humanos dentro de um determinado território só poderia ser livremente exercida quando as/os defensoras/es não estão submetidas/os a ameaças ou agressões de níveis físico, psicológico e moral. Assim, a CIDH compreende que quando as vidas e a segurança das pessoas defensoras de direitos humanos estão em risco, consequentemente o trabalho desses indivíduos restará afetado, prejudicando os processos e instituições democráticas existentes nos Estados¹⁶.

¹⁶ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2011), no relatório intitulado “*Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*”, reconheceu que o papel das pessoas defensoras de direitos humanos é fundamental para o fortalecimento e consolidação das democracias, tendo em vista que o propósito que motiva o trabalho desempenhado por estes sujeitos envolve toda a sociedade, beneficiando-as diretamente em razão da defesa e pressão por implementação dos direitos humanos pelos Estados. Ainda de acordo com a Comissão, quando uma pessoa é privada de exercer o trabalho de defesa

Apesar do reconhecimento da importância do trabalho dessas pessoas, o Brasil possui um papel de destaque internacional no quadro de violência contra defensoras/es de direitos humanos, especialmente quando se tem como marco temporal os anos de 2018, 2019 e 2020 (SANTOS, 2020, p. 21).

No entanto, esse quadro de violência se estende há muitas décadas em solo doméstico, como é possível aferir ao recordar de casos emblemáticos, como o de Margarida Maria Alves, líder sindical da cidade de Alagoa Grande/PB assassinada em 12 de agosto de 1983; de Francisco “Chico” Mendes Filho, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri/AC e ativista na luta ambientalista assassinado em 22 de dezembro de 1988; o caso dos 21 trabalhadores rurais sem-terra vinculados ao MST, que foram assassinados por agentes da Polícia Militar do Estado do Pará em 17 de abril de 1996, episódio que restou conhecido como “O Massacre de Eldorado dos Carajás”; o assassinato de Dorothy Mae Stant, brasileira naturalizada assassinada em 12 de fevereiro de 2005 em razão do seu trabalho junto aos movimentos populares e rurais do Pará; e o caso de Marielle Franco vereadora eleita pela cidade do Rio de Janeiro/RJ morta a tiros em 14 de março de 2018.

Esses são apenas alguns dos diversos casos de violência contra defensoras e defensores de direitos humanos ocorridos no Brasil ao longo das últimas décadas, cujo panorama geral e dados que comprovam a existência da violação de direitos dessas pessoas serão estudados no terceiro subtópico do presente capítulo.

O fato é que as mulheres, homens e movimentos populares supramencionados possuem em comum o fato de que estiveram sob ameaça à sua integridade física e chegaram a ser assassinados em razão das suas atividades enquanto pessoas defensoras de direitos humanos. Os envolvimento dessas pessoas junto à luta por direitos humanos os levaram à perseguição por grupos estatais e não-estatais, culminando em suas mortes, o que leva à conclusão de que o trabalho de defesa dos direitos humanos no Brasil é uma tarefa perigosa e que põe em risco as vidas daqueles sujeitos que se dedicam à garantia, proteção e implementação de direitos legalmente previstos.

Neste momento da presente pesquisa, ao buscar a definição de “pessoas defensoras de direitos humanos”, parte-se da ideia de que para definir estes sujeitos se

dos direitos humanos, o resto da sociedade é diretamente afetada (CIDH, 2011, p. 04). O entendimento adotado pela CIDH (2021, p. 04) de que as “pessoas defensoras de direitos humanos são um pilar fundamental para a construção de uma sociedade democrática, sólida e duradoura” (tradução nossa) também foi ressaltado no documento “*Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos*” (2021).

faz necessário um enfoque no trabalho exercido por eles. O ponto de partida pode ser extraído do que é considerado o primeiro documento internacional (TERTO NETO, 2018, p. 30), que concebeu o termo “*human rights defender*” ou, em tradução livre, “defensor de direitos humanos”: a Resolução nº 53/144, de 9 de dezembro de 1998, que deu origem à “Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos”, também conhecida como a “Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos” da ONU (1998).

O conceito a ser trabalhado no presente capítulo, portanto, possui como norte três pontos definidores: a referida Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU (1998), a definição jurisprudencial e normativa adotada pelos órgãos do SIDH, em especial a CIDH e a Corte IDH, bem como o olhar interpretativo de componentes da sociedade civil, como os órgãos não-governamentais que atuam na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e pesquisadoras/es que estudam o tema.

1.2.1. A Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU (1998) e seus impactos

Apesar de não existir um instrumento internacional em direitos humanos vinculativo designado especificamente para o tratamento da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, como observa Terto Neto (2016, p. 25), afere-se a existência de um instrumento internacional não-vinculativo sobre o tema, que se constitui enquanto o marco normativo internacional no âmbito da ONU acerca da matéria.

Destaca-se a importância do debate acerca da matéria não-vinculativa da Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU (1998), tendo em vista que, caso o referido documento internacional fosse de natureza vinculativa, os Estados que o ratificassem estariam obrigados internacionalmente a adotar instrumentos domésticos garantidores da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. Apesar desse fato, a importância da Declaração de 1998 reside no fato de ser o primeiro documento internacional específico sobre o tema e, como destaca Terto Neto (2016, p. 48), os documentos de *soft law* podem e devem ser usados como forma de pressionar os Estados a implementar políticas públicas de proteção aos direitos humanos:

Além do mais, a 1998 UNDHHRD [Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU de 1998], se aplicada sozinha, pode não ser forte o

suficiente – uma vez que é de *soft law* (não-vinculativo), e não de *hard law* (vinculativo) – para demandar que o Brasil tome medidas concretas para proteger defensoras/es de direitos humanos. Como o caso do Brasil demonstrou, foi somente devido a pressões exercidas por organizações (nacionais e transnacionais) da sociedade civil e redes de advocacia transnacionais que o governo brasileiro criou o PPDDH em 2004 (TERTO NETO, 2016). Obrigações legais por si não forçaram o governo a criar o programa de proteção. Na falta de *hard law*, o *soft law* pode ser útil para demandar politicamente mudanças em direitos humanos (TERTO NETO, p. 48, 2016) (tradução nossa)¹⁷.

Conforme destaca o autor, um instrumento normativo internacional, mesmo que de natureza não-vinculativa, ou seja, de *soft law*, deu suporte às organizações da sociedade civil e redes de advocacia transnacionais para pressionar o Estado brasileiro na criação de uma política pública de proteção ao grupo em estudo, como é o caso do PPDDH.

Medeiros (2012, p. 62) e Flores (2011, p. 21) também destacam que, apesar da natureza não-vinculante da Declaração de 1998, esta possui o papel de possibilitar o surgimento de mecanismos globais e regionais que sirvam à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, além de funcionar como um elemento de interpretação dos outros tratados internacionais quando aplicados no contexto de proteção dos integrantes do grupo em estudo.

Assim, diante do artigo 1 da Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos de 1998, percebe-se que há uma proteção específica ao direito de “promover e lutar pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional” (ONU, 1998). O documento internacional reconhece o direito a defender direitos e, assim, o estende a “todas as pessoas, individualmente e em associação a outras”, conforme disposto também no mesmo artigo.

A aplicação do termo “defensora ou defensor de direitos humanos” pode se estender a diversos indivíduos, grupos e entidades, mesmo que de caráter não-governamental, sendo necessária que esses sujeitos estejam empenhados na promoção, defesa e realização dos direitos humanos (TERTO NETO, 2018, p. 30).

Apesar do direito a defender direitos ser estendido a “todas as pessoas”, conforme o artigo 1º da Declaração de 1998, o que definirá uma determinada pessoa

¹⁷ In addition, the 1998 UNDHRD, solely applied, might not be strong enough – once it is *soft law* (non-binding), not *hard law* (binding) – to demand that Brazil take concrete measures to protect human rights defenders. As Brazil’s case has demonstrated, it was only due to pressures exerted by (national and transnational) civil society organizations and transnational advocacy networks that the Brazilian government created the PPDDH back in 2004 (TERTO NETO, 2016). Legal obligations per se did not force the government to create that protection programme. In the absence of *hard law*, *soft law* might be useful to demand human rights change politically.

enquanto defensora dos direitos humanos é o elemento facultativo de exercer esse direito. Esse exercício do direito, como observa o mesmo artigo, está materializado na “promoção” e “luta” pelos direitos humanos, que podem estar ou não concretizados nas esferas institucional e legal de um determinado Estado, ou ainda podem estar estendidos ou não a determinados setores da sociedade. Além disso, esse exercício pode se direcionar no sentido de garantir o respeito dos direitos humanos pelos atores estatais ou não-estatais em situações de violação ou omissão.

Assim, compreende-se a “promoção” e a “luta” pelos direitos humanos a partir de três esferas: 1) da implementação e concretização dos direitos quando estes não estiverem legal ou institucionalmente previstos; 2) da extensão dos direitos humanos a determinados grupos da sociedade, quando, existindo previsão legal e institucional para os mesmos, ainda assim, houver o prejuízo do gozo desses direitos por minorias sociais e outros grupos vulneráveis; e 3) da garantia de respeito pelos direitos humanos pelo Estado e toda a sociedade civil quando tais direitos estiverem normatizados e estendidos a todas as pessoas, sem distinções.

O artigo 5º da Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos de 1998 também exemplifica alguns dos atos a serem praticados, a nível nacional e internacional, pelas pessoas que promovem e protegem os direitos humanos, tais como: o direito “de se reunir ou manifestar pacificamente”; o “de constituir organizações, associações ou grupos não-governamentais, de aderir aos mesmos e de participar nas respectivas atividades”; e “de comunicar com organizações governamentais ou intergovernamentais” (ONU, 1998).

Outras ações previstas pela Declaração de 1998 inclui a de pressionar os organismos governamentais para aperfeiçoar a implementação dos direitos humanos (artigos 8º, artigo 9º), de denunciar, individual ou coletivamente, a ocorrência de violações de direitos humanos (artigo 9º e artigo 12), de prestar assistência jurídica para a defesa dos direitos humanos (artigo 9º) e de promover estudos, debates e difundir opiniões públicas que dizem respeito à proteção dos direitos humanos (artigo 6º e artigo 15).

A importância das pessoas defensoras de direitos humanos também é reconhecida pela Declaração em seus artigos 16 e 18, uma vez que tais dispositivos legais afirmam que estes sujeitos têm um papel importante na sensibilização da sociedade para as questões relativas aos direitos humanos, na defesa das democracias e

na contribuição para a efetivação dos direitos humanos internacionalmente previstos na DUDH.

No âmbito da ONU, percebe-se que as definições da Declaração de 1998 também orientam outros documentos importantes do órgão, como a Ficha Técnica nº 29 que, conforme Terto Neto (2018, p. 30), possui a mesma interpretação que se adota da leitura da Declaração. Da leitura da Ficha Técnica nº 29¹⁸, é possível encontrar a definição de defensor de direitos humanos como aquele indivíduo que procura a promoção e a proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; que possui ações que objetivam estender qualquer direito (ou direitos) humano em benefício de outros indivíduos ou grupos.

Além da importância de instrumento interpretativo e norteador para se alcançar a definição do termo, a referida Declaração também possuiu impactos práticos, como a criação da relatoria especial para defensores de direitos humanos no âmbito da ONU em 2000 (MEDEIROS, 2012, p. 63).

A referida relatoria especial teve os seus trabalhos iniciados em setembro de 2000 e reconhece que a Declaração de 1998 é o documento que forma a base para determinar e desenvolver o mandato do relator especial (ONU, 2001, p. 03). Até a data da finalização da presente pesquisa, observa-se que o último relatório sobre a situação das pessoas defensoras de direitos humanos no âmbito da relatoria especial da ONU foi publicado em 19 de julho de 2021, no qual é objeto de destaque a situação das/os defensoras/es que se encontram em longos períodos de detenção arbitrária e injusta ao redor do globo, sugerindo, inclusive, que alguns Estados Membros negam as prisões (ONU, 2021, p. 4). A relatoria especial destaca que as/os defensoras/es detidas/os são líderes de movimentos populares, advogadas/os, jornalistas, protestantes pacíficos, entre outros grupos e que suas prisões se deram em represália ao engajamento dessas pessoas na defesa dos direitos humanos (ONU, 2021, p. 5).

Portanto, a Declaração de 1998, apesar da sua natureza não-vinculativa, oferece uma interpretação norteadora para a definição das pessoas defensoras de direitos

¹⁸ Trata-se do documento “*Fact Sheet no. 29*” (ONU, 2004), que recebeu o título “*Human Rights Defenders: protecting the right to defend human rights*”. As “*Human Rights Fact Sheets*”, traduzidas neste trabalho como “fichas técnicas de direitos humanos”, são uma série de publicações do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que trata de temas específicos de direitos humanos que são de interesse do órgão. Vários temas foram objetos de estudo das fichas técnicas, tais como direito à saúde (*Fact Sheet No. 31*), direito à alimentação adequada (*Fact Sheet No. 34*), direitos dos refugiados (*Fact Sheet No. 20*), dentre outros. A temática da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos está presente no documento “*Fact Sheet No. 29*”, traduzido para “Ficha Técnica nº 29” na presente pesquisa.

humanos e, consequentemente, para a proteção desse grupo, impactando diretamente as definições adotadas em outros Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos, como o próprio Sistema Interamericano e orientando a sociedade civil na conceituação desses sujeitos.

1.2.2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a definição jurisprudencial das/os defensoras/es de direitos humanos

A Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU de 1998, apesar de se configurar enquanto um instrumento legal internacional não-vinculativo, também foi importante na medida em que impulsionou a adoção de medidas e instrumentos de proteção pelos Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos em benefício das pessoas defensoras de direitos humanos.

No âmbito da União Europeia, a “*European Union Guidelines on Human Rights Defenders*” (comumente traduzida como *Diretrizes sobre Defensores de Direitos Humanos da União Europeia*) representa o principal instrumento legal de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, tendo sido adotada em junho de 2004 e revisada pela última vez em 2008. Diretamente inspiradas pela Declaração da ONU de 1998, o objetivo das Diretrizes se constitui na providência de sugestões práticas para realçar as ações da União Europeia em relação ao problema da violência contra as/os defensoras/es de direitos humanos.

De acordo com o documento, é possível identificar um conceito de pessoas defensoras de direitos humanos, sendo estes sujeitos aqueles “indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos universalmente reconhecidos e liberdades fundamentais” (tradução nossa)¹⁹ (EU, 2008, p. 2).

Em 4 de junho de 2004, foi criado o mandato do Relator Especial para os Defensores dos Direitos Humanos através da Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos. Ainda no âmbito do Sistema Africano, em maio de 2017, foi adotada a Resolução sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos em África (“*376 Resolution on the Situation of Human Rights Defenders in Africa – ACHPR/Res. 376 (LX) 2017*”). A resolução se propõe a direcionar a tomada de providências e medidas necessárias para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos no continente africano, protegendo-as de atos de violência, ameaças, intimidações, represálias,

¹⁹ Human rights defenders are those individuals, groups and organs of society that promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms.

discriminação, opressão e assédio por parte de agentes estatais e não-estatais (ACHPR, 2017).

Assim, verifica-se que, no âmbito dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos vem se tornando um tema presente nas discussões dos órgãos que compõem os sistemas, criando-se uma série de medidas e mecanismos que visam o combate à violência contra estes sujeitos. Sendo um assunto de relevância universal e regionalmente, percebe-se a ocorrência da internacionalização do direito de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos pelos Estados que fazem parte dos referidos sistemas.

Especificamente em relação ao Sistema Interamericano, o direito a defender direitos e a proteção jurídica das pessoas defensoras de direitos humanos vem sendo construída a partir dos relatórios da CIDH e das decisões e sentenças proferidas pela Corte IDH. De acordo com Medeiros (2012, p. 67) e Flores (2012, p. 46), apesar de não haver uma norma específica sobre o tema na legislação vinculante do SIDH, os órgãos que compõem o sistema interpretam a CADH conforme as necessidades de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, aplicando os direitos previstos convencionalmente para garantir o seu respeito domesticamente. Ainda, quando necessário, a Corte IDH pode verificar se existe uma violação concreta desses direitos e responsabilizar internacionalmente os Estados quando a referida violação decorrer da atividade de promoção e defesa dos direitos humanos.

Para realizar a análise da definição jurisprudencial de “defensora ou defensor de direitos humanos” no âmbito do SIDH, foram analisados os relatórios especiais acerca do tema produzidos pela CIDH²⁰, como também os relatórios de admissibilidade e de mérito proferidos pela Comissão no que tange aos casos de violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos pelo Estado brasileiro. Ainda, foram analisados três casos que envolvem o Brasil e pessoas defensoras de direitos humanos que tramitaram na Corte IDH: o caso *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*, *Escher e outros vs. Brasil* e *Povo Indígena Xucuru e outros vs. Brasil*. Esses três casos foram

²⁰ Acerca do tema em estudo, a CIDH produziu sete relatórios especiais ou temáticos: *Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas* (2006), *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (2011), *Criminalização de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos* (2015), *Towards Effective Integral Protection Policies for Human Rights Defenders* (2017), *Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia* (2019), *Guía Práctica sobre Lineamientos y Recomendaciones para la Elaboración de Planes de Mitigación de Riesgos de Personas Defensoras de Derechos Humanos* (2021) e *Directrices Básicas para la Investigación de Delitos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Triángulo Norte* (2021).

escolhidos observando o critério da atividade exercida pelos defensores de direitos humanos envolvidos, tendo em vista que todos atuavam na luta pelos direitos das minorias, contra a violência policial, direito à terra e direitos indígenas. Em razão da atividade exercida por estas pessoas, seus direitos foram violados por entes estatais e não-estatais.

Ao longo dos sete relatórios temáticos produzidos pela CIDH acerca das pessoas defensoras de direitos humanos, foi criado um entendimento sólido sobre a definição dos sujeitos que compõem este grupo e a estrutura jurídica que embasa a sua proteção no âmbito do SIDH. Também de acordo com esses relatórios, foi possível visualizar estatisticamente quais as formas de manifestação de violências contra as/os defensoras/es e em quais países das Américas acontecem os mais numerosos casos de violações de direitos dessas pessoas.

No primeiro relatório temático da CIDH, em 2006, utilizava-se o termo genérico “defensores de direitos humanos” para classificar o referido grupo, sem especificação de outras identidades de gênero, entendendo as pessoas que integram esse conceito como aquelas “que se dedicam à promoção, ao acompanhamento e à defesa legal dos direitos humanos e das organizações a que muitas delas são filiadas” (CIDH, 2006, p. 2). Ainda, tendo como base a Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, a CIDH entendeu que “toda pessoa que de qualquer modo promova ou procure a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos no âmbito nacional ou internacional deve ser considerada defensora de direitos humanos” (CIDH, 2006, p. 4).

A mesma definição foi utilizada no relatório temático de 2011 da CIDH. No entanto, torna-se interessante observar que neste relatório o critério da atividade desempenhada pelo defensor é levado em consideração para defini-lo:

(...) o critério usado para identificar se uma pessoa pode ser considerada uma defensora de direitos humanos é a atividade exercida pela mesma e não outras qualidades, tais como se elas são ou não pagas pelo seu trabalho ou se pertencem ou não a uma organização da sociedade civil (CIDH, 2011, p. 4) (tradução nossa)²¹.

A definição supramencionada foi mantida no Relatório temático de 2015 da CIDH, bem como o critério identificador relativo à atividade realizada pela pessoa

²¹ (...) the criterion used to identify whether a person should be considered a human rights defender is the activity undertaken by the person and not other qualities, such as whether or not they are paid for their work or whether or not they belong to a civil society organization.

defensora de direitos humanos. A partir desse relatório, as traduções para o português e o espanhol passaram a englobar duas identidades de gênero, referindo-se ao grupo como “defensoras e defensores de direitos humanos”. Ainda, a CIDH considerou que o conceito “também se aplica a operadores de justiça como defensores do acesso à justiça de milhares de vítimas de violações a seus direitos” (CIDH, 2015, p. 20).

Já no Relatório temático de 2017 da CIDH, as traduções para o português e o espanhol começaram a englobar outras identidades de gênero e, assim, o grupo começou a ser conceituado como “pessoas defensoras de direitos humanos”. A definição adotada nos outros relatórios se manteve e acrescentaram que as pessoas defensoras podem ser de qualquer gênero, de múltiplas idades e suas atividades podem variar entre a monitoração, a denúncia, disseminação, educação e defesa dos direitos humanos perante o sistema de justiça (CIDH, 2017, p. 23).

Por fim, observa-se que nos últimos relatórios temáticos produzidos pela CIDH sobre as pessoas defensoras de direitos humanos, quais sejam, os de 2019 e de 2021, a definição manteve-se inalterada, utilizando-se do critério identificador da “atividade” exercida para verificar se um dado sujeito pode ser enquadrado no conceito estabelecido. Em todos os relatórios estudados, a CIDH destacou a importância do papel desempenhado pelas pessoas defensoras de direitos humanos para as democracias das Américas e que o direito a defender direitos deve ser protegido pelos Estados-membros do SIDH, uma vez que o trabalho destes indivíduos guarda relação com os direitos previstos na CADH e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (CIDH, 2021, p. 4).

De acordo com as informações coletadas por este pesquisador na página eletrônica da CIDH, até o mês de dezembro de 2021, foram aprovados 109 Relatórios de Admissibilidade da Comissão contra o Estado brasileiro. Desse total, a maior parte dos casos refere-se à violência policial e violência no campo. Quanto aos casos referentes a violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos, percebe-se um número expressivo de casos relacionados às disputas pelo direito à terra, violência no campo, direitos indígenas, direito ao território de comunidades tradicionais, desaparecimento e assassinato de lideranças sindicais e de trabalhadores rurais.

Sobre os temas supramencionados, foram encontrados os seguintes relatórios de admissibilidade da CIDH contra o Estado brasileiro, organizados no Quadro 1:

Quadro 1 - Relatórios de admissibilidade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro sobre violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos

Relatório	Caso	Indivíduo ou comunidade atingida pela violação
Relatório Nº 61/00	Caso 12.058	Gilson Nogueira Carvalho
Relatório Nº 4/03	Caso 11.820	El Dorado Dos Carajás
Relatório Nº 83/06	Petição 641-03	Manoel Luis da Silva
Relatório Nº 82/06	Petição 555-01	Comunidades Quilombolas de Alcântara
Relatório Nº 80/06	Petição 62-02	Membros da Comunidade Indígena de Ananás e outros
Relatório Nº 18/06	Caso 12.353	Arley José Escher e outros
Relatório Nº 37/07	Caso 12.200	Henrique José Trindade e Juvenal Ferreira Trindade
Relatório Nº 19/07	Petição 170-02	Ariomar Oliveria Rocha, Ademir Federicci e Natur de Assis Filho
Relatório Nº 73/08	Petição 1236-06	Gabriel Sales Pimenta
Relatório Nº 9/08	Caso 12.332	Margarida Maria Alves
Relatório Nº 98/09	Petição 4355-02	Povo Indígena Xucuru
Relatório Nº 96/09	Petição 4-04	Antônio Tavares Pereira e outros
Relatório Nº 94/09	Petição 462-01	Francisco de Assis Ferreira
Relatório Nº 125/10	Petição 250-04	Povos Indígenas da Raposa Serra do Sol
Relatório Nº 11/12	Petição 6/07	Jurandir Ferreira de Lima e outros
Relatório Nº 70/12	Petição 1330-07	Pedro Augusto da Silva, Inácio José da Silva e outros
Relatório Nº 71/12	Petição 1073-05	Moradores do Conjunto Habitacional "Barão de Mauá"
Relatório Nº 78/16	Petição 1170-09	Almir Muniz da Silva
Relatório Nº 145/18	Petição 1523-12	Eduardo Collen Leite e outros
Relatório Nº 228/19	Petição 1056-10	Brigido Ibanhes e Elisangela Dos Santos de Souza Ibanhes
Relatório Nº 131/20	Petição 90-11	Comunidade Tradicional de Agricultores e Pescadores Artesanais dos Areais da Ribanceira
Relatório Nº 360/21	Petição 1111-12	Elias Gonçalves de Meura e outros
Relatório Nº 240/21	Petição 1204-10	Comunidade Quilombola Saco das Almas

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Assim, percebe-se que, dos 109 relatórios de admissibilidade da CIDH contra o Brasil, 21 são referentes a violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos. Diante da análise dos 21 relatórios de admissibilidade, destaca-se o Relatório nº 9/08, referente ao caso de Margarida Maria Alves (Caso 12.332), tendo em vista que

no documento se encontra uma definição interessante de defensora de direitos humanos. Ao analisar o caso, a CIDH (2008) classificou Margarida Maria Alves enquanto defensora de direitos humanos e que a sua morte “foi motivada por suas atividades como líder sindical”, ou seja, levou em consideração a atividade exercida pela líder sindical para definir que o crime cometido contra a sua vida foi uma violação de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos. Além disso, no mesmo documento consta que:

(...) a Comissão denota que o impacto especial das agressões contra o direito à vida de defensores e defensoras de direitos humanos se fundamenta em que seu efeito violador vai além das vítimas diretas. Esses atos têm um efeito ameaçador que se expande à demais defensoras e defensores, diminuindo diretamente suas possibilidades de exercer seu direito de defender os direitos humanos (CIDH, 2008).

Os Relatórios de Mérito é o momento em que a CIDH decide se no caso em análise houve ou não violações de direitos humanos, de acordo com os artigos 48 e 50 da CADH. Especificamente contra o Brasil, foram encontrados na página eletrônica da Comissão 21 relatórios de mérito publicados contra o país. No que se refere a pessoas defensoras de direitos humanos, novamente destaca-se que os temas mais recorrentes são referentes a violência no campo e assassinato de trabalhadores rurais.

Sobre esses dois temas, foram coletados os seguintes relatórios, organizados no Quadro 2:

Quadro 2 - Relatórios de Mérito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro sobre violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos

Relatório	Caso	Indivíduo ou comunidade atingida pela violação
Relatório N° 60/99	Caso 11.516	Ovelário Tames
Relatório N° 59/99	Caso 11.405	Newton Coutinho Mendes e outros
Relatório N° 32/04	Caso 11.556	Corumbiara
Relatório N° 25/09	Caso 12.310	Sebastião Camargo Filho
Relatório N° 31/20	Caso 12.332	Margarida Maria Alves e familiares

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Assim, dos 21 relatórios de mérito publicados em face do Brasil, foram encontrados 5 relatórios específicos sobre violações de direitos de pessoas defensoras de

direitos humanos. Da análise específica do Relatório nº 25/09 referente ao caso de Sebastião Camargo (Caso 12.310), observou-se que a CIDH constatou que milícias privadas e segmentos da sociedade ligados ao poder latifundiário se utilizam de uma violência que “se dirige e se intensifica contra os líderes dos movimentos, os defensores dos direitos humanos dos trabalhadores rurais e todo aquele que se destaca na promoção da implementação de um processo de reforma agrária” (CIDH, 2009). No mesmo documento, a Comissão ressaltou que esses atos de violência possuem o objetivo de causar temor generalizado e, assim, desanimar outras pessoas defensoras de direitos humanos, destacando, ainda, que vem recebendo inúmeras denúncias sobre violações de direitos de líderes rurais e membros de movimentos sociais, como o MST, o Movimento de Luta pela Terra, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Brasileiros, a Comissão Pastoral da Terra e outros.

O entendimento da CIDH sobre a definição de pessoas defensoras de direitos humanos reflete diretamente nas sentenças proferidas pela Corte IDH ao julgar casos de violações de direitos dos indivíduos que integram este grupo. Até o mês de janeiro de 2022, 17 casos em face do Estado brasileiro foram submetidos pela CIDH à Corte IDH, tendo sido proferidas 11 sentenças nos seguintes casos: Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (2006), Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil (2006), Garibaldi vs. Brasil (2009), Escher e outros vs. Brasil (2009), Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (2010), Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (2016), Favela Nova Brasília vs. Brasil (2017), Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil (2018), Herzog e outros vs. Brasil (2018), Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil (2020) e Barbosa de Souza e outros vs. Brasil (2021).

Dentre as 11 sentenças proferidas, 4 casos lidam diretamente com a violação de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos. No entanto, o caso Garibaldi vs. Brasil (2009) foi excluído da análise deste pesquisador nesse momento, tendo em vista que a Corte IDH não se debruçou sobre temas relativos à definição e os direitos das pessoas defensoras de direitos humanos na sentença proferida.

O caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil (2006) foi o primeiro caso julgado pela Corte IDH contra o Estado brasileiro que trata sobre a violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos. Apesar da absolvição do Estado brasileiro no referido caso, este teve significativo impacto na jurisprudência da Corte sobre o tema

das/os defensoras/es de direitos humanos, sendo utilizado como referência em outras sentenças nos anos posteriores²².

No referido caso, Gilson Nogueira de Carvalho foi considerado um defensor de direitos humanos em virtude de seu trabalho de denúncia dos crimes cometidos por um possível grupo de extermínio conhecido como “meninos de ouro”, cujos membros possivelmente possuíam ligação com a Polícia Civil do Rio Grande do Norte. As denúncias de Nogueira de Carvalho levaram ao seu homicídio em 20 de outubro de 1996 na cidade de Macaíba/RN. No julgamento do caso, a Corte IDH (2006, p. 34) se utilizou da definição da CIDH de “defensor ou defensora de direitos humanos” para considerar Nogueira de Carvalho enquanto integrante deste grupo.

Ainda, destacou a importância do trabalho dos defensores de direitos humanos para a promoção, respeito e proteção dos direitos humanos e que as violências que recaem sobre esses sujeitos possuem um impacto sobre toda a sociedade, que “se vê impedida de conhecer a verdade sobre a situação de respeito ou de violação dos direitos das pessoas sob a jurisdição de um determinado Estado” (Corte IDH, 2006, p. 35).

Por fim, ressaltou uma série de obrigações que recaem sobre o Estado brasileiro referente às pessoas defensoras de direitos humanos: a) dever de facilitar os meios necessário para a execução livre dos seus trabalhos; b) dever de proteção quando as/os defensoras/es são objeto de ameaças; c) dever de abstenção de impor obstáculos para a realização de seu trabalho; e d) dever investigar as violações cometidas contra esses sujeitos, combatendo a impunidade (Corte IDH, 2006, p. 35).

O caso *Escher e outros vs. Brasil* (2009) foi submetido à Corte IDH pela CIDH por considerar que as vítimas, em razão da natureza do seu trabalho de defensores de direitos humanos e de representantes dos trabalhadores sem-terra, tiveram o seu direito à liberdade de associação violado, uma vez que foram objeto de interceptação telefônica ilegal por agentes estatais e divulgação massiva do conteúdo das ligações (CIDH, 2007, p. 23). As mesmas obrigações internacionais que recaem sobre o Estado brasileiro no tocante às pessoas defensoras de direitos humanos mencionadas no caso de Gilson

²² O caso de Gilson Nogueira de Carvalho foi usado como referência no parágrafo 172 da sentença de mérito do caso *Escher e outros vs. Brasil* (2009), oportunidade em que a Corte IDH destacou a obrigação estatal em facilitar os meios necessários para que os defensores de direitos humanos realizem livremente suas atividades, bem como a necessidade dos Estados em protegerem esses sujeitos quando estiverem sob ameaça, além de se absterem de impor obstáculos para o livre exercício dos seus trabalhos. Ainda, foi utilizado como referência no parágrafo 175 da sentença do caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros *vs. Brasil* (2018), no qual a Corte IDH reiterou sobre a necessidade de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e as obrigações que recaem sobre os Estados no que se refere à proteção e garantia de direitos desses indivíduos.

Nogueira de Carvalho foram ressaltadas pela Corte IDH (2009, p. 52) na sentença do caso Escher e outros vs. Brasil.

Portanto, verifica-se que a Corte IDH e a CIDH levaram em consideração o aspecto definidor da atividade exercida pelas vítimas do caso Escher e outros vs. Brasil para considerá-los defensores de direitos humanos. Observando que as vítimas foram enquadradas dentro do conceito estabelecido, a Corte IDH estabeleceu as obrigações de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no caso em análise.

Por fim, o último caso analisado refere-se ao Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil (2018). A origem do caso se deu em razão do contexto de insegurança e ameaças contra diversos líderes e membros indígenas do povo Xucuru em um processo de delimitação e demarcação de terras. Diversas lideranças indígenas foram ameaçadas, em especial o Cacique Marquinhos, que sofreu um atentado contra a sua vida em fevereiro de 2003, desencadeando atos de violência no território. Após anos de ameaças e atentados, o Cacique Marquinhos foi incluído no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do estado de Pernambuco em 2008 (Corte IDH, 2018, p. 24).

Além das obrigações supramencionadas que constam nas sentenças dos outros dois casos analisados, também foram identificadas outras obrigações proferidas pela Corte IDH no caso do Povo Indígena Xucuru, tais como a de “criar as condições para a erradicação de violações por parte de agentes estatais ou de particulares” e ressaltou, ainda, que “a obrigação do Estado de garantir os direitos à vida e à integridade pessoal das pessoas se vê fortalecida quando se trata de um defensor ou defensora de direitos humanos (Corte IDH, 2018, p. 45).

Quanto a nova obrigação destacada pela Corte na sentença de mérito do caso em análise, afere-se que o Tribunal internacional aprofundou o seu entendimento acerca das obrigações estatais quanto à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, uma vez que a criação de condições para a erradicação de violações por agentes estatais ou não-estatais requer mudanças materiais e institucionais nos órgãos do Estado brasileiro para a concretização e cumprimento da referida obrigação.

Diante da análise dos relatórios temáticos, relatórios de admissibilidade e de mérito da CIDH, bem como das sentenças de mérito proferidas pela Corte IDH nos três casos supramencionados, percebe-se que o conceito adotado jurisprudencialmente para “pessoa defensora de direitos humanos”, no âmbito do SIDH, possui dois critérios definidores: a) a defesa e a promoção dos direitos humanos e das liberdades

fundamentais reconhecidos nacional ou internacionalmente; e b) a atividade ou o trabalho exercido pela defensora ou defensor, que pode variar entre monitorar, denunciar, disseminar, educar e defender os direitos humanos perante o sistema de justiça.

É a partir dessa definição jurisprudencial que casos como o de Margarida Maria Alves, Sebastião Camargo, Gilson Nogueira de Carvalho, Arley José Escher e os membros do Povo Indígena Xucuru foram apreciados pelos órgãos do SIDH enquanto violações de direitos de pessoas defensoras de direitos humanos.

Esse conceito também vem sendo trabalhado por organizações não-governamentais que atuam a nível nacional e internacional, tais como a Justiça Global, Terra de Direitos, *Front Line Defenders*, Anistia Internacional, Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, dentre outros. Pesquisadores e pesquisadoras que trabalham acerca do tema em estudo também vêm contribuindo ativamente para a reflexão sobre esta definição. Portanto, tendo em vista a complexidade do tema e do conceito em si, o presente trabalho destaca um terceiro componente importante para definir o grupo, para além dos instrumentos normativos internacionais e órgãos do SIDH: a participação da sociedade civil.

1.2.3. As/os defensoras/es de direitos humanos segundo a sociedade civil

Para além do entendimento normatizado a partir da Declaração sobre Defensores de 1998 da ONU e a definição jurisprudencial construída pelos órgãos do SIDH ao longo dos últimos anos, a sociedade civil também possui uma importante contribuição para o desenvolvimento do conceito de pessoas defensoras de direitos humanos. Conforme Lima Neto *et al.* (2018, p. 10), a luta pela promoção e defesa dos direitos humanos é atravessada constantemente por diversos movimentos, novas demandas políticas e estratégias, tendo em vista que os movimentos sociais entendem que os direitos humanos vão além do conjunto estático de artigos contidos em instrumentos internacionais, a exemplo da DUDH, mas que estão incluídos em um processo de disputa a ser construído cotidianamente através das lutas sociais.

Portanto, com o objetivo de abarcar a pluralidade das teorias críticas dos direitos humanos, a definição de pessoas defensoras de direitos humanos também se constrói de forma plural na tentativa de incluir os variados perfis e ações dos atores sociais que compõem o grupo em estudo. O conceito de pessoas defensoras de direitos humanos deve acompanhar a dinâmica social inserida em um contexto de adoção de

lutas, tensões políticas, modificações de estratégias e maneiras de atuar, que são impactadas diante do avanço da criminalização dos movimentos sociais por agentes estatais, das ações de opressão operadas dentro da sociedade capitalista e de outras estruturas, como as que se desenvolvem a partir do machismo e racismo (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 11).

Apesar de se constituir enquanto um termo que abarca uma variedade de atores sociais e suas especificidades, o conceito deve evitar inconsistências e ambiguidades (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 11) e, portanto, deve possuir um enfoque na atividade e ações desempenhadas por essas pessoas. Para Medeiros (2012, p. 49), a adjetivação focada na atividade ou no trabalho exercido pelo indivíduo defensor de direitos humanos ajuda a definir o sujeito, não sendo relevante se o mesmo se compreende enquanto tal. Mesmo que a pessoa não se considere ou não seja reconhecida como defensora de direitos humanos, o que irá caracterizá-la é o seu trabalho de proteção das vítimas de violações e de minorias sociais, de denúncia de tais violações, entre outras ações definidoras.

Portanto, uma pessoa pode ser considerada defensora de direitos humanos sempre que atuar pela promoção, defesa e realização dos direitos humanos, cujo trabalho pode ser fruto de uma vocação de uma vida toda ou resultante de uma tragédia pessoal pontual, conforme Terto Neto (2018, p. 30). Segundo o mesmo autor, o direito internacional, a advocacia transnacional e as Organizações Não-governamentais (ONGs) domésticas também adotam o mesmo entendimento para a classificação das pessoas defensoras de direitos humanos.

Juárez (2019, p. 12) alerta que as pessoas defensoras de direitos humanos podem desenvolver suas atividades através da atuação em ONGs e organizações intergovernamentais, como também podem ser empregados estatais, funcionários públicos ou membros do setor privado. Ainda, reflete que o referido trabalho pode se dar em situações particulares sem que o indivíduo pertença a alguma associação ou tenha conhecimentos especializados sobre determinada matéria, podendo atuar em situações particulares que os afetaram em seus núcleos familiares ou sociais, não havendo necessidade de uma atuação permanente.

A classificação feita por Bennett *et. al.* (2015, p. 888) é interessante, pois abrange indivíduos e coletivos separados em três grupos: a) aqueles que desempenham diferentes trabalhos diretamente ligados à defesa e promoção dos direitos humanos, como advogados, ativistas, integrantes de movimentos sociais e outros; b) os que não

são tão facilmente classificados como defensores de direitos humanos, como protestantes individuais, professores, estudantes, profissionais da saúde, minorias sexuais, entre outros cidadãos; e c) as pessoas que estão sendo ameaçadas ou que foram postas ao risco em razão do seu trabalho ligado à defesa e promoção dos direitos humanos.

De acordo com Medeiros (2012, p. 48), houve um processo de profissionalização da defesa dos direitos humanos a partir da década de 1990 em razão do crescimento das ONGs que se empenharam na realização de denúncias de violações de direitos no âmbito nacional e internacional, bem como de profissionais pagos para a realização desse trabalho, como advogados, assistentes sociais, jornalistas e outros. A ONU (2004, p. 6-8), na supramencionada Ficha Técnica nº 29, também se utilizou da separação entre a defesa de direitos humanos através de atividades profissionais (pagas ou voluntárias) e a que acontece em um contexto não-profissional.

A amplitude do conceito estudado no presente capítulo também se justifica pelo ambiente de trabalho no qual as pessoas defensoras de direitos humanos estão inseridas. Eguren e Caraj da *Protection International* (2009, p. 17) definem este ambiente como “cenários complexos, com uma grande variedade de atores, que se veem afetados por processos de tomada de decisões sumamente políticas”, nos quais fatores múltiplos influenciam diretamente as dinâmicas adotadas pelas/os defensoras/es em cada caso. Essas variações de cenários dependem das formas de proteção dos direitos humanos a que se dirige o trabalho desempenhado pela pessoa defensora, podendo se dar

pela vida, por terra e território, pela água, pela autodeterminação de seu povo, sua cultura e seu modo de vida, pelo fim das discriminações étnico-raciais, pela liberdade de reunião, expressão e manifestação, por liberdades de gênero, sexuais e reprodutivas, pela educação, pela moradia digna, dentre muitos outros. São militantes, ativistas e lutadores/as sociais indígenas, quilombolas, ribeirinhos/as, pescadores/as (e de outras populações tradicionais), trabalhadores/as rurais, pessoas sem-terra, LGBTIs, feministas, moradores/as de favelas e periferias, sem-teto, ambientalistas, dentre tantas outras (LIMA NETO *et al.*, p. 11).

Além de pesquisadoras e pesquisadores que desenvolvem o conceito em estudo, destaca-se o papel de outros atores na construção de tal definição: as organizações não-governamentais e movimentos sociais que trabalham com a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. São organizações que monitoram as violações de direitos contra os sujeitos que integram o grupo, representando-os em

demandas judiciais nos âmbitos nacional e internacional e que acionam o Poder Executivo e Judicial para uma atuação conjunta na proteção destes indivíduos.

As referidas organizações se originaram em diversos países e algumas delas possuem atuação direta em território doméstico, tais como a *Front Line Defenders* (Irlanda) e a Anistia Internacional (Inglaterra). Das ONGs de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos que são de origem nacional, destacam-se, dentre outros, a Justiça Global e a Terra de Direitos.

Além destes, o Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (CBDDH) também vem sendo um importante organismo para a monitoração das violações cometidas contra o grupo objeto da presente pesquisa. O CBDDH se define enquanto “uma articulação composta por diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil” nascida em 2004 e que, desde então, “impulsiona e monitora a implementação da Política e do Programa Nacional de Proteção às Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), visando a articulação de políticas públicas” que sejam capazes de superar os problemas estruturais que levam as pessoas defensoras de direitos humanos e os movimentos sociais à vulnerabilidade (CBDDH, 2017, p. 6). Com base no último relatório “Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil” (CBDDH, 2020, p. 15), o Comitê é composto por 42 organizações e movimentos sociais, tais como a CPT, a Justiça Global, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o MST e outros (CBDDH, 2020, p. 197).

A definição de pessoa defensora de direitos humanos adotada pelo CBDDH (2020, p. 17) se baseia na Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, mas também foi construída a partir de reflexões coletivas e das trajetórias de lutas sociais dos movimentos que compõem a articulação.

Além das características adotadas pela normativa internacional e pelos órgãos da SIDH, conforme estudado anteriormente, o Comitê incorpora três características centrais para definir uma pessoa defensora de direitos humanos: 1) a coletividade enquanto categoria definidora; 2) a resistência política para orientar a ação empregada pelas pessoas defensoras; e 3) as identidades que auxiliam na reivindicação dos direitos de diversas minorias sociais e outras camadas subalternizadas (CBDDH, 2020, p. 17).

Dentre as três características supramencionadas, torna-se interessante observar que a “coletividade” visa ampliar o conceito analisado em razão das particularidades que recaem sobre os movimentos populares, sindicatos, associações, comunidades

quilombolas, indígenas e ribeirinhas, observando que estes grupos devem ser considerados pessoas defensoras de direitos humanos enquanto entes coletivos, de acordo com a Justiça Global (2016, p. 5). Tendo em vista que os direitos humanos e sociais reivindicados pelos referidos coletivos os atingem enquanto grupos, as violações de direitos que eventualmente podem ser cometidos contra determinadas pessoas pertencentes a eles terão uma repercussão em todo o movimento. Assim, a categoria da “coletividade” é relevante ao pontuar que todo o grupo é um sujeito titular do direito a defender direitos e a proteção em casos de violações deve ser estendida a todos os integrantes dos movimentos e articulações.

Portanto, evidenciada a importância das reflexões dos movimentos populares e outros componentes da sociedade civil para definir quem são as pessoas defensoras de direitos humanos, destaca-se a conceituação trazida pelo CBDDH no último dossiê “Vidas em Luta” (2020):

Todos os indivíduos, grupos, organizações, povos e movimentos sociais que atuam na luta pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos. Inclui quem busca a conquista de novos direitos individuais, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica. São contempladas ainda as pessoas e coletivos que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, do racismo, do patriarcado e do machismo, às estratégias de deslegitimação e criminalização praticadas pelo Estado, articuladas com atores privados, e à ausência de reconhecimento social de suas demandas e identidades (CBDDH, 2020, p. 17).

Por fim, a CBDDH (2020, p. 17) também vem desenvolvendo debates internos a fim de que o tema e o conceito de defensoras e defensores de direitos humanos considerem a perspectiva do corpo enquanto um território em disputa, uma vez que grupos vulneráveis como mulheres negras, homens negros, pessoas transexuais, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e outras identidades de gênero são violentados em razão da sua existência.

Os três componentes definidores do conceito estudado no presente capítulo (normas internacionais, órgãos do SIDH e sociedade civil) ajudam a compreender as pessoas defensoras de direitos humanos em toda a sua amplitude e complexidade. Ainda, auxiliam na percepção de que, ao serem reconhecidos juridicamente, os integrantes destes grupos são titulares de um direito: o direito a defender direitos, como defendem Meza Flores (2016, p. 33-35) e Medeiros (2012, p. 68).

Apesar do reconhecimento normativo e jurisprudencial, nos âmbitos doméstico e internacional, do direito a defender direitos e dos seus titulares, quais sejam, as pessoas defensoras, estas possuem um longo histórico de violências justamente por exercerem o referido direito, colocando-o em prática através do trabalho de promoção, realização e defesa dos direitos humanos. Ao analisar a dinâmica da violência contra pessoas defensoras de direitos humanos será possível compreender a importância da existência de políticas públicas voltadas à proteção desse grupo.

1.3. POR QUE DEFENDER AS PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS?

Conforme analisado no primeiro subtópico do presente capítulo, a partir da internacionalização dos direitos humanos, os Estados foram pressionados a adotarem as normas internacionais e incluí-las em seu ordenamento doméstico. A exemplo do Brasil, os tratados e convenções sobre direitos humanos podem ratificados pelo Estado brasileiro podem vir a obter a natureza de norma constitucional, conforme o art. 5º, §3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998²³.

Apesar desta internalização das normas de direitos humanos pelos Estados que ratificaram os documentos que compõem o *International Bill of Rights*, o que se verifica na prática é um cenário de violação desses direitos e da sua inacessibilidade pelas camadas socialmente vulneráveis, que não conseguem usufruir dos seus direitos humanos e fundamentais em sua concretude.

Em termos de América Latina, Terto Neto (2018, p. 34) entende que o problema acima descrito pode ser explicado pela insuficiência dos mecanismos de recepção das normas internacionais pelos ordenamentos normativos domésticos dos países latino-americanos quando destinados à resolução de violações de direitos humanos. O autor também aponta que, além de internalizar as normas internacionais de direitos humanos, se faz necessário a sua aplicação pelos Estados de forma correta. Assim, explica que um dos principais argumentos para a necessidade de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos por mecanismos estatais se dá em razão de um argumento sociopolítico que entende estes sujeitos como aqueles que estão empenhados

²³ O referido dispositivo constitucional foi incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e possui o seguinte teor: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

e organizados para a solução dos problemas estruturais que levam às violações de direitos humanos nas Américas.

O segundo argumento elencado por Terto Neto (2018, p. 35) está embasado por elementos jurídicos, uma vez que as normas internacionais de direitos humanos impõem aos Estados o dever de proteger as pessoas defensoras de direitos e os seus direitos, sempre quando se encontrarem sob ameaça. Alguns dos direitos apontados pelo autor é o direito de liberdade de associação, direito ao acesso e de comunização com organismos internacionais, direito de liberdade de opinião e expressão, direito ao protesto, entre outros.

O argumento do autor supramencionado é confirmado pela própria CIDH (2006, p. 8) no primeiro relatório sobre a situação das pessoas defensoras de direitos humanos nas Américas. Ao analisar a estrutura jurídica de proteção destes indivíduos, a Comissão destaca que o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui como princípio a responsabilidade estatal de promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas que estão sob a sua jurisdição, devendo esta responsabilidade se estender às pessoas que realizam um trabalho de defesa desses direitos, gerando obrigações especiais de proteção destinadas a elas.

Para a CIDH (2006, p. 8-9), os Estados possuem a obrigação de adotarem as medidas necessárias que possam facilitar as atividades das pessoas defensoras de direitos humanos, devendo não impedirem, sob quaisquer meios, a realização do seu trabalho e, ainda, protegendo-os sempre que o seu trabalho e as suas vidas se encontrarem sob ameaça.

A estrutura jurídica de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos desenvolvida pela CIDH (2006, p. 9) possui três dimensões: a) a individual, uma vez que estes sujeitos possuem o direito de exercício dos direitos individuais reconhecidos segundo a *International Bill of Rights*; b) a coletiva, uma vez que “a defesa dos direitos humanos é de interesse público e dela participam em geral diferentes pessoas associadas entre si”; e, por fim, c) a dimensão social, que entende que a luta por direitos humanos desempenhada pelas pessoas defensoras e movimentos populares buscam mudanças positivas para a sociedade como um todo.

Essas três dimensões servem de apoio para o reconhecimento de direitos humanos essenciais para a execução do trabalho desempenhado pelas pessoas defensoras de direitos humanos, tais como o direito à vida, à integridade e à liberdade

pessoal (dimensão individual), direito de reunião e liberdade de associação (dimensão coletiva) e direito à liberdade de expressão (dimensão social) (CIDH, 2006, p. 11-28).

Apesar da existência da referida estrutura jurídica de proteção, o exercício da defesa dos direitos humanos se mantém como uma das atividades mais perigosas nas Américas, conforme foi registrado no Relatório Temático de 2021 da CIDH (2021, p. 5) sobre as pessoas defensoras de direitos humanos. Conforme consta no referido relatório, a região das Américas é a mais mortífera do mundo para aqueles indivíduos que defendem os direitos humanos, sendo caracterizada por um aumento de violência, assassinatos e ameaças contra o grupo.

Para a CIDH (2021, p. 5), os riscos que estes sujeitos enfrentam no seu cotidiano podem variar de acordo com o contexto político e social dos seus países, com os métodos empregados nas ameaças realizadas, com o nível de impunidade nas investigações das violações cometidas e com o contexto do exercício da atividade, uma vez que o ambiente de trabalho da pessoa defensora pode estar sujeito a conflitos armados internos e conflitos sociais das mais variadas naturezas. Ainda, a Comissão destaca que a legitimidade do trabalho das pessoas que integram estes grupos é afetada em razão dos atos de criminalização, através da utilização indevida do direito penal para puni-los, assim como pronunciamentos oficiais de governantes e políticos contra o seu trabalho.

Portanto, as violências contra as pessoas defensoras de direitos humanos podem variar de acordo com o contexto em que o seu trabalho é desempenhado, podendo as violações se originarem a partir de conflitos agrários, ambientais, discriminação contra minorias e disputas em torno da autodeterminação dos povos, além de conflitos urbanos que são tensionados a partir do ativismo contra a violência policial (TERTO NETO, 2018, p. 96).

Os episódios de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos é uma forma eficaz de silenciamentos e de combate ao trabalho desempenhado por estes indivíduos (MEDEIROS, 2012, p. 83). Desde as manifestações mais sofisticadas até as que atentam de forma direta à integridade física, as violações de direitos das defensoras e defensores geram um “efeito dominó” em determinadas cadeias de opressão, uma vez que o trabalho de defesa dos direitos humanos de camadas subalternizadas é prejudicado. Assim, tendo em vista que os maiores defensores dos seus direitos se encontram ameaçados, os integrantes dos grupos vulneráveis ficam ainda mais fragilizados no que se refere à proteção desses direitos.

A situação de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos se agrava diante dos índices de impunidade dos crimes cometidos em desfavor delas. Para Medeiros (2012, p. 86), existe uma “negligência e inoperância estatal em combater” as ações dos grupos privados que violam os direitos das defensoras e defensores, gerando um efeito de continuidade dessas mesmas ações e, conseqüentemente, da violência contra o grupo em estudo.

Ao entrevistar atores da sociedade civil que monitora e acompanha a proteção de pessoas defensoras de direitos humanos, Luciana Garcia (2016, p. 131) constatou que os entrevistados apontam uma “existência de relação entre as ameaças sofridas pelos defensores e a impunidade das violações cometidas, a não-responsabilização dos ameaçadores”. A pesquisadora também aponta que os mecanismos de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, como o PPDDH, também são silentes quanto às formas de prevenir a impunidade, uma vez que não avaliam quesitos como:

a omissão do Ministério Público em dar início às ações judiciais relativas a violações sofridas pelos defensores, a sua participação nas ações de criminalização de lideranças, a omissão do Poder Judiciário em julgar em tempo razoável as ações judiciais ou ainda a participação de seus integrantes em ações de criminalização de lideranças (GARCIA, 2016, p. 131).

A impunidade e a omissão dos entes estatais na investigação e combate da perpetuação dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos ao mesmo tempo que enfraquecem as atividades destes indivíduos, também atuam no fortalecimento dos violadores, que podem se transfigurar em atores estatais e não-estatais, como será possível verificar neste subtópico.

1.3.1. A violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos e as suas formas de manifestação

A complexidade do tema da violência contra pessoas defensoras de direitos humanos também se evidencia em razão das formas de manifestação dessas violações, que podem variar de acordo com a condição e categoria que ocupa o violador ou com o contexto do ambiente de trabalho do defensor ou defensora.

Quanto ao *status* do violador, verifica-se que a violência contra a pessoa defensora pode se manifestar institucionalmente ou não, ou seja, por atores violadores estatais e não-estatais. Os agentes violadores estatais são aqueles que são responsáveis pelos ataques e agressões contra as/os defensoras/es e que se utilizam do aparelho estatal para o cometimento da violência, como, por exemplo, no uso abusivo da força

por policiais ou no caso de intervenções de inteligência ilegítimas nas comunicações privadas de integrantes de movimentos sociais.

Terto Neto (2018, p. 97) considera que a violência estatal contra defensoras e defensores de direitos humanos se manifesta de diversas maneiras: detenções e prisões arbitrárias, criminalização das atividades, violência policial e ataques policiais contra atos coletivos em protestos, por exemplo.

No caso *Escher e outros vs. Brasil*, estudado anteriormente, a Corte IDH considerou que o Estado brasileiro foi responsável pelas violações de direitos dos ativistas envolvidos, tais como o direito à vida privada, direito à honra e à reputação, direito à liberdade de associação, dentre outros. O caso é emblemático em razão da utilização do aparelho estatal na interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas dos integrantes de organizações ligadas aos movimentos sociais de defesa do direito à terra e de proteção a trabalhadores rurais. Integrantes da Polícia Militar do Estado do Paraná realizaram de forma indevida as interceptações telefônicas e pela divulgação do conteúdo das conversas em rede nacional. Para a Corte IDH (2009, p. 55), o monitoramento das conversas telefônicas foi realizado sem a observância de requisitos legais e a posterior divulgação causou “temor, conflitos e afetações à imagem e à credibilidade das entidades”.

Outro caso emblemático do uso de forças estatais para impetrar ações violentas contra defensoras e defensores é o que restou conhecido como o “Massacre de Eldorado dos Carajás”. De acordo com o Relatório de Admissibilidade nº 21/03 da CIDH, os peticionários²⁴ afirmam que, na data de 17 de abril de 1996, 155 policiais militares do estado do Pará cercaram um grupo de aproximadamente 1.500 trabalhadores rurais que estavam acampados na margem de uma rodovia localizada no município de Eldorado dos Carajás (PA) e dispararam contra eles, se utilizando de armas de fogo, episódio em que 19 trabalhadores morreram e outros 69 foram gravemente feridos.

Além de detenções, prisões e assassinatos arbitrários, a violência por parte de atores estatais também se dá através de mecanismos sofisticados, como o fenômeno da “criminalização dos movimentos sociais” e das pessoas defensoras de direitos humanos. A criminalização ocorre quando atores estatais se utilizam do direito penal de forma ilegítima através da impetração de ações penais contra as pessoas defensoras sem

²⁴ O caso foi apresentado à CIDH em 5 de setembro de 1996 pelo MST e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL). De acordo com o relatório nº 21/03 (admissibilidade), a petição internacional denuncia a violação dos artigos 4, 5, 8, 25 e 1.1 da CADH.

qualquer fundamento legal ou quando empregam legislações existentes de forma arbitrária com o objetivo de retorcer o seu sentido para incriminar aqueles sujeitos que estão usufruindo do seu direito de liberdade de expressão e reivindicando mudanças sociais de forma democrática.

Para Terto Neto (2018, p. 97) os atores estatais envolvidos na criminalização podem ser vários: desde juízes até promotores e policiais. Segundo o mesmo autor, estes agentes do Estado acusam criminalmente as pessoas defensoras sob falsas evidências e pretextos com o fim de intimidá-las, descredibilizar os seus trabalhos e evitar a continuidade das suas lutas em variadas esferas.

No Relatório Temático de 2015 da CIDH intitulado “Criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos”, foi destacado que a instauração dos processos penais contra estes sujeitos é baseada em tipos penais²⁵ de redação genérica ou ambígua para que as autoridades policiais os utilizem de maneira arbitrária, sistemática e reiterada (CIDH, 2015, p. 29). Os atores estatais envolvidos nos casos de utilização indevida do direito penal para criminalizar o trabalho das pessoas defensoras podem variar entre legisladores, juízes, promotores, ministros, policiais e militares (CIDH, 2015, p. 38).

Para a CIDH (2015), as principais formas de criminalização do trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos são: a) pronunciamentos de funcionários públicos que acusam estes sujeitos de cometer delitos sem a existência de decisões judiciais transitadas em julgado; b) a criminalização dos discursos de denúncia de violações a direitos humanos e do direito à manifestação social pacífica através da utilização de tipos penais que protegem funcionários públicos (como leis de desacato a autoridades e tipos penais como a difamação, injúria e calúnia), de leis que criminalizam a manifestação social; c) utilização de tipos penais que sancionam o recebimento de financiamento estrangeiro através de convênios de cooperação internacional; d) utilização indevida de tipos penais de luta contra o terrorismo e legislações referentes à segurança nacional; e) criminalização em razão das causas específicas promovidas pelas pessoas defensoras, como nas causas da população LGBTQIA+ e das que se destinam à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos; f) a sujeição das pessoas defensoras a processos penais distorcidos, com duração exageradas

²⁵ Os exemplos utilizados pela CIDH de tipos penais com redação genérica ou ambígua são: indução à rebelião, terrorismo, sabotagem, apologia ao crime e ataque ou resistência à autoridade pública (CIDH, 2015, p. 29).

e denúncias e acusações falsas baseadas em tipos penais graves; g) detenções ilegais e arbitrárias; e h) aplicação de medidas cautelares que criminalizam o trabalho das pessoas defensoras, tais como a prisão preventiva e o pagamento de prestação monetária.

Sobre os efeitos da criminalização, a CIDH (2015) aponta a ocorrência de sequelas físicas e na integridade pessoal no que se refere à reputação dessas pessoas perante a sociedade, efeitos negativos no convívio familiar, efeitos econômicos diante da contratação de advogados de defesa. Ainda, a principal repercussão negativa da criminalização se dá em razão dos efeitos sociais, uma vez que o fenômeno aqui discutido pode gerar um efeito intimidador e paralisante em toda a luta por direitos humanos, uma vez que outras defensoras e defensores podem se abster de realizar suas tarefas por medo de também sofrerem as consequências, afetando, assim, toda a sociedade que deixa de contar com a contribuição do direito a defender direitos para a promoção dos direitos humanos em geral (CIDH, 2015, p. 122).

A nível doméstico, a utilização do direito penal de forma indevida com o objetivo de criminalizar o trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos vem crescendo exponencialmente ao longo dos anos. Em maio de 2016, por exemplo, o Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO) ofereceu a denúncia em face de quatro integrantes do MST com base na Lei nº 12.850/2013 (“Lei das Organizações Criminosas”). Segundo Silva (2018, p. 80), esta foi a primeira vez que dispositivos penais da referida legislação foram utilizados contra um movimento social no Brasil. No caso em específico, a denúncia do MP-GO foi oferecida diante de uma ocupação de integrantes do MST na Usina Santa Helena, sendo expedidos quatro mandados de prisão preventiva, dos quais dois foram devidamente cumpridos, culminando no cárcere preventivo que durou mais de duzentos dias para Luis Batista Borges e cento e quarenta e dois dias para José Valdir Misnerovicz.

Uma série de recomendações aos Estados integrantes da OEA foi feita pela CIDH (2015) no referido Relatório Temático de 2015, que inclui a prevenção do uso ou adoção de leis e políticas contrárias aos parâmetros de direito internacionais, tais como a utilização de tipos penais formulados em desacordo com o princípio da legalidade; a recomendação de evitar a sujeição das pessoas defensoras a processos penais com duração exagerada; garantir que as detenções sejam realizadas em respeito ao direito à liberdade pessoal, evitando arbitrariedade e ilegalidade nas medidas, dentre outras recomendações.

Um segundo elemento a ser observado quanto ao *status* do violador se dá nos casos em que a violência é perpetrada por agentes não-estatais.

A violência não-estatal contra as pessoas defensoras de direitos humanos pode se manifestar de diversas maneiras e algumas das mais comuns incluem as ameaças anônimas, invasões dos lares das pessoas defensoras, utilização dos meios midiáticos para realizar campanhas de difamação, ameaças de morte, tentativas e assassinatos concretizados cometidos através das chamadas “milícias” ou “pistoleiros” envolvidos com o crime organizado ou contratados por corporações, dentre outras (TERTO NETO, 2018, p. 99).

Um exemplo de violência não-institucionalizada ou não-estatal se deu no caso do assassinato do advogado e defensor dos direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho. Na sentença supramencionada do caso perante a Corte IDH, as acusações se deram no sentido de apontar que os assassinos provavelmente integravam o grupo de extermínio “meninos de ouro”, cujos membros possivelmente possuíam ligação com a Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte. Da leitura da sentença proferida pela Corte IDH, não restou evidenciado que todos os envolvidos no assassinato do advogado eram exclusivamente agentes estatais na ativa e, assim, o referido caso pode ser considerado como um exemplo de violência perpetrada por agentes não-estatais.

A segunda forma de manifestação da violência contra o grupo em estudo pode se dar em razão do “contexto do ambiente de trabalho do defensor ou defensora”. A partir da causa ou dos direitos que estão sendo defendidos, a violência pode acontecer de maneiras específicas, observando os contextos e diferenças existentes nas lutas oriundas de conflitos agrários e ambientais, de violência policial em contextos urbanos ou, ainda, nos casos de violência contra grupos específicos e que são protegidos legalmente, como as minorias raciais, população indígena, LGBTQIA+ e mulheres.

Essas manifestações de violência também podem variar entre assassinatos, intimidações, ameaças, sequestros e outras formas de agressão física e psicológica. O ponto em comum dessas manifestações é que elas se dão especificamente em razão do contexto da causa defendida pela pessoa defensora.

A violência no campo, por exemplo, diz respeito aos conflitos que geram uma série de violências contra as trabalhadoras e trabalhadores rurais, englobando categorias como indígenas, sindicalistas, assalariados rurais, ambientalistas, comunidades tradicionais, pescadores artesanais e outros grupos que trabalham e sobrevivem do uso da terra e da água (GARCIA, 2016, p. 59). Apenas no ano de 2017, a CPT registrou

cinco massacres no campo, sendo este o maior número de casos de conflitos no campo até aquela data (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 38). O número de casos de conflitos no campo cresceu em 2019 com um total de 1.833 ocorrências, um número recorde de casos em 35 anos (CBDDH, 2020, p. 126). Conforme observado no tópico anterior ao presente neste capítulo, o tema da violência no campo compõe a maioria dos casos que foram admitidos pela CIDH.

No contexto específico da população LGBTQIA+, destaca-se a violência contra travestis e transexuais no Brasil. De acordo com a CBDDH (2020, p. 94), até os oito primeiros meses de 2020, foram assassinadas 129 pessoas que expressavam o gênero feminino, tais como travestis e mulheres trans. Dentre as pessoas assassinadas, haviam ativistas e defensoras de direitos humanos que eram referência na luta pelos seus direitos. Os casos emblemáticos elencados pela CBDDH (2020, p. 99-101) exemplificam a ocorrência de assassinatos de ativistas e militantes vítimas de transfeminicídio em razão do seu trabalho de denúncia de violações dos direitos das pessoas trans e travestis.

Em uma entrevista constante no dossiê “Vidas em Luta” de 2020 (CBDDH, 2020, p. 101), uma defensora de direitos humanos que se identifica enquanto travesti propõe a existência de uma agenda de proteção específica para travestis e mulheres transexuais defensoras de direitos humanos a fim de reconhecer as suas vulnerabilidades específicas e de garantir o exercício das suas atividades.

O exemplo acima é crucial para entender que cada manifestação de violência ocorrida em decorrência do “contexto do ambiente de trabalho do defensor ou defensora de direitos humanos” possui as suas especificidades e ocorrem de maneiras distintas de acordo com a causa defendida.

Portanto, conclui-se que os dois grupos de manifestações de violência elencados nesta pesquisa (“em relação ao status do violador” e “em razão do contexto do ambiente de trabalho”) abrangem uma série de situações violentas que podem tomar formas diferentes, mas que acontecem em razão do trabalho e da atividade desempenhada pelo defensor ou defensora. Desde assassinatos até desaparecimentos forçados e ameaças, de violências institucionalizadas a não-estatais, o ponto em comum dessas manifestações se encontra no fato de que elas enfraquecem o trabalho da luta pelos direitos humanos e, conseqüentemente, minam as possibilidades de promoção e defesa desses direitos.

As manifestações de violência estudadas no presente tópico podem ser observadas diante dos dados e estatísticas que comprovam a existência desses casos. Apesar de subnotificadas e de não haver um órgão estatal específico para a monitoração e registro das ocorrências, os números existentes já servem para alertar uma situação preocupante: as disputas em torno da luta por direitos humanos no Brasil são caracterizadas por episódios violentos e de risco para aquelas/es que desempenham este trabalho.

1.3.2. O Brasil e a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos a partir de dados e estatísticas

Em âmbito doméstico, nas esferas municipais, estaduais e federal, o trabalho de monitoração e registro dos casos de violência, assassinatos, perseguições e ameaças contra pessoas defensoras de direitos humanos ainda é lacunoso. Assim, torna-se complexo obter dados oficiais produzidos por órgãos e departamentos vinculados às instituições estatais que possam auxiliar o mapeamento dos casos, denúncias e investigações. Diante deste cenário, a sociedade civil interessada sobre o tema, composta por pesquisadoras e pesquisadores, ONGs de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos e outras personagens, possuem o seu trabalho dificultado diante da falta de acesso a dados oficiais que possam elucidar o real cenário de violência contra o grupo em estudo.

Apesar do referido cenário lacunoso de mapeamento feito por órgãos oficiais do Estado acerca dos casos de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos, este trabalho vem sendo desenvolvido ao longo das últimas décadas pelas organizações não-governamentais de proteção a estes indivíduos. Destaca-se, portanto, o trabalho feito por articulações como o CBDDH, a Justiça Global, *Front Line Defenders*, a Anistia Internacional e tantos outros organismos que realizam o mapeamento necessário. No entanto, sabe-se que muitas das situações de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos pode não ser oficialmente denunciada ou publicizada e, assim, depreende-se que o número de casos pode ser maior do que aqueles que são registrados pelas organizações supramencionadas.

A parte final do presente capítulo possui o apoio dos relatórios produzidos pelas referidas organizações e, diante da impossibilidade de se debruçar sobre os dados de todos os cenários e manifestações de violência produzidos ao longo das últimas décadas, recomenda-se a leitura dos relatórios e documentos referenciados para um

melhor entendimento acerca da proporção da violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos. Alerta-se, portanto, que o presente subtópico se limita a uma breve análise crítica dos dados obtidos a partir do estudo dos relatórios.

Tendo em vista o objetivo de analisar os caminhos institucionais, políticos e sociais adotados em torno da criação do PPDDH, a análise crítica acerca dos dados dos casos de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos feita neste subtópico possui a delimitação temporal referente aos sete anos anteriores à criação da política pública até a atualidade, ou seja, de 1997 até 2021.

Esta delimitação partiu de uma escolha metodológica que se justifica sob quatro aspectos: a) a intenção de analisar o contexto de violência no período imediatamente anterior à criação do PPDDH; b) o marco temporal e normativo estabelecido diante da Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, que se constitui enquanto o primeiro documento internacional a reconhecer o direito a defender direitos; c) a crescente preocupação dos organismos pertencentes aos sistemas internacional e interamericano de proteção aos direitos humanos durante os anos de 1998 a 2000 a partir da criação de mecanismos de proteção específicos para as pessoas defensoras de direitos humanos²⁶; e d) o fato de que o primeiro relatório desenvolvido pela sociedade civil sobre a situação das pessoas defensoras de direitos humanos abarcou o período de 1997 a 2001²⁷.

No relatório “Na Linha de Frente: defensores de direitos humanos no Brasil, 1997-2001” destacou-se a ocorrência de 57 casos de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos entre os anos de 1997 e 2001, incluindo 23 assassinatos, 32 ameaças de morte, 4 tentativas de homicídio, 4 processos de criminalização através de ações judiciais sem justificativa e 2 detenções injustificadas, 4 espancamentos, 1

²⁶ No âmbito da ONU, foi estabelecido em abril de 2000 o mandato do Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos pela Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, através da Resolução 2000/61 (E/CN.4/RES/2000/61). O Relator Especial possui o dever de promover a implementação da Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, recomendar estratégias efetivas para traçar mecanismos de proteção às pessoas defensoras, investigar e examinar a situação dos integrantes deste grupo ao redor do globo, dentre outras obrigações (ONU, 2022). Já no âmbito do SIDH, destaca-se o Relatório Anual de 1998 que reconheceu a importância do trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos e recomendou aos Estados a adoção de medidas para assegurar a proteção física destes sujeitos (CIDH, 1999). Em junho de 1999, a Assembleia Geral da OEA, a partir da sua Resolução 1.671 intitulada “*Human Rights Defenders in the Americas: Support for the Individuals, Groups and Organizations of Civil Society Working to Promote and Protect Human Rights in the Americas*”, instruiu a CIDH a continuar os estudos acerca do problema enfrentado pelo grupo na região (OEA, 1999).

²⁷ Trata-se do relatório “Na Linha de Frente: defensores de direitos humanos no Brasil, 1997-2001”, produzido pela Front Line Defenders e a Justiça Global. A escolha de limitar o relatório aos casos ocorridos naquele lapso temporal foi justificada diante das “centenas de casos na última década” (CAVALLARO, 2002, p. 7).

sequestro e 1 desaparecimento (CAVALLARO, 2002, p. 7). injustificadas que a CPT registrou um total de 1.517 assassinatos de trabalhadores rurais entre 1988 a 2000, demonstrando que o trabalho em torno da defesa do direito à terra e pela reforma agrária é um dos mais arriscados em território nacional (CAVALLARO, 2002, p. 26). Outros contextos violentos analisados no relatório dizem respeito à violência policial nos centros urbanos, violência em razão da defesa do meio ambiente, dos direitos indígenas e dos direitos trabalhistas no Brasil, além de casos violações contra representantes eleitos nos Poderes Legislativo e Executivo.

O segundo relatório produzido pela Justiça Global e a *Front Line Defenders*, intitulado “Na Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil – 2002-2005”, analisou 51 casos emblemáticos de violações cometidas contra pessoas defensoras de direitos humanos durante o período mencionado no seu título. De acordo com a tabela de casos analisados (GAIO *et al.*, 2006, p. 141-144), 21 destas ocorrências se relacionavam a assassinatos de defensoras e defensores, além de 38 ameaças, 8 tentativas de assassinato, 7 perseguições, 7 processos judiciais, 6 prisões, 3 agressões e outros tipos de violência como arrombamentos e difamação.

É interessante observar que a violência no campo também foi um tema de destaque no referido relatório. Dos casos analisados, 13 deles se referiam a violência contra defensores da luta pela terra. O documento também apontou que a ação de milícias privadas contribuiu para o aumento da violência contra os trabalhadores rurais e que, somente no ano de 2004, 37 lideranças rurais foram assassinadas, 421 trabalhadores rurais foram presos e houve um total de 37.220 despejos (GAIO *et al.*, 2006, p. 27).

O período de 2006 a 2012 foi analisado no terceiro relatório publicado pelas mesmas organizações supramencionadas. Publicado em 2013, o relatório “Na Linha de Frente: criminalização dos defensores de direitos humanos no Brasil (2006-2012)” analisou 35 casos emblemáticos de violência contra o grupo, incluindo casos de criminalização, torturas, assassinatos, ameaças e perseguições contra integrantes de movimentos sociais no campo, comunidades tradicionais, ativistas que atuam no âmbito urbano, em favelas e comunidades populares, dentre outros casos de violência policial e criminalização dos movimentos sociais que atuam na luta por acesso à moradia nas cidades.

O principal tópico levantado pelo relatório foi o da criminalização das pessoas defensoras de direitos humanos. Segundo o documento, o fenômeno da criminalização

foi influenciado e intensificado durante o período estudado em razão da vigência da Lei de Segurança Nacional e da lógica do “inimigo interno” adotada institucionalmente (DIAS *et al.*, 2013, p. 14), bem como o contexto de preparação do país para a recepção dos megaeventos esportivos, como a “Copa do Mundo” de 2014 e os “Jogos Olímpicos” de 2016, que favoreceram a adoção de políticas de segurança que aumentaram os casos de criminalização da pobreza (DIAS *et al.*, 2013, p. 9). Outros contextos analisados estão relacionados a “grandes empreendimentos econômicos realizados no país”, como a Hidrelétrica de Belo Monte, a luta contra as milícias, grupos de extermínio, pelos direitos humanos no sistema prisional e pelos direitos de comunidades tradicionais e da população LGBTQIA+. Ainda, destacou-se a intensificação dos processos de criminalização após as manifestações populares iniciadas em junho de 2013 (as “Jornadas de Junho de 2013”) (DIAS *et al.*, 2013, p. 10).

A análise acerca do aumento dos casos de criminalização e de violência pessoal a partir das Jornadas de Junho de 2013 foi confirmada no documento “Guia de Proteção para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos”, publicado em 2016 pela Justiça Global. O contexto dessa época para os movimentos sociais foi marcado por uma alteração de grandes centros urbanos em razão da preparação para a Copa do Mundo de 2014, que influenciou o alto índice de “remoções forçadas, recolhimento compulsório de pessoas em situação de rua, militarização de territórios pobres, aumento da letalidade em operações policiais, aumento do encarceramento, endurecimento penal”, dentre outros cenários que favoreceram o recrudescimento do cenário político de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos (JUSTIÇA GLOBAL, 2016, p. 10).

No ano de 2016, foram registrados pelo CBDDH (2017, p. 22) um total de 66 assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos, sendo a maioria desses homicídios decorrentes de conflitos no campo, evidenciando que a luta por terra é o contexto de trabalho mais perigoso para quem atua na defesa de direitos humanos no Brasil. De acordo com o relatório “Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos”, produzido pela CBDDH (2017) e que analisou casos ocorridos entre 2014 e 2016, no ano de 2015 foram registradas 50 mortes em decorrência de conflitos no campo, bem como 144 ameaças e 59 tentativas de homicídio. Em 2016, o número de homicídios no campo cresceu para 56 ocorrência (CBDDH, 2017, p. 22).

Outros cenários analisados no relatório incluem violações e perseguições de movimentos populares urbanos, o aumento da violência contra trabalhadoras/es do

audiovisual, midiativistas e comunicadoras/es, bem como o aumento dos casos de criminalização das pessoas defensoras de direitos humanos. Outro ponto interessante elencado pelo relatório diz respeito à “crise da política de direitos humanos” após 2016, incluindo uma deterioração da estrutura do PPDDH a partir do Decreto nº 8.724, de abril de 2016, que causou uma restrição do alcance da política pública às pessoas defensoras que se encontram em situação de ameaça e que limita a participação da sociedade civil dentro do Programa (CBDDH, 2017, p. 62-63).

Em 2017, segundo o relatório “*Informe Anual sobre Defensores/as de Derechos Humanos en Riesgo en 2017*” produzido pela *Front Line Defenders* (2018, p. 12), a América foi o continente líder de assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos, registrando-se, naquele ano, um total de 212 homicídios, sendo 156 destas ocorrências somente no Brasil e Colômbia.

Dentre esses casos, novamente se afirma o cenário perigoso em face daqueles que lutam em conflitos socioambientais e de acesso ao direito à terra. De acordo com o relatório “*Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil em 2017*”, também produzido pela CBDDH, foram registrados cinco massacres no campo em 2017, “marca anual jamais registrada pela CPT em seus mais de trinta anos de registros de conflitos no campo” (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 38). No mesmo relatório, foi registrado que a violência contra ocupações de movimentos sociais no campo cresceu nos anos de 2016 e 2017: nestes dois últimos anos, foram registrados, respectivamente, 1.079 e 982 casos de violência, em comparação com os anos de 2014 e 2015 que registraram 793 e 764 em cada um (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 33).

Outras situações emblemáticas analisadas pelo referido relatório incluem a violência contra pessoas defensoras de direitos humanos no contexto urbano, contra integrantes de religiões de matriz africana, contra comunidades quilombolas, indígenas, LGBTQIA+, disseminação da violência de gênero e da intensificação dos casos violentos contra os movimentos de luta pela água.

Segundo o mesmo relatório, o caso mais emblemático de assassinato de uma defensora de direitos humanos em 2018 foi o da vereadora Marielle Franco, cujo homicídio se deu no dia 14 de março deste ano (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 7). A vereadora atuava em causas ligadas às pautas de raça, gênero e violência policial no Rio de Janeiro e, retornando de uma atividade política, teve o seu caso alvejado por tiros, sendo executada juntamente com o seu motorista, Anderson Gomes.

O assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes foi destacado como tema sensível no contexto brasileiro pela CIDH (2018, p. 285) no seu “Relatório Anual de 2018”, juntamente com outros casos de violência oriundos das eleições para os cargos do Poder Legislativo e Executivo no ano de 2018, crimes políticos, disseminação de notificações falsas relacionadas ao período eleitoral e outras questões que desestabilizam a institucionalidade democrática do país.

Segundo a CIDH (2018, p. 284), após visitas ao Brasil entre 5 a 12 de novembro de 2018, destacou-se que os principais desafios naquele ano para as pessoas defensoras de direitos humanos no país estão relacionados a contextos como: os altos índices de mortes violentas a nível nacional; os impactos da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro e no aumento dos registros de tiroteios e pessoas mortas pela polícia; a situação crítica contra defensoras/es de comunidades quilombolas, indígenas e camponesas; os reiterados casos de violência e mortes dentro dos centros socioeducativos para adolescentes infratores, assim como os casos de violência nos centros penitenciários, os quais sofrem com o enfrentamento entre grupos rivais do crime organizado; o aumento dos discursos que incitam violência por razões discriminatórias nos espaços públicos e nas redes sociais, sobretudo em respeito às mulheres, pessoas LGBTQIA+, afrodescendentes e movimentos populares que lutam pela terra, moradia e o meio ambiente.

No terceiro volume do relatório “Vidas em Luta” produzido pela CBDDH (2020), foram analisados casos que ocorreram nos anos de 2018, 2019 e 2020. Em 2019, o relatório aponta o número de 24 assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos, incluindo 10 indígenas (CBDDH, 2020, p. 8). Durante os três anos analisados pelo referido relatório, foram registradas violações contra defensoras e defensores em contextos de defesa dos quilombos, da reforma urbana e moradia nas cidades, violências contra os povos tradicionais, mulheres, travestis e transexuais brasileiras, sendo, ao final, destacada a situação da violência no campo e nas florestas. Sobre este último tópico, registrou-se, em 2019, o aumento de assassinatos em 14,3% em relação a 2018, bem como um aumento de tentativas de homicídio em 7,1% e ameaças de morte em 21,8%, ocasionando a morte de 14 lideranças rurais (CBDDH, 2020, p. 131).

Com o aumento da pandemia da COVID-19 entre 2020 e 2021, a situação das pessoas defensoras de direitos humanos também piorou em razão da doença (NETO *et al.*, 2021, p. 5). De acordo com o relatório “O Impacto da Covid-19 na Defesa dos Direitos Humanos no Brasil”, produzido pela Justiça Global, os grupos de pessoas

defensoras de direitos humanos mais atingidas pela pandemia se deu entre os povos indígenas, comunidades quilombolas e a população LGBTQIA+, em especial as pessoas trans e negras. Os referidos grupos enfrentaram uma maior vulnerabilidade em relação à Covid-19 em razão da falta de acesso ao sistema público de saúde brasileiro e pelo desmonte das políticas sociais específicos destinados às camadas sociovulneráveis no país (NETO *et al.*, 2021, p. 4-5). Ao final do relatório, destacou-se que 92 pessoas defensoras de direitos humanos perderam a vida em decorrência da Covid-19 entre março e agosto de 2020 (NETO *et al.*, 2021, p. 12).

No ano de 2021, a *Front Line Defenders* (2022, p. 6) registrou o assassinato de 27 defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil e, dentre estes casos, 19 pessoas trabalhavam na defesa do direito à terra. Alguns dos temas tratados no relatório “*Global Analysis 2021*” referentes à violência contra o grupo em estudo no Brasil referem-se à luta pelos direitos dos povos indígenas e direitos socioambientais, bem como o contexto de violência política que expõe ao risco grupos como mulheres, população LGBTQIA+, pessoas negras e defensoras/es de direitos humanos (FRONT LINE DEFENDERS, 2022, p. 30).

Diante do cenário geral de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos entre os anos de 1997 a 2021, representado por dados e estatísticas levantados por organizações não-governamentais, verifica-se que este grupo está inserido em cenários de vulnerabilidade no tocante à garantia dos seus direitos, em especial em relação à proteção e garantia do direito à vida e à integridade física.

A impunidade que recai sobre a maioria dos casos que aconteceram ao longo dos últimos anos é um dos fatores determinantes para o aumento dos casos de violência, uma vez que os grupos de extermínio, milícias, pistoleiros, agentes estatais ou que não estão ligados aos órgãos oficiais, perpetuam as violações sem que as investigações e punições dos crimes sejam levados à frente pelo Judiciário.

Portanto, o reconhecimento das vulnerabilidades e situações específicas que levam à violência no âmbito da defesa dos direitos humanos em razão do trabalho desempenhado pelo grupo em estudo pode levar à resposta do questionamento: “por que defender as pessoas defensoras de direitos humanos?”. Ao compreender as especificidades e o risco que envolve a tarefa da luta por direitos humanos no Brasil, comprovado através dos dados e estatísticas apresentadas no presente capítulo, se faz necessário uma resposta institucional ao problema da violência contra estes indivíduos.

A União, pressionada por grupos da sociedade civil e da advocacia transnacional, começa a refletir sobre uma resposta ao problema da violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos após a publicação do relatório “Na Linha de Frente: defensores de direitos humanos no Brasil, 1997-2001”. O I Seminário Brasileiro sobre Defensores de Direitos Humanos, ocorrido em novembro de 2002 em Brasília/DF, tinha como objetivo a identificação dos principais obstáculos enfrentados pelo grupo e a organização de uma rede doméstica de proteção às/aos defensoras/es (TERTO NETO, 2018, p. 116).

Diante dos dados e estatísticas divulgadas que demonstravam a alto número de casos de violações contra as pessoas defensoras de direitos humanos, o caminho em torno da criação do PPDDH e de uma política nacional de proteção ao grupo começa a ser traçado institucionalmente.

2. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS E AS DISPUTAS EM TORNO DA SUA TRAJETÓRIA POLÍTICA-NORMATIVA (2004-2016)

*Não ficar de joelhos,
que não é racional renunciar a ser livre.
Mesmo os escravos por vocação
devem ser obrigados a ser livres,
quando as algemas forem quebradas*
(Trecho do poema “Rondó da Liberdade”,
de Carlos Marighella, ativista político
assassinado no dia 4 de novembro de 1969,
vítima da ditadura militar (1964-1985)).

No Brasil, a resposta institucional à violência cometida contra as pessoas defensoras de direitos humanos veio através da criação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, em 26 de outubro de 2004. Gaio *et al.* (2006, p. 32) apontam que o lançamento oficial do Programa, feito pelo então Secretário dos Direitos Humanos da Presidência da República, Nilmário Miranda, em uma audiência pública da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, se deu em um cenário de disputas com a sociedade civil organizada, que entendia ser necessária a adoção de instrumentos para a efetivação do programa, tais como definição da metodologia, treinamento especializado de policiais para a proteção das/os defensoras/es, delimitação dos recursos orçamentários e um fomento ao debate acerca da situação deste grupo no Brasil.

As disputas entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e as organizações da sociedade civil foram estabelecidas diante do receio, por estas últimas, de “um lançamento desastrado e inútil, que permaneceria no papel e sem implementação num momento crucial para a proteção dos defensores de direitos no país” (GAIO *et al.*, 2006, p. 32).

Desde a sua criação, o PPDDH teve em sua centralidade a participação da sociedade civil organizada, cujas reivindicações perante o governo federal se concentravam na criação de uma Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Brasil, tendo em vista a perpetuação dos casos de assassinatos, ameaças, criminalização das atividades e perseguições que transformavam o trabalho de defesa dos direitos humanos um dos mais perigosos no âmbito doméstico. Assim, o termo “disputas” empregado ao longo da presente pesquisa pode ser compreendido conforme são analisados os tensionamentos políticos entre o governo federal brasileiro,

a sociedade civil organizada e os órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Portanto, o presente capítulo possui como objetivo a análise do panorama legiferante e político-social em torno das duas primeiras fases do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, entre os anos de 2004 e 2016, destacando os seus desafios e limites. Quanto à definição, classificação e distinção temporal destas fases, adota-se metodologicamente a seguinte separação: a primeira etapa, nomeada nesta pesquisa como a de “criação”, e compreendida entre os anos de 2004 e 2012; e um segundo momento, definido como o de “tentativas de consolidação e reivindicações de reforma”, entre os anos de 2013 e 2016. Cada fase estudada impõe novos desafios a serem observados e analisados, tendo em vista que, conforme os dados expostos no capítulo anterior, apesar da criação do PPDDH, as manifestações de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil não cessaram.

O crescente cenário de violência contra as/os defensoras/es expõe uma constatação de que, apesar dos progressos manifestados na redemocratização brasileira após o ano de 1985 e de uma sofisticação jurídica e normativa no âmbito doméstico quanto à compreensão, aplicação e proteção dos direitos humanos, através da internalização das normas estrangeiras relativas ao tema, ainda persistem temas frágeis a serem trabalhados pelo Estado brasileiro para o seu efetivo cumprimento.

Para Terto Neto (2018, p. 111), a criação do PPDDH se deu em razão da interconexão entre uma série de eventos internacionais, regionais e domésticos, cujos atores como a sociedade civil organizada e os mecanismos internacionais de direitos humanos desempenharam um importante papel ao pressionarem o Estado brasileiro quanto à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos:

ONGs de direitos humanos em parceria com redes de advocacia transnacional pressionaram o governo federal e demandaram ações efetivas para enfrentar a violência estatal e não-estatal contra os defensores de direitos humanos. As suas reivindicações políticas de direitos humanos demandaram a adoção de medidas legais para proteger o direito constitucional à vida e à dignidade, bem como o direito à integridade física e psicológica dos defensores de direitos humanos (TERTO NETO, 2018, p. 111-112) (tradução nossa)²⁸.

²⁸ “HR NGOs in partnership with TANs pressured the federal government and demanded effective action to tackle state and non-state violence against HRDs. Their HR political claims demanded effective legal

No primeiro capítulo da presente pesquisa, foi analisada a conjuntura da participação dos movimentos populares na demanda pela efetivação de direitos humanos no Brasil e, ainda, foi observado que a monitoração dos dados e estatísticas de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos vem sendo realizada por esses atores através do trabalho das organizações não-governamentais que produzem os relatórios estudados anteriormente.

Assim, é possível constatar que o papel desempenhado pelos diferentes componentes da sociedade civil organizada vem sendo importante ao longo da história de combate às violações de direitos humanos em território brasileiro, seja no âmbito rural ou urbano, especialmente quando é observada a sua interferência na demanda por adoção de medidas de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos pelo Estado brasileiro.

Como será possível analisar no presente capítulo, os movimentos populares e outros setores da sociedade civil organizada desempenharam um papel crucial para a institucionalização de uma política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no âmbito do governo federal: desde as pressões exercidas para a criação do PPDDH até as críticas e reivindicações pela reforma da política pública em sua segunda fase, marcada pelas tentativas de consolidação.

A hipótese supramencionada também é confirmada por Terto Neto (2018, p. 102) ao afirmar que as duas principais formas de respostas da sociedade civil à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos se dão através das pressões exercidas em todos os níveis governamentais e no monitoramento da formulação e implementação de políticas públicas em direitos humanos no Brasil.

É impossível analisar a fase de criação do PPDDH sem destacar o papel das organizações de direitos humanos e movimentos populares, que impulsionaram o debate acerca da necessidade da referida política pública, cujas discussões ocorreram, dentre muitos espaços, nas conferências nacionais de direitos humanos e em diálogo com órgãos internacionais, como a Relatoria Especial para Defensores de Direitos Humanos da ONU, fazendo com que as discussões internas sobre o tema fossem incorporadas aos padrões internacionais e experiências de outros países latino-americanos (GARCIA, 2016, p. 24).

Luciana Garcia (2016, p. 24) aponta que estes “atores estranhos ao mundo jurídico”, integrantes de movimentos populares e organizações não-governamentais, foram essenciais para a produção de conhecimento jurídico e de normas internas, tais como o Decreto nº 6.044/2007, que aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, além do Manual Orientador de Procedimentos do PPDDH, de 2016.

As respostas estatais à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos geralmente ocorrem depois ou em razão das reivindicações populares exercidas pelos movimentos sociais e organizações não-governamentais, influenciando diretamente na implementação de políticas públicas em direitos humanos pelo governo federal após as pressões exercidas contra o Estado e a monitoração de suas práticas relativas ao tema (TERTO NETO, 2018, p. 103).

A sociedade civil organizada também se utiliza dos mecanismos internacionais do SIDH enquanto um instrumento para a luta por direitos humanos. As denúncias oferecidas à CIDH acerca das violações cometidas pelo Estado brasileiro contra as pessoas defensoras de direitos humanos, conforme foi estudado no capítulo anterior, são exemplos das estratégias e procedimentos adotados por estes sujeitos na tentativa de procurar um respaldo jurídico para a resposta ao presente cenário de violência.

Assim, conclui-se que a criação do PPDDH não é a única resposta buscada pelos movimentos populares e outros integrantes da sociedade civil, mas é apenas uma resposta institucional. No entanto, outras demandas são reivindicadas, tais como o combate à impunidade dos crimes cometidos contra as pessoas defensoras, que necessita de uma investigação judicial eficaz a fim de responsabilizar os agentes violadores, além do fortalecimento da luta contra a criminalização dos trabalhos dos movimentos populares.

Nesta perspectiva, o presente capítulo é dividido em quatro seções: na primeira, o período anterior à criação do PPDDH é analisado sob a ótica das disputas políticas entre os movimentos populares, organizações internacionais de proteção aos direitos humanos e o governo federal brasileiro; na segunda, são destacados os eventos que ocorreram entre os meses que antecederam a criação do Programa até o seu primeiro lançamento, em julho de 2004; em um terceiro momento, além de se observar os fatos compreendidos no período da primeira fase do PPDDH (2004 – 2012), também é oferecido um panorama da estrutura organizacional da política pública até o ano de 2022, além da sua disposição normativa em âmbito federal e dos estados federativos; e,

por fim, a quarta seção explora os principais eventos e críticas feitas ao Programa em sua segunda fase (2013 – 2016), que evidenciam as reivindicações pela reforma da política pública.

2.1 AS DISPUTAS POLÍTICAS E O ENVOLVIMENTO TRANSNACIONAL PARA A CRIAÇÃO DO PPDDH

Ao analisar o período entre a redemocratização do Brasil após 1985 até o ano imediatamente anterior à criação do PPDDH, em 2003, Terto Neto (2012, p. 112) entende que três níveis de interações foram fundamentais para a produção de eventos legais e políticos que levaram à criação da política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos: 1) a relação entre a rede de advocacia transnacional e os mecanismos de direitos humanos dos sistemas interamericano e universal de proteção; 2) a sociedade civil organizada; e 3) o Estado brasileiro.

Quanto ao sistema universal de proteção dos direitos humanos, conforme estudado no primeiro capítulo, os mecanismos internacionais de proteção desenvolvidos a partir da adoção da Declaração sobre Defensores da ONU de 1998 foram essenciais para a internalização das medidas de combate à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos pelos Estados. Já no âmbito do sistema interamericano, destaca-se a atuação da CIDH no monitoramento das ocorrências violentas e na admissibilidade dos casos de crimes cometidos contra os sujeitos do grupo em estudo. A partir do final da década de 90, a interação constante entre a ONU, a CIDH e o Estado brasileiro foi determinante para definir as estratégias de proteção às/aos defensoras/es. Tais relações iriam perdurar pelas décadas seguintes, influenciando, inclusive, na própria criação do PPDDH.

Em 17 de dezembro de 1997, a CIDH recebeu a denúncia contra o Estado brasileiro sobre o assassinato de Gilson Nogueira de Carvalho em 26 de outubro de 1996, resultado das denúncias e ações judiciais promovidas pela vítima em defesa dos direitos humanos, especialmente em relação às denúncias que realizava contra as atividades de um “esquadrão da morte” conhecido como “Meninos de Ouro”, que possuía relação com integrantes da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte (CIDH, 2000).

A admissibilidade do caso, através do Relatório nº 61/00 e, posteriormente, a sua submissão à Corte IDH o torna paradigmático, tendo em vista que se trata do primeiro caso a ser julgado no âmbito do SIDH contra o Estado brasileiro referente a

uma violação de direitos de uma pessoa defensora de direitos humanos. Terto Neto (2018, p. 113) aponta que a denúncia do assassinato de Gilson Nogueira de Carvalho à CIDH serviu como uma pressão adicional ao Estado brasileiro a fim de questionar o cenário de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos no país.

Ainda em 1997, a CIDH, após uma visita ao Brasil, destacou o cenário de violência sofrido por trabalhadores rurais do Estado do Pará, que enfrentam uma dupla opressão: 1) os problemas estruturais decorrentes da desigualdade na distribuição de terras e da vulnerabilidade socioeconômica no âmbito rural, causando enfrentamentos, repressões físicas e violações de direitos humanos; e 2) a facilitação da impunidade pelo Poder Judiciário do Estado do Pará, que possuía interferência direta na continuidade do crime organizado no estado, tendo como caso emblemático a suspensão do processo judicial que investigava um dos envolvidos no assassinato do sindicalista Expedito Ribeiro de Souza²⁹ (GARCIA, 2016, p. 67).

Sobre a interferência da sociedade civil organizada nas pressões realizadas contra o Estado brasileiro e nas disputas que levaram à criação do PPDDH, destacam-se as Conferências Nacionais de Direitos Humanos, realizadas a partir de 1996, as Consultas Latino-Americanas de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e os Seminários sobre Defensores de Direitos Humanos no Brasil (TERTO NETO, 2018, p. 114; GARCIA, 2016, p. 110-111).

A I Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada entre os dias 26 e 27 de abril de 1996 no âmbito da Câmara dos Deputados, tinha como objetivo “proporcionar a participação de instituições públicas e organizações não-

²⁹ Sobre o caso do homicídio de Expedito Ribeiro de Souza, destaca-se um importante documento analisado na presente pesquisa e datado de 04 de março de 1991, tratando-se de um manifesto assinado por mais de 200 (duzentas) pessoas e 28 (vinte e oito) organizações coletivas, tais como o MST, o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, a CPT, dentre outros movimentos. Direcionado ao Presidente da República, Fernando Collor de Mello, ao Ministro da Justiça Jarbas Passarinho e outros integrantes do governo federal da época, o documento foi criado pelo Setor de Combate à Violência no Campo da CUT (Comitê de Rio Maria/PA) e relatou o homicídio de Expedito Ribeiro de Souza no dia 02 de fevereiro de 1991, “apesar das várias denúncias e dos apelos que foram feitos” e que estava “há muito marcado para morrer” (CUT, 1991). Na oportunidade, destacaram-se os reiterados casos de ameaças e homicídios contra trabalhadores rurais e lideranças da luta pelo direito à terra na região sul do estado do Pará, que, naquele mesmo ano, até a data de assinatura do manifesto, já tinha registrado seis assassinatos no município de Rio Maria. Dentre as movimentações populares direcionadas a partir do documento, afere-se a existência do “Dia de Luta pelo fim da violência e impunidade” em 13 de março de 1991, além de ações promovidas pela Anistia Internacional, a Confederação de Sindicatos Alemães e outras entidades internacionais que pressionavam o Estado brasileiro e o governo do estado do Pará para uma resolução dos casos e o combate à violência no campo. O referido documento possui a sua importância por marcar algumas das primeiras mobilizações, desde a redemocratização brasileira, que reivindicavam a proteção estatal em benefício de militantes e ativistas do direito humano à terra.

governamentais na discussão e na apresentação de propostas ao Plano Nacional de Direitos Humanos, visando ao seu aperfeiçoamento” (BRASIL, 1996, p. 03). Dentre as propostas ao Estado brasileiro que foram estabelecidas na conferência e que se referem ao tema em estudo, destacam-se: a federalização dos casos de violações de direitos humanos; a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais pelos Estados a fim de capacitar a população para a mediação e solução informal de conflitos; a ampliação da titularidade ativa das entidades de direitos humanos para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, da Ação Civil Pública e para a impetração de Mandado de Segurança Coletivo; investigação dos crimes cometidos contra as pessoas que morreram e desapareceram durante a ditadura militar; a investigação federal das violações dos crimes de direitos humanos; e a extinção de organismos ligados ao extermínio de pessoas e ao crime organizado, dentre outras propostas (BRASIL, 1996, p. 9-13).

No entanto, de acordo com Luciana Garcia (2016, p. 111), as primeiras recomendações específicas sobre defensores de direitos humanos foram formuladas pela primeira vez na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos de 1999, com o objetivo de fazer com que o Estado brasileiro apoiasse o projeto de resolução acerca do tema na Assembleia Geral das Nações Unidas. Na mesma conferência, o caso de Gilson Nogueira de Carvalho foi lembrado ao relacioná-lo à tentativa de intimidação contra o ativista James Cavallaro (*Human Rights Watch*), que, ao denunciar os fatos relativos ao assassinato do advogado pelo grupo de extermínio no Rio Grande do Norte, foi processado por um delegado do estado (BRASIL, 1999, p. 126).

O tema retorna ao debate na X Conferência Nacional, em 2006, que propõe o estabelecimento do plano nacional de proteção com orçamento próprio, apoio da Polícia Federal e treinamento especializado dos policiais voltado à proteção das/os defensoras/es de direitos humanos. Ainda, as propostas específicas relacionadas ao PPDDH e a necessidade do seu fortalecimento são tratadas na XI e XII Conferências Nacionais (GARCIA, 2016, p. 111), ocorridas, respectivamente, em 2008 e 2016.

Além das Conferências Nacionais de Direitos Humanos, as Consultas Latino-Americanas de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos foram importantes instrumentos utilizados pela sociedade civil organizada para desenvolver uma agenda de atuação que tinha por objetivo a criação de mecanismos de proteção para as pessoas defensoras de direitos humanos nas Américas.

A I Consulta Latino-Americana de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos aconteceu entre os dias 13 e 15 de junho de 2001 na Cidade do México e foi

fortalecida a partir do engajamento político transacional e organizado por ONGs como a Anistia Internacional, *International Service for Human Rights* (Estados Unidos), *Non-governmental Committee for the Protection of Human Rights Defenders* (Colômbia) e o *Defenders Committee of La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos* (México). Nesta primeira oportunidade, os principais problemas que afetavam as pessoas defensoras de direitos humanos nas Américas foram monitorados e, ao final, uma série de compromissos comuns aos Estados foram desenvolvidos para fins de dar uma resposta à situação de violência contra o grupo (TERTO NETO, 2018 p. 114).

Conforme registrado no relatório “Na Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil – 2002-2005”, a temática dos defensores foi atravessada por um processo de amadurecimento durante a II e a III Consultas Latino-Americanas, ocorridas, respectivamente, em 23 e 25 de julho de 2002 na Guatemala e entre 25 a 27 de agosto de 2004 em São Paulo, no Brasil.

Foi durante a III Consulta Latino-Americana que o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos foi constituído, contribuindo para que o tema entrasse na pauta da sociedade civil e da própria União, uma vez que, naquela ocasião, cerca de 90 defensores de 25 países diferentes debateram a origem das violações contra o grupo, identificando, além das especificidades de cada país, um padrão relacionado às causas e formas de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos (GAIO *et al.*, 2006, p. 21-22).

Terto Neto (2018, p. 115) afirma que os eventos supramencionados ressoaram domesticamente, uma vez que a sociedade civil organizada pressionou o governo federal para tomar medidas efetivas referentes à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. Esta hipótese é reforçada no relatório “Na Linha de Frente” de 2002-2005, quando se destaca que “a participação de organizações da sociedade civil em diversas redes tem contribuído para dar maior visibilidade aos problemas e desafios enfrentados por defensores no país” e que a participação da sociedade civil organizada brasileira no Comitê Organizador das Consultas Latino-Americanas, bem como a sua atuação perante os órgãos que compõem o SIDH “são evidências do alto grau de organização, incidência e interesse no tema” (GAIO *et al.*, 2006, p. 21).

O desenvolvimento do tema pela sociedade civil organizada durante as Consultas Latino-Americanas e as primeiras Conferências Nacionais de Direitos Humanos levaram à criação de um terceiro campo de atuação no Brasil especificamente sobre o tema das pessoas defensoras: os Seminários sobre Defensores de Direitos

Humanos no Brasil, ambos realizados no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Durante o I Seminário de Defensores de Direitos Humanos, realizado em novembro de 2002 em Brasília/DF, foram identificados os principais problemas que afetavam as pessoas defensoras e foi proposta a criação de uma política de proteção, sendo, assim, o primeiro engajamento político nacional específico que objetivava chamar a atenção dos governos federal e estaduais para a proteção das/os defensoras/es (TERTO NETO, 2018, p. 116-117).

É a partir desse momento que a sociedade civil organizada consegue perfurar os limites institucionais através de uma rede de comunicação com as instâncias federativas, em especial a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, para fins de criar uma política pública específica para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil. A partir da pressão dos vários setores da sociedade, movimentos populares e ONGs, desenvolve-se uma resposta institucional à violência contra o grupo em estudo, refletindo-se sobre a necessidade de criação de mecanismos de proteção.

2.2 A NECESSIDADE DE UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO: A RESPOSTA INSTITUCIONAL À VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS

Nos meses que antecederam a criação do PPDDH, foi possível visualizar um diálogo mais estreito entre o governo federal e os setores da sociedade civil que vinham se organizando nos eventos supramencionados com o objetivo de pressionar o Estado brasileiro para tomar medidas eficazes para o combate à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos.

A criação do PPDDH encontrou um solo fértil durante o novo momento político inaugurado no primeiro governo Lula (2003-2006), que se abria a um diálogo mais intenso com a sociedade civil organizada, movimentos sociais e ONGs de proteção dos direitos humanos, conforme analisa Terto Neto (2018, p. 117). Segundo o mesmo autor, a agenda de direitos humanos se tornou uma característica importante da diplomacia adotada pelo Presidente da República da época, que era mais sensível às pressões internacionais dos mecanismos de direitos humanos da ONU e da OEA e, assim, objetivava lançar o Brasil enquanto um ator emergente de direitos humanos a nível global.

Nesta perspectiva, em maio de 2003, o Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, instituiu um grupo de trabalho que era composto por representantes da sociedade civil organizada e membros do Poder Executivo com o objetivo de definir as diretrizes para uma política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil (GARCIA, 2016, p. 68-69).

Da análise da Portaria da Secretaria Especial dos Direitos Humanos nº 66, de 09 de maio de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho para refletir as propostas de políticas, ações, medidas e reformas legislativas destinadas a garantir proteção especial aos defensores de direitos humanos, é possível visualizar que o Estado brasileiro estava atento ao número crescente de casos de violência, bem como levou em consideração, no preâmbulo da referida norma, a Declaração sobre Defensores da ONU de 1998.

De acordo com o art. 2º da referida Portaria, o Grupo de Trabalho era constituído por representantes do Estado, tais como aqueles ligados à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e outros; e por integrantes da sociedade civil organizada, como representantes da ONG Terra de Direitos, Justiça Global, Movimento Nacional de Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil, entre outras entidades.

A competência do Grupo de Trabalho também está especificada no art. 3º da norma supramencionada e pode ser resumida em cinco ações: a proposição de medidas, ações e programas governamentais em diferentes níveis federativos para fins de aplicar a Declaração sobre Defensores da ONU de 1998; a análise dos casos de violência contra as defensoras e defensores de direitos humanos; a solicitação de providências em relação aos casos que permaneciam impunes à época; a análise dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que poderiam aperfeiçoar a legislação penal doméstica; e a proposição de procedimentos e rotinas policiais destinadas especificamente às necessidades de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

Dentre os principais temas discutidos no âmbito do Grupo Trabalho, salienta-se a proteção específica que se direciona à pessoa defensora de direitos humanos, em sentidos individual ou coletivo, uma vez que uma política pública de proteção a esse grupo deve manter o defensor e a luta social que ele desempenha em destaque, no local em que suas atividades são desenvolvidas, garantindo, assim, proteção policial, ampla investigação das ameaças e de outros tipos de violações, além do enfretamento dos problemas estruturais que motivam as violências às pessoas defensoras e ao seu trabalho

(GAIO *et al.*, 2006, p. 31-32). Especificamente sobre a proteção policial, o Grupo de Trabalho aponta que cada estado da federação iria eleger uma força policial que teria capacitação específica pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para dar proteção às pessoas defensoras (GAIO *et al.*, 2006, p. 32).

Além da importância do Grupo de Trabalho supramencionado, o II Seminário sobre Defensores de Direitos Humanos no Brasil, que ocorreu em 10 de junho de 2003, marcou mais um avanço em relação às discussões do papel do Estado brasileiro na criação de uma política pública específica para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. De acordo com o presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados daquela época, o deputado Enio Bacci, no relatório sobre as atividades do II Seminário, a referida política pública encontraria um ambiente próspero para ser criada naquele momento político, uma vez que era necessário uma resposta à sistemática violência contra os defensores de direitos humanos no Brasil, cuja proteção estava sujeita “à disponibilidade de recursos do Governo ou à sensibilidade do ministro da Justiça” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 12).

No mesmo evento, o Ministro da Justiça do Governo Lula, Márcio Thomaz Basto, declarou que havia “disposição do Ministério da Justiça, do Presidente da República e do Governo brasileiro de pôr em prática políticas públicas que visem a proteção dos defensores dos direitos humanos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 21). Se desenhava, portanto, um cenário que favorecia a adoção de uma agenda de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos como uma política de governo e de Estado que, ao mesmo tempo, encontrava força a partir das reivindicações da sociedade civil organizada.

O II Seminário foi importante ao passo que reuniu lideranças de diversas entidades, movimentos populares, ONGs e representantes do Poder Executivo e Legislativo a fim de traçar os objetivos e diretrizes da política pública que viria ser o PPDDH. Assim, naquela oportunidade, se discutiram alguns problemas como: as estruturas de violência e opressão contra as pessoas defensoras; a falta de recursos e a ausência de vontade política dos governos para combater a impunidade que permite a continuação da violência; a necessidade de uma política pública que possa ser operacionalizada no âmbito dos Municípios; o estabelecimento de confiança entre os beneficiários da política pública e o governo; a integração de medidas de proteção que visem a prevenção das manifestações de violência; o reforço do sistema de justiça para assegurar soluções aos problemas enfrentados pelos sujeitos que compõem o grupo; e a

garantia de que a legislação doméstica sobre segurança pública esteja integrada aos princípios da Declaração sobre Defensores da ONU de 1998 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, pag. 85-95).

Ao final do II Seminário, foram dispostas ações práticas que pudessem viabilizar a criação da política pública de proteção às/aos defensoras/es. Um prazo de até sessenta dias foi estipulado para a realização de uma audiência pública sobre o tema, foram pensadas propostas de campanhas de conscientização sobre o papel das/os defensoras/es e foi sugerido um seminário anual de monitoração, avaliação e aprimoramento das propostas de medidas de proteção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 156-158).

Em julho de 2004, foi realizada uma reunião ordinária do então chamado Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana³⁰ para apresentar as diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, oportunidade em que foi instituída a coordenação nacional do programa, que era vinculada ao Conselho, sendo responsável por elaborar o marco metodológico da política pública e implementar as coordenações estaduais nos Estados piloto do Pará, Espírito Santo e Pernambuco (GARCIA, 2016, p. 69; GAIO *et al.*, 2006, p. 32).

Terto Neto (2018, p. 121) destaca três níveis de interação que possibilitaram o desenvolvimento de um cenário político e eventos legais que levaram à criação do PPDDH: a interação entre as redes de advocacia transnacional com a sociedade civil organizada com o objetivo de pressionar a proteção das pessoas defensoras; as pressões da sociedade civil organizada destinadas ao governo federal para garantir mudanças nas políticas de combate à violência contra o grupo; e, por fim, a pressão exercida pelas redes de advocacia transnacional em face do Estado brasileiro e os mecanismos de direitos humanos da ONU e da OEA que procuravam a adoção de políticas de proteção dos direitos humanos e, especificamente, das pessoas defensoras.

O cenário político que antecedeu a criação do PPDDH foi marcado por uma significativa abertura do Estado brasileiro no âmbito do Poder Executivo para que uma “ampla variedade de atores participasse da agenda nacional, incluindo seus adversários, resultando em uma configuração do Estado altamente heterogênea”, garantindo uma

³⁰ O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana foi instituído pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 e, após, foi transformado em Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Dentre as principais competências do Conselho, destaca-se a sua atribuição de fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos em território doméstico, além de apresentar propostas legislativas relacionadas ao tema.

extensão aos setores da sociedade civil de uma maior oportunidade de participação nos processos políticos (TATAGIBA, 2021, p. 446).

A constatação de que a criação do PPDDH em 2004 é uma consequência da abertura política do Governo federal brasileiro às reivindicações da sociedade civil organizada sobre a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos é confirmada, ainda, por Terto Neto (2018, p. 123), que elenca três fatores que possibilitaram o lançamento da política pública naquele ano: o diálogo amplo do governo Lula com a sociedade civil organizada sobre os temas de direitos humanos; a diplomacia presidencial adotada pelo governo Lula que colocou os direitos humanos como um tema central da retórica governamental; e o comprometimento do Estado brasileiro com o Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir da ratificação de instrumentos importantes no âmbito universal e regional de proteção dos direitos humanos.

A partir da leitura dos dois primeiros tópicos que compõem o presente capítulo, é possível visualizar o cenário político que favoreceu a criação do PPDDH em 2004. Neste processo, destaca-se o papel dos movimentos populares e outros setores da sociedade civil organizada que se incumbiram das seguintes ações e estratégias: perceberam o crescente cenário de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos nas Américas; organizaram eventos que possibilitaram o diálogo entre as entidades que atuam nos mais variados contextos de proteção dos direitos humanos; pressionaram o Estado brasileiro, atuando conjuntamente com os mecanismos de proteção da ONU e OEA para construir instrumentos de proteção específicos destinados ao grupo em estudo; perfuraram a bolha institucional do Estado brasileiro com o Grupo de Trabalho criado a partir da Portaria da Secretaria Especial dos Direitos Humanos nº 66, de 09 de maio de 2003 e com a realização dos Seminários sobre Defensores no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; e, por fim, propuseram as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, que incluía o lançamento de uma política pública específica: o PPDDH.

A análise da estrutura organizacional e normativa do PPDDH, além dos eventos políticos e sociais que aconteceram concomitantemente com o seu lançamento é o objetivo da terceira seção.

2.3 PRIMEIRA FASE DO PPDDH E A SUA CRIAÇÃO (2004 – 2012)

Antes do lançamento do PPDDH, dois momentos legislativos importantes, frutos das atividades desempenhadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 66/2003 – SEDH, serviram como uma tentativa de institucionalização da política pública. O primeiro deles foi o Projeto de Lei nº 2.980/2004, submetido em 12 de fevereiro de 2004 pelo Deputado Federal Eduardo Valente (Partido dos Trabalhadores – Goiás) e que tinha por objetivo instituir o PPDDH. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 3.616/2004, de autoria da deputada Iriny Lopes (Partido dos Trabalhadores – Espírito Santo), inseria o capítulo de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos ameaçados na Lei nº 9.807/99 (Lei do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas – PROVITA) (GAIO *et al.*, 2006, p. 32).

No entanto, ambos os projetos de lei receberam pareceres de inconstitucionalidade diante da vedação expressa no art. 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, que dispõe que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

Além dos momentos legislativos supramencionados, um momento político que se deu antes da criação do PPDDH também foi decisivo para a pauta das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil. A III Consulta Latino-Americana para Defensores de Direitos Humanos, realizada entre 25 a 27 de agosto de 2004 em São Paulo, impulsionou o tema da proteção das pessoas defensoras a integrar a agenda política interna brasileira (TERTO NETO, 2018, p. 125) e resultou na formação do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (JUSTIÇA GLOBAL, 2016, p. 3)³¹.

Através da Resolução nº 14, de 28 de julho de 2004, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, na mesma reunião extraordinária do CDDPH que apresentou as diretrizes para o PPDDH, foi criada a Coordenação Nacional do PPDDH, sendo definida a sua composição e as principais funções, que inclui a implementação de medidas de proteção às pessoas defensoras. No entanto, conforme alerta Terto Neto (2018, p. 152), a

³¹ Sobre a criação, a importância e as entidades que compõem o CBDDH, ver o subtópico 1.2.3 da presente dissertação, intitulado “As/os defensoras/es de direitos humanos segundo a sociedade civil”.

resolução não possuía poderes efetivos de criar o PPDDH enquanto política pública, sendo necessária uma legislação primária ou secundária³².

O PPDDH foi lançado oficialmente em 26 de outubro de 2004 pelo então Secretário Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Nilmário Miranda, durante uma audiência pública da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Além da insuficiência normativa, o PPDDH foi lançado sem a estrutura necessária para garantir as diretrizes e preparar os instrumentos que pudessem efetivar a política pública, o que fez com que a sociedade civil organizada temesse um lançamento sem efetividade prática para a proteção do grupo que seria beneficiário direto do Programa:

Nessa oportunidade, o ministro desconsiderou ponderações feitas pelas organizações da sociedade civil que integram a Coordenação Nacional [do PPDDH] que, mesmo cientes da urgência de sua implementação, entendiam ser necessário constituir uma estrutura no âmbito da Secretaria [de Direitos Humanos da Presidência da República] para viabilizar suas diretrizes, ou seja, preparar os instrumentos necessários (procedimentos, metodologia, treinamento de policiais para formar a escolta para proteger os defensores, recursos orçamentários, debates do tema de defensores, ainda desconhecido em nosso país, organização responsável pela execução etc.) para a efetivação do Programa. As organizações da sociedade civil alertaram a Secretaria de Direitos Humanos para o que poderia vir a ser um lançamento desastrado e inútil, que permaneceria no papel e sem implementação num momento crucial para a proteção dos defensores de direitos no país (GAIO *et al.*, 2006, p. 32).

Conclui-se, portanto, que o lançamento do PPDDH enfrentou dois problemas principais: juridicamente, a política pública não contava com a força normativa adequada, tendo sido criada por uma resolução do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; e, em termos de efetividade, carecia da estrutura e do norte metodológico necessários para obter resultados práticos na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

A pressão exercida pela sociedade civil organizada e pelos mecanismos de proteção de direitos humanos no âmbito regional e universal pode ser uma possível

³² No âmbito da teoria geral do direito, as normas jurídicas são classificadas de acordo com os seus tipos e, considerando a diversidade desta tipologia e que as normas possuem uma sanção, entende-se que as normas primárias seriam as que imputam uma sanção a um fato, enquanto as secundárias não imputam sanções. Assim, uma norma primária contém dispositivos específicos que orientam uma conduta a partir de uma sanção, o que pode e o que não pode fazer em termos de legalidade. Por sua vez, as secundárias contêm a exortação, ou seja, as consequências que derivam das primárias. Há de se destacar, ainda, que as normas jurídicas estão estruturadas em um determinado ordenamento jurídico a partir de uma disposição escalonada, na qual se parte de uma hierarquia, permitindo que determinado tipo normativo se sobreponha aos demais e construindo critérios de sistematização entre normas que podem vir a se chocar.

explicação para um lançamento feito às pressas, desconsiderando o estabelecimento das diretrizes básicas para o funcionamento do Programa em termos práticos. Assim, verifica-se que, apesar de um cenário político aberto ao diálogo com os movimentos populares que reivindicavam a sua criação, o PPDDH carecia do seu essencial: existência jurídica e efetividade perante os seus beneficiários.

A Coordenação Nacional do PPDDH somente veio a se reunir novamente em 22 de novembro de 2004, “por insistência dos integrantes da sociedade civil”, apontando quais seriam os primeiros passos para o norte metodológico que necessitava a política pública: a construção de um marco metodológico que pudesse definir os procedimentos de implantação das coordenações estaduais, inclusive com cronograma de lançamento em três estados federativos até o fim de março de 2005; a definição dos procedimentos que seriam adotados nos casos concretos que necessitassem de proteção; e a realização do treinamento dos policiais, seja em âmbito federal ou estadual, com o objetivo de formar os corpos de escolta designados para o PPDDH (GAIO et al., 2006, p. 33).

Apesar de se considerar que a criação do PPDDH se deu em 2004, os efeitos práticos da política pública somente vieram à luz no início de 2005 com o seu processo de implantação, que se encontrava paralisado e sem a definição da composição e estrutura da Coordenação Geral (GAIO *et al.*, 2006, p. 33).

Em 2 de fevereiro, no município de Rondon do Pará, localizado no estado do Pará, aconteceu o segundo lançamento do PPDDH através de uma audiência pública com o então Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda. A reunião foi solicitada por movimentos populares e outros setores da sociedade civil organizada, como a CPT, a Terra de Direitos, a Justiça Global e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rondon do Pará com o objetivo de denunciar as diversas manifestações de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos naquela região, que incluíam ameaças de morte, assassinatos de trabalhadores rurais e sequestros, problemas que eram intensificados diante da morosidade do Poder Judiciário em dar prosseguimento às investigações e processos judiciais sobre os crimes (GARCIA, 2016, p. 84).

Na mesma audiência pública, Dorothy Stang, defensora dos direitos humanos relacionados às causas ambientais e aos direitos dos agricultores sem-terra contra madeireiros e fazendeiros, denunciou pessoalmente ao Secretário de Direitos Humanos da época que estava recebendo ameaças de morte e, no dia seguinte, 3 de fevereiro de 2005, encaminhou uma carta ao delegado da Polícia Civil do Estado do Pará, Luiz

Fernandes, denunciando a ocorrência de ameaças contra famílias de agricultores na região de Anapu e que, inclusive, já haviam invadido áreas de propriedade dos trabalhadores (GAIO et al., 2006, p. 75-76).

Dez dias após a audiência pública, em 12 de fevereiro de 2005, a defensora Dorothy Stang foi assassinada com seis tiros quando estava a caminho de uma reunião no Assentamento Esperança sobre o Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Anapu, município do estado do Pará (GAIO et al., 2006, p. 75). O assassinato de Dorothy Stang repercutiu na mídia internacional, sendo levado ao conhecimento dos órgãos de direitos humanos da ONU e da OEA através dos movimentos populares brasileiros, o que levou o governo federal a acelerar a implementação do PPDDH (TERTO NETO, 2018, p. 129).

Dorothy Stang denunciava, há vários anos, o cenário de violência contra os trabalhadores rurais do estado do Pará. Em 2005, o estado apresentava o maior índice de assassinatos ocasionados por conflitos agrários em todo o Brasil e, entre 1985 e 2001, quase 40% dos homicídios perpetrados contra trabalhadores rurais aconteceram no Pará (GAIO et al., 2006, p. 77). Todos esses fatores explicam a urgência da implantação de uma política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos naquele estado, o que levou ao segundo lançamento do PPDDH em 2005 pela Secretaria de Direitos Humanos.

No entanto, o novo lançamento do Programa também se caracterizou enquanto um ato de relações públicas feito pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, sem o estabelecimento de uma infraestrutura mínima para a sua efetividade, tendo ocorrido somente enquanto uma resposta às reivindicações dos movimentos populares e ONGs por ações estatais para combater a violência no campo nas áreas daquele estado (TERTO NETO, 2018, p. 128-129).

Em 20 de abril de 2005, o CBDDH enviou uma carta à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, alertando para o fato de que o PPDDH estava prestes a perder a sua credibilidade em razão da sua ineficiência (TERTO NETO, 2018, p. 130). Pressionada por diversas entidades da sociedade civil organizada, a Secretaria de Direitos Humanos desenvolveu um seminário metodológico em Brasília, durante os dias 28 a 30 de novembro de 2005, sendo este evento um marco importante para traçar as diretrizes necessárias para a implementação do PPDDH em termos práticos.

O seminário metodológico pode ser considerado enquanto o primeiro evento realizado no âmbito do governo federal com o objetivo de discutir os elementos da

política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, o que envolveria debater as causas da violência em termos estruturais, além de definir as medidas de proteção capazes de combatê-la:

Este seminário especificou quem seriam os potenciais beneficiários do PPDDH de acordo a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos da ONU de 1998; definiu a situação de risco, vulnerabilidade e violação das pessoas defensoras de direitos humanos; caracterizou os tipos de proteção, as instituições responsáveis e o critério utilizado para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos a partir de indicadores de risco, vulnerabilidade, violação e ameaça; elaborou um sistema de gestão (em ambos os níveis federal e estadual) para o PPDDH; e indicou as medidas para enfrentar as causas de risco, vulnerabilidade, violação e ameaças contra pessoas defensoras de direitos humanos (Conclusões Finais – Plenária Final do Seminário Nacional) (TERTO NETO, 2018, p. 130) (tradução nossa)³³.

Ao mesmo tempo que o PPDDH, enquanto política pública instituída no âmbito federal, ainda se encontrava sob definição metodológica, o estado do Espírito Santo lança o primeiro programa estadual de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos. Através da Lei estadual nº 8.233, de 21 de dezembro de 2005³⁴, foi instituído o Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos em Situação de Risco, que, segundo seu art. 1º, estaria vinculado à Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS.

Nos seus primeiros anos, a ausência de uma legislação específica e primária que regularizasse o PPDDH enquanto política de Estado se constituía enquanto um dos principais problemas da política pública. Segundo setores da sociedade civil organizada e movimentos populares de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, faltava ao PPDDH o “compromisso governamental” para que a o programa pudesse ser implantado e ter efetividade enquanto política pública (GAIO *et al.*, 2006, p. 34).

³³ This seminar specified the PPDDH’s potential beneficiaries according to the 1998 UN Declaration on HRDs; defined the situation of risk, vulnerability and violation on HRDs; characterized the types of protection, the institutions responsible and the criteria for HRDs protection to the indicators of risk, vulnerability, violation and threat; elaborated a system of management (federal and state levels) for the PPDDH; and indicated measures to face the causes of the risk, vulnerability, violation and threats against HRDs (Conclusões Finais – Plenária Final do Seminário Nacional).

³⁴ De acordo com o art. 2º da Lei estadual nº 8.233/2005, “são considerados Defensores de Direitos Humanos todos aqueles que exerçam atividades voltadas para a implementação, manutenção ou resgate de direitos assegurados na Declaração Universal dos Direitos Humanos”. O ingresso no Programa Estadual de Proteção se estende a qualquer defensor de direitos humanos que tenha sua vida ou integridade física em situação de risco, podendo a proteção ser estendida ao cônjuge, companheiros, ascendentes, descendentes e dependentes (art. 3º, *caput* e Parágrafo Único). A autorização da inclusão do defensor no Programa, a ser avaliada pela Coordenação Estadual, consideraria aspectos como a gravidade de risco para a vida ou integridade física da pessoa a ser incluída, a dificuldade de prevenir os fatos ou situação pelos meios convencionais, a relevância das atividades exercidas pelo defensor no âmbito estadual e federal, a compatibilidade da personalidade e da conduta da pessoa a ser incluída no que se refere às restrições de comportamento exigidas pelo Programa e a existência de recursos humanos, técnicos e operacionais que possibilitem a proteção (art. 6º).

Um segundo avanço veio através do Decreto Presidencial nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, que aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH) e definiu um prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. De acordo com o art. 1º do Decreto, a principal finalidade do PNPDDH seria “estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos” e que, em razão da atividade empreendida na defesa dos direitos humanos, “encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”. O prazo definido para a elaboração do Plano Nacional de Proteção seria de noventa dias a partir da publicação do Decreto, conforme o seu art. 2º, que contaria com a Coordenação Especial do PPDDH, além de outros órgãos públicos e setores da sociedade civil.

Outro importante passo possibilitado pelo decreto presidencial, de acordo com o seu art. 3º, foi a autorização da União para firmar convênios, acordos e instrumentos congêneres com os Estados e o Distrito Federal com o objetivo de implementar medidas protetivas em benefício das pessoas defensoras de direitos humanos enquanto não for instituído o Plano Nacional de Proteção.

A estrutura normativa do Decreto Presidencial nº 6.044/2007 será estudada na seção 2.3.1. do presente capítulo. Sobre o contexto político concomitante ao Decreto, Terto Neto (2018, p. 132) aponta para o fato de que o Poder Executivo federal optou por este caminho normativo com o objetivo de evitar um longo embate político e processo legislativo em face das forças conservadoras³⁵ do Congresso Nacional brasileiro, que

³⁵ Terto Neto (2018, p. 132) aduz que as referidas forças conservadoras são representadas pelas organizações presentes na Câmara dos Deputados e Senado Federal que estão à disposição dos interesses de latifundiários, extremistas religiosos e empresários, que estariam organizados em blocos quando discutidos temas referentes aos direitos humanos no Congresso Nacional. O termo “Bancada BBB” vem sendo utilizado no âmbito das ciências sociais e ciência política para se referir às forças conservadoras presentes no Congresso Nacional brasileiro representadas pela bancada armamentista (“bancada da bala”), bancada ruralista (“bancada do boi”) e pela bancada evangélica (“bancada da bíblia”). As três forças conservadoras, ao mesmo tempo que representam partes do projeto de domínio do capital financeiro e manutenção da ordem do capitalismo dependente na realidade brasileira, cujos interesses são representados por setores como do agronegócio e dos latifundiários (bancada do boi), também se utilizam do processo legiferante a partir da atuação no Congresso Nacional a fim de projetar os seus interesses e políticas neoliberais que operam na subjetividade conservadora “em nome da família” enquanto instituição (bancada evangélica) e em uma propensa segurança das liberdades individuais através da defesa de uma sociedade armada (bancada armamentista). De acordo com Szwako e Lavallo (2021, p. 458-459), os atores conservadores disputam as esferas institucionais a fim de interpelar “as capacidades de ação do Estado, imprimindo suas categorias simbólicas e agendas” através da criação de órgãos, ocupação de cargos públicos e definição de instrumentos de políticas públicas a serem remodelados e/ou priorizados. O tema será analisado no subtópico 3.5 da presente dissertação, intitulado “Breves reflexões sobre o futuro das políticas públicas de proteção dos direitos humanos durante o bolsonarismo”.

oferecia uma resistência à promulgação de legislações próprias em direitos humanos. Assim, diante da dificuldade presente no processo legiferante em direitos humanos naquela época em razão das disputas políticas entre os atores conservadores e os que se propunham a uma agenda de proteção às pessoas defensoras, coube à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o governo federal impulsionarem o tema de proteção ao grupo em estudo através do decreto presidencial supramencionado.

Especificamente em relação ao PPDDH, em 2007, o CBDDH novamente editou recomendações ao Estado brasileiro, apontando críticas, problemas e sugestões referentes à política pública, indicando a urgência da definição de um marco legal específico para o Programa, o aumento do seu orçamento, a ampliação de equipes e a capacitação dos policiais militares responsáveis pelas ações de escolta das defensoras e defensores protegidos (GARCIA, 2016, p. 124-125).

Os primeiros anos do PPDDH foram marcados por sucessivos movimentos de pressão exercidos pela sociedade civil organizada, movimentos populares e ONGs, que reivindicavam uma melhor estruturação do Programa para fins de alcançar resultados concretos de proteção às pessoas defensoras. As pressões exercidas sobre o governo federal em busca de respostas institucionais ao problema se resumiam às seguintes reivindicações: a) a insuficiência prática do PPDDH enquanto instrumento de proteção efetivo às/aos defensoras/es; e b) a insuficiência normativa da política pública, uma vez que carecia de norma primária para a sua instituição.

Diante da insuficiência prática do PPDDH naquele momento, os setores da sociedade civil organizada pressionavam o governo federal para tomar outras medidas de proteção, como um maior alcance do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) previsto no art. 109, § 5º da Constituição Federal após a sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional nº 45/2004, que se constituía enquanto um importante instrumento dos movimentos populares para a defesa dos direitos das pessoas defensoras de direitos humanos naquela época³⁶.

O primeiro IDC analisado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) comprova a sua importância enquanto instrumento de luta para os movimentos populares de defesa das pessoas defensoras de direitos humanos, uma vez que se tratou do caso do

³⁶ O IDC está previsto no art. 109, § 5º da Constituição Federal nos seguintes termos: “nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”.

homicídio de Dorothy Stang. No entanto, o deslocamento foi rejeitado pelo STJ, que considerou as autoridades estaduais responsáveis pela investigação do crime empenhadas na apuração dos fatos e que estavam adotando as medidas necessárias para punir os responsáveis (IDC 1/PA 2005/0029378-4, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, Data de Julgamento: 8 de junho de 2005).

Pouco mais de três anos após a primeira análise de um IDC feito pelo STJ, o CBDDH e outras organizações como a Justiça Global e a *Dignitatis* – Assessoria Jurídica Popular pressionaram o governo federal que, por sua vez, pressionou o STJ acerca do tema (TERTO NETO, 2018, p. 133), decidindo em favor do deslocamento do caso de Manoel Mattos para a Justiça Federal, sendo este o primeiro caso de deslocamento de competência no direito brasileiro. Mattos foi advogado e, durante mais de dez anos, denunciou a situação de violência nos estados de Pernambuco e Paraíba relacionada à atuação de grupos de extermínio na região, que eram solicitados para matar trabalhadores rurais (MEDEIROS, 2012, p. 90). Em razão da sua atividade de defensor dos direitos humanos, foi assassinado em 24 de janeiro de 2009.

Em 27 de outubro de 2010, o STJ determinou o deslocamento de competência do caso de Manoel Mattos para a Justiça Federal da Paraíba, uma vez que era “notória a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas, reconhecida a limitação e precariedade dos meios por elas próprias” IDC 2/DF 2009-0121262-6, Superior Tribunal de Justiça, Relatora: Ministra Laurita Vaz, Data de Julgamento: 27 de outubro de 2010).

Para Medeiros (2012, p. 99), o IDC “nasceu no ordenamento jurídico brasileiro como uma reivindicação da sociedade civil”, servindo como um instrumento processual capaz de assegurar investigações (tanto na fase do inquérito policial quanto no processo judicial em si) que não estivessem suscetíveis às interferências dos jogos de poder locais.

O segundo conjunto de reivindicações feitas pela sociedade civil organizada diz respeito à insuficiência normativa do PPDDH para ser considerado uma política de Estado. Conforme visto anteriormente, por força do art. 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. Neste aspecto, conforme aponta Terto Neto (2018, p. 132), diante das pressões exercidas pelo CBDDH, a Secretaria de

Direitos Humanos, em diálogo com o Presidente Lula, submeteu a chamada “terceira lei do PPDDH” para a Câmara dos Deputados em 29 de janeiro de 2009.

O Projeto de Lei nº 4.575/2009, de autoria do Poder Executivo, “institui o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República”. Em 10 de maio de 2011, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou o parecer de constitucionalidade do projeto de lei. No entanto, até o momento da redação da presente pesquisa, passados mais de treze anos da sua apresentação, o projeto de lei ainda se encontra à apreciação do Plenário.

O último requerimento para a apreciação do PL nº 4.475/2009 se deu no dia 06 de junho de 2018 pelo deputado federal Chico Alencar (Partido Socialismo e Liberdade – Rio de Janeiro), justificando a necessidade urgente da implantação legal em nível nacional do PPDDH diante dos assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil ao longo dos últimos anos, em especial o da vereadora Marielle Franco, que, à época, tinha ocorrido há oitenta e quatro dias e, até o presente momento, não possui quaisquer esclarecimentos acerca dos mandantes do crime.

Portanto, considerando os primeiros anos de criação do PPDDH (2004 – 2012), avalia-se que os dois principais conjuntos de reivindicações da sociedade civil organizada e movimentos populares referentes à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos permaneciam parcialmente atendidos perante as instituições do Estado brasileiro: com avanços na adoção de instrumentos jurídicos para além do PPDDH, como o IDC, restou garantido uma investigação fora das redes de interesse das Justiças locais em casos pontuais, como o de Manoel Mattos; no entanto, em relação à insuficiência normativa do PPDDH, os três projetos de lei propostos em diferentes momentos não avançaram no que diz respeito ao processo legiferante.

Quanto aos anos de 2009 a 2012, novas reivindicações feitas pelo CBDDH, em cartas anuais direcionadas aos Ministros de Direitos Humanos dos governos Lula e Dilma, Paulo de Tarso Vannuchi (2006 – 2011) e Maria do Rosário (2011 – 2014), indicavam os caminhos necessários para o fortalecimento do PPDDH e dos instrumentos de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil. Em 2009, o Comitê reivindicou a ampliação da estrutura e do orçamento do PPDDH, além de recomendar ao governo federal a colaborar com os governos estaduais para a institucionalização dos programas estaduais de proteção; em 2010 e 2012, “o comitê reiterou a necessidade de aprovação do marco legal, a ampliação da estrutura e do

orçamento do programa e a ampliação das parcerias com os estados” (GARCIA, 2016, p. 125).

Para Terto Neto (2018, p. 133), a pressão exercida pelo CBDDH e outras ONGs de direitos humanos conquistaram resultados concretos a partir da criação dos programas estaduais de proteção. Além da supramencionada Lei Estadual nº 8.233/2005, do Espírito Santo, outros estados avançaram na institucionalização dos programas de proteção estaduais: o Decreto nº 12.003, de 10 de março de 2010, do Governo do Estado da Bahia, criou a Comissão Estadual do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no Estado da Bahia no âmbito da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; o Decreto nº 31.059, de 22 de novembro de 2012, do Governo do Estado do Ceará, instituiu o Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos do Estado do Ceará; e a Lei estadual nº 14.912, de 27 de dezembro de 2012, do Estado do Pernambuco, criou o Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos do Estado do Pernambuco³⁷.

Outros programas estaduais foram criados nos anos posteriores a 2012, considerado, na presente pesquisa, o último ano da fase de criação do programa. A difusão dos programas estaduais de proteção e um maior alcance do PPDDH em relação aos seus beneficiários a partir da inclusão de mais defensoras e defensores protegidos levam à adoção do recorte metodológico temporal ao considerar que o período de 2013 a 2016 pode ser considerado como um segundo momento da política pública: o de uma tentativa de consolidação e reivindicações por uma reforma.

No entanto, antes de se avançar para o estudo da segunda fase do PPDDH, que inclui as suas contradições, avanços, disputas políticas e críticas feitas durante os anos de 2013 a 2016, faz-se necessária uma análise da estrutura organizacional da política pública e do seu corpo normativo a nível federal e estadual ao longo dos anos.

2.3.1 Estrutura organizacional e funcionamento institucional do PPDDH

Desde o início das suas atividades em 2004, o PPDDH ocupou diferentes posições dentro da estrutura governamental federal. A Resolução nº 14, de 28 de julho de 2004, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de

³⁷ Para um panorama geral dos programas estaduais de proteção, inclusive os que foram criados durante as fases de tentativa de consolidação (2013 – 2016) e de desmonte (2017 – 2021), ver o subtópico 2.3.3. do presente capítulo, intitulado “Os programas estaduais de proteção às pessoas defensoras direitos humanos”, em especial o Quadro 3 formulado para esta pesquisa.

Direitos Humanos da Presidência da República, criou a Coordenação Nacional do PPDDH. Composta por entidades estatais e setores da sociedade civil organizada, a Coordenação era vinculada ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e se constituía enquanto o principal instrumento institucional para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, uma vez que era o organismo responsável por implementar medidas de proteção ao grupo.

De acordo com a Lei nº 10.683/2003, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos é o órgão da Presidência da República responsável por assessorar o Presidente na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos humanos (art. 24, *caput*). Especificamente em relação à proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos atuou diretamente na orientação dada pelo Decreto Presidencial nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, que aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH).

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República foi extinta pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 (art. 1º, inciso VII), que criou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (art. 3º), o novo órgão responsável pela formulação de políticas públicas em direitos humanos no âmbito federal.

A instituição oficial do PPDDH aconteceu neste momento do governo de Dilma Rousseff, que, através do Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016, instituiu a política pública e criou o seu Conselho Deliberativo no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

De acordo com o art. 3º, § 2º do referido Decreto presidencial, o Conselho Deliberativo do PPDDH seria composto por dois representantes da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, sendo um deles o coordenador; e um representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. O § 3º do mesmo dispositivo acrescentou que poderiam ser convidados a integrar o Conselho Deliberativo um representante do Ministério Público Federal e um representante do Poder Judiciário.

Em seu novo momento institucional, o PPDDH era composto unicamente por membros do Estado vinculados ao Poder Executivo, abrindo a possibilidade de convite a um representante do Poder Judiciário. A ausência de representantes da sociedade civil

organizada no Conselho Deliberativo do PPDDH foi uma das fortes críticas feitas pelo CBDDH na época³⁸ (TERTO NETO, 2018, p. 155).

O golpe de 2016³⁹ marcou um novo momento político no cenário brasileiro. O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff foi finalizado em 31 de agosto de 2016 com a condenação, pelo Senado Federal, por 61 votos a favor e 20 contrários, à cassação do mandato presidencial e o afastamento definitivo da presidenta. Poucos dias depois, já sob o governo de Michel Temer, a supramencionada Lei nº 10.683/2003 foi profundamente alterada pela Lei nº 13.341, 29 de setembro de 2016, que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (art. 1º, inciso VI). As competências deste último Ministério foram transferidas para o novo Ministério da Justiça e Cidadania (art. 6º, inciso IV) e os órgãos e entidades supervisionadas pelo primeiro também foram transferidas para o último (art. 7º, inciso IV). Dentre os órgãos transferidos, estava a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que, por força do Decreto nº 8.724/2016, é o órgão responsável pelo PPDDH.

A pasta de direitos humanos foi recriada por Michel Temer através da Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. O Ministério dos Direitos Humanos foi criado (art. 21, inciso VII) tendo por competência a formulação, coordenação e execução de políticas públicas em direitos humanos (art. 35, inciso I). Após as mudanças legislativas, restou incerto se o PPDDH estaria funcionando no âmbito do novo Ministério dos Direitos Humanos ou do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criado através do art. 21, inciso XIII.

Dentro da nova dinâmica ministerial inaugurada no governo Temer, a dúvida referente ao órgão competente para gerir o PPDDH foi finalmente sanada através da Portaria nº 300, de 3 de setembro de 2018, do Ministério dos Direitos Humanos, que dispunha sobre a regulamentação da política pública, que passava a ser denominada “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas”.

³⁸ As críticas dos movimentos populares e ONGs, representados pelo CBDDH, direcionadas ao Decreto nº 8.724/2016, serão analisadas no tópico 2.4 (“Segunda fase do PPDDH: tentativas de consolidação e as críticas ao programa (2013 – 2016)”), que se preocupa com a análise da trajetória política e social relativas à segunda fase do Programa.

³⁹ Alertando-se ao prognóstico de que “a simples observância das normas procedimentais não é suficiente para garantir a juridicidade do julgamento do *impeachment*”, compreende-se que, “em razão da ostensiva ausência de crime de responsabilidade, o *impeachment* seria taxado, com razão, como o ‘golpe de 2016’” (SOUZA NETO, 2020, p. 116).

Sob o novo governo de Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 foi convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que instituiu o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) (art. 19, inciso XII). Poucas semanas depois da publicação da referida legislação, através do Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, o PPDDH foi novamente instituído legalmente e o seu Conselho Deliberativo estaria vinculado ao novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Através desta última mudança normativa, o Decreto nº 8.724/2016 foi oficialmente revogado.

Até a escrita da presente dissertação, portanto, o órgão responsável por articular, implementar, executar e coordenar o PPDDH é a Secretaria Nacional de Proteção Global do MMFDH, de acordo com o art. 185, incisos IX e X, da Portaria nº 89, de 10 de janeiro de 2022 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

O Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021, foi a última modificação normativa relativa ao PPDDH, que alterou o Decreto nº 9.937/2019, incluindo alguns dispositivos, inclusive aqueles que versam sobre as competências e composição do Conselho Deliberativo (CONDEL). Por fim, o PPDDH foi finalmente regulamentado através da Portaria nº 507, de 21 de fevereiro de 2022, do MMFDH.

A estrutura organizacional do PPDDH está regulamentada na Portaria nº 507/2022 – MMFDH, em seu capítulo I intitulado “Dos Órgãos do PPDDH”. De acordo com o art. 6º da Portaria, os três órgãos que estruturam o PPDDH são: o CONDEL, a Coordenação-Geral de Proteção à Testemunha e aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (CGPTDDH), da Secretaria Nacional de Proteção Global, e, por fim, a Entidade Executora do Programa.

2.3.1.1 O Conselho Deliberativo do PPDDH

De acordo com o art. 4º do Decreto nº 9.937/2019, dentre as competências do CONDEL estão: a formulação, monitoração e avaliação das ações do PPDDH; a definição de estratégias de articulação com os demais Poderes da União e com os Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução da política pública; a liberação sobre a inclusão ou desligamento de defensoras/es ameaçadas/os; a decisão sobre o período de permanência de casos específicos no PPDDH; o estabelecimento do valor do auxílio financeiro mensal para o pagamento de despesas com aluguel, água, energia elétrica, alimentação, deslocamento, vestuário, remédios e outros, em situações de

acolhimento provisório ou excepcionais, bem como o estabelecimento do período de concessão do referido auxílio financeiro; a disposição sobre outros assuntos de interesse do Programa; o apoio à implementação e monitoração da execução do PPDDH nos estados e Distrito Federal; a elaboração do seu regime interno; a promoção de ações estratégicas entre os órgãos e entidades que compõem o Conselho; a deliberação acerca do custeio de equipamentos de segurança; a deliberação sobre os requerimentos apresentados pelas pessoas incluídas no Programa; e a apreciação do recurso administrativo interposto em face de suas decisões.

A composição do Conselho Deliberativo do PPDDH está disposta no art. 5º do Decreto supramencionado e no art. 7º da última Portaria, se constituindo por: dois representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e dois representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo um deles da Polícia Federal; um representante da Fundação Nacional do Índio (Funai), um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); e, por fim, três representantes da sociedade civil organizada com atuação nas seguintes áreas temáticas: proteção a defensores dos direitos humanos, proteção e defesa do meio ambiente e proteção a comunicadores.

O Conselho Deliberativo é coordenado pelo titular da CGPTDDH, responsável por funções relativas às reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho, bem como por decidir, em situações emergenciais e de impossibilidade de convocação imediata de reunião coletiva, sobre a inclusão ou desligamento em acolhimento provisório, inclusão no PPDDH e adoção de medidas assecuratórias da integridade física e psicológica da pessoa ameaçada (art. 8, § 1º, do Decreto nº 9.937/2019).

2.3.1.2 A Coordenação-Geral de Proteção à Testemunha e aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

A operacionalização do PPDDH se dá por meio da CGPTDDH, a quem compete: a elaboração e atualização do Manual Orientador de Procedimentos do programa; a recepção dos pedidos de inclusão de requerentes no Programa, devendo remetê-los à Entidade Executora do PPDDH Federal; a articulação do acompanhamento jurídico, assistência social e atenção à saúde física e psicológica das pessoas protegidas; a monitoração das atividades da Entidade Executora do PPDDH Federal; a garantia da manutenção e segurança dos arquivos e bancos de dados com informações sigilosas sobre os protegidos; a notificação acerca do arquivamento, não inclusão, inclusão e

desligamento da pessoa defensora; a adoção de providências necessárias para garantir a integridade física e psicológica da pessoa ameaçada; a instrução da celebração de convênios, termos de fomento e colaboração; o exercício da função de Secretaria Executiva do CONDEL; a provocação dos órgãos competentes para que sejam tomadas medidas judiciais e administrativas para a proteção das pessoas defensoras; a criação dos bancos de dados para se consolidar as estatísticas sobre as violações às pessoas defensoras; e, por fim, a proposição de cooperação com organismos internacionais de proteção dos direitos humanos (art. 12, da Portaria nº 507/2022 – MMFDH).

2.3.1.3 A Entidade Executora do PPDDH

O terceiro e último órgão do PPDDH é a Entidade Executora, que se traduz na organização da sociedade civil com a qual o MMFDH estabeleceu Termo de Colaboração para operacionalização das ações inerentes à execução da política pública com o objetivo de atender os estados federativos que não possuem programas próprios (art. 13 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH).

As competências da Entidade Executora estão estabelecidas no art. 14 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH, que incluem: a elaboração de relatório e parecer técnico sobre o fato que originou o pedido de proteção, devendo incluir os elementos para a análise do CONDEL; a elaboração de outros documentos que forem solicitados; a atenção às decisões do CONDEL sobre a inclusão, não inclusão e desligamento da pessoa defensora do PPDDH; a adoção de procedimentos para a preservação da identidade, imagem e dados pessoais dos protegidos e dos integrantes da rede de proteção; a garantia da manutenção e a proteção de arquivos e bancos de dados com informações sigilosas; a solicitação de informações sobre questões de segurança aos órgãos competentes; a atualização do banco de dados com informações dos casos atendidos pelo PPDDH; o fornecimento de subsídios para a tomada de decisões pelo CONDEL e pela CGPTDDH; a articulação do acompanhamento jurídico, assistência social e atenção à saúde física e psicológica das pessoas protegidas; a elaboração de análise de risco dos defensores acompanhados de maneira articulada com os órgãos de segurança pública e sistemas de justiça; e, por fim, a capacitação e orientação das equipes técnicas dos Programas Estaduais quanto às metodologias de execução e proteção, orientando, ainda, nos casos de implantação inicial de um programa estadual.

2.3.1.4 As medidas de proteção

Nos termos do art. 15, *caput*, da Portaria nº 507/2022 – MMFDH, a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos incluídas no PPDDH se dá pelo prazo de dois anos, que podem ser prorrogáveis por igual período, cabendo ao CONDEL a avaliação e a decisão acerca da prorrogação. Normativamente, estabeleceram-se 13 (treze) medidas de proteção, as quais dividimos metodologicamente, na presente pesquisa, em quatro grupos, de acordo com as suas finalidades:

a) As medidas diretas são aquelas em que o próprio Estado atua no sentido de custear os mais variados mecanismos de segurança à integridade física da pessoa defensora de direitos humanos que se encontra ameaçada. Dentre estas medidas, destacam-se: a articulação de escolta policial, quando demonstrada a necessidade (inciso XI); o provimento de mecanismos ou equipamentos de segurança, proteção de comunicação para os casos incluídos, sempre que verificada a necessidade e comprovada a gravidade da situação de ameaça ou de risco através da aquisição, instalação e manutenção, ou contratação de serviços especializados de segurança, tais como câmeras, telefones celulares, coletes à prova de bala, dentre outros (inciso XII).

b) As medidas de educação em direitos humanos visam uma proteção preventiva, seja através da articulação de ações que possam sanar as causas da violência em seus níveis estruturais ou através da adoção de instrumentos capazes de conscientizar terceiros sobre a importância das atividades das pessoas defensoras de direitos humanos, objetivando amenizar a situação de violência. Para a efetividade deste grupo de medidas, faz-se necessário: a realização de audiências públicas, mesas de diálogo, reuniões e outras ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e as ameaças (inciso II); a articulação de ações de visibilidade das atividades dos defensores dos direitos humanos na promoção, proteção, realização e defesa dos direitos humanos perante as sociedade empresárias e quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto quando tais ações possam agravar a situação de violência (inciso III); a articulação de ações para a adoção de providências com quaisquer poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça às pessoas defensoras (inciso IV); a articulação com outros órgãos das Unidades da Federação, outras entidades públicas ou da sociedade civil para a execução de políticas públicas, ações ou programas que possuam afinidade com a área de militância das pessoas

defensoras de direitos humanos ameaçadas, tendo por objetivo a redução do risco ou a superação estrutural da ameaça (inciso V); e a capacitação para formação e educação em direitos humanos, autoproteção e medidas consensuais de solução de conflito, quando aplicável (inciso X).

c) As medidas de investigação se constituem nas ações despendidas pelo ente estatal com o objetivo de analisar o caso, o seu nível de ameaça, o monitoramento e a apuração dos casos de violência que chegam ao conhecimento do Programa. Nesse tipo de proteção, a violação à pessoa defensora de direitos humanos pode estar em uma fase avançada, em seu início ou pode se dar quando há apenas uma eventual ameaça. Assim, destacam-se: a realização de visitas no local de atuação dos defensores para a análise do caso e da situação de risco ou eventual ameaça (inciso I); o monitoramento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos em que as pessoas defensoras figurem como partes interessadas e que, necessariamente, possuem relação com as suas atividades ou trabalhos em defesa dos direitos humanos (inciso VI); o monitoramento periódico da atuação das pessoas defensoras a fim de se verificar a permanência do risco e da situação de ameaça (inciso VII); e a articulação com os órgãos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para a investigação e apuração das violações de direitos humanos cometidas em desfavor das pessoas defensoras (inciso IX).

d) Por fim, o último grupo de medidas de proteção são as que se dão em contextos excepcionais, em que há a comprovação de uma grave ameaça contra a pessoa defensora de direitos humanos, necessitando de medidas de segurança que possam garantir a sua integridade física. As medidas excepcionais são traduzidas na solicitação de proteção e fixação de medidas de segurança e inteligência aos órgãos de segurança pública nos casos de grave ameaça (inciso VIII) e no acolhimento provisório da pessoa defensora ameaçada (inciso XIII). O acolhimento provisório, de acordo com o art. 16 da Portaria, é uma ação emergencial, provisória e excepcional que tem por objetivo a proteção física das pessoas defensoras e de sua família, removendo-os para um local diverso do local de ameaça, sempre que verificada a ameaça ou a situação de risco, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado através de decisão fundamentada do CONDEL.

Destaca-se, ainda, que as medidas de proteção dispostas na Portaria nº 507/2022 – MMFDH não são taxativas, podendo ser adotadas outras medidas que sejam condizentes com as especificidades da atuação da pessoa defensora de direitos humanos,

o contexto do seu trabalho ou com a situação de risco (art. 15, §§ 4º e 5º). As medidas de proteção também podem ser estendidas ao cônjuge⁴⁰, companheiro, ascendentes, descendentes e outros dependentes quando comprovada a convivência habitual destes com a pessoa defensora (art. 15, § 3º).

2.3.1.5 Do ingresso da pessoa defensora no PPDDH

Luciana Garcia (2016, p. 27) aponta que a necessidade de proteção pelo PPDDH surge da excepcionalidade de um determinado caso: quando os meios ordinários dos sistemas de justiça não foram suficientes na reparação do direito violado ou ameaçado e a atuação ordinária dos órgãos estatais não foram capazes de prevenir a violação e garantir a segurança da pessoa defensora de direitos humanos. Assim, para a pesquisadora, um caso “surge enquanto tal a partir da provocação do Estado para que se adotem meios extraordinários de reparação e/ou restauração do direito” (GARCIA, 2016, p. 27).

O procedimento de ingresso no PPDDH obedece a três fases distintas que estão dispostas no art. 17 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH: o exame de admissibilidade, a análise do pedido e, por fim, a apreciação do caso pelo CONDEL, mediante a apresentação do parecer técnico.

Os sujeitos que possuem legitimidade ativa para solicitar a proteção do PPDDH são indivíduos interessados, redes de direitos humanos, entidades e organizações da sociedade civil, o Ministério Público ou qualquer outro órgão público que esteja ciente da situação de risco ou ameaça a qual uma pessoa esteja exposta (MMFDH, 2022). Quando o pedido é feito por terceiros, individuais ou coletivos, como no caso dos movimentos sociais, conforme permissão do art. 18, inciso I, da Portaria nº

⁴⁰ Os casos de necessidade de extensão de proteção à família da pessoa defensora de direitos humanos é uma realidade comum no âmbito do PPDDH, sendo uma medida a ser observada na regulamentação da política pública. Um dos casos estudados no decorrer desta pesquisa, através dos estudos feitos por Luciana Garcia (2016), é o de Maria Joel da Costa, incluída no PPDDH em 1º de fevereiro de 2004 após o assassinato do seu marido, José Dutra da Costa. De acordo com as informações coletadas por Garcia (2016, p. 81-85), Maria Joel da Costa é defensora dos direitos humanos e da luta pela terra, foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rondon do Pará, no estado do Pará e que, em decorrência da sua atividade sindical e das denúncias feitas em relação ao assassinato do seu marido, que também foi morto em decorrência da sua atividade enquanto trabalhador sindicalizado, começou a receber ameaças, perseguições e teve a sua casa rondada por pistoleiros. A defensora de direitos humanos foi protegida pelo PPDDH do estado do Pará até 2013, ano em que foi decretado o encerramento do programa estadual. A sua proteção passou a ser realizada pelo PPDDH federal, que manteve a escolta armada que a protegia anteriormente, bem como instalou equipamentos de segurança em sua residência e no seu local de trabalho. O caso de Maria Joel da Costa serve como um exemplo da necessidade das medidas de proteção para toda a família de uma pessoa defensora de direitos humanos ameaçada, tendo em vista que, frise-se, as ameaças contra a sua vida se iniciaram em decorrência do assassinato do seu marido, que também era um defensor.

507/2022 – MMFDH, faz-se necessária a anuência da pessoa defensora a quem se destina a proteção solicitada.

Da análise dos requisitos de ingresso no PPDDH, é possível extrair alguns elementos do conceito de pessoa defensora de direitos humanos adotada no âmbito institucional a fim de receber a proteção estatal por meio da política pública. Os requisitos, que não são necessariamente cumulativos, são seis: apresentar voluntariedade; representar um coletivo; ter o reconhecimento das pessoas como representante legítimo desse coletivo; ser reconhecido por outras instituições que atuam na promoção ou defesa dos direitos humanos; estar à frente das questões que envolvem a comunidade; e a ameaça deve ser devidamente comprovada e tem que estar, necessariamente, ligada às atividades do requerente enquanto sujeito que desenvolve a defesa dos direitos humanos (MMFDH, 2022).

O pedido de ingresso é realizado pela própria pessoa defensora interessada ou por qualquer um dos sujeitos que detém legitimidade ativa, como restou especificado acima. Além disso, o pedido deve ser realizado por escrito, podendo ser impresso ou enviado por meio eletrônico e, ainda, deve ser instruído com a identificação da pessoa ou do grupo ameaçado, a informação sobre o local de atuação, um breve relato sobre a situação que ensejou a ameaça, além da comprovação de que a atividade empreendida pelo sujeito ou coletivo se dá em torno da defesa dos direitos humanos (art. 18, da Portaria nº 507/2022).

A análise dos pressupostos supramencionados se constitui na primeira fase do ingresso no PPDDH: a do exame de admissibilidade, que é feita pela Entidade Executora. Por sua vez, a análise do pedido (segunda fase) é a fase instrutória de coleta de informações para a construção do parecer técnico que vai sugerir a inclusão ou não da pessoa defensora (art. 18 da Portaria nº 507/2022). Por fim, após a instrução do requerimento de inclusão e a respectiva análise, a Entidade Executora remete à Coordenação do CONDEL o parecer técnico sobre o caso a fim de que este último órgão aprecie, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, o pedido de inclusão. A terceira fase é justamente a deliberação do CONDEL, que deverá analisar o nexo de causalidade entre as atividades da pessoa defensora e a ameaça, bem como se o seu trabalho se dá no âmbito de defesa dos direitos humanos (art. 22 da Portaria nº 507/2022).

As pessoas que não serão beneficiárias do PPDDH estão elencadas no art. 21 da Portaria nº 507/2022, quais sejam: vítimas ou testemunhas de crime de que trata a Lei nº 9.807/1999 (Lei do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas –

PROVITA); os sujeitos que estão em situação de privação de liberdade; as pessoas que não manifestaram voluntariedade e anuência às regras para o ingresso no PPDDH; crianças ou adolescentes ameaçados de morte; indivíduos que tenham sido condenados, ainda que em primeira instância, por praticarem condutas atentatórias aos direitos humanos; e os indivíduos que estejam sujeitos a alguma medida protetiva decorrente de atos violentos.

Conforme permissão do art. 2º, § 1º do Decreto nº 9.937/2019, o PPDDH funciona através de convênios com os estados de Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão, que possuem os seus próprios programas estaduais. Nos estados federativos que não possuem um programa de proteção específico, equipes instituídas no âmbito do PPDDH federal acompanham as pessoas defensoras de direitos humanos que se encontram sob ameaça:

Nos estados em que não existe Programa Estadual, os casos de defensoras e defensores de direitos humanos são acompanhados por uma Equipe Técnica Federal, contratada por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que está diretamente vinculada à Coordenação-Geral do PPDDH e à Secretaria Nacional de Proteção Global, com atuação em todo o território nacional, possibilitando o atendimento das demandas recebidas referente a defensores e defensoras de direitos humanos em todo Brasil (MMFDH, 2022).

Em resumo, os casos provenientes dos entes federados que não possuem programas estaduais terão a sua forma de ingresso analisada pelo PPDDH Federal, instituído no âmbito do MMFDH, respeitando o fluxo previamente analisado. A nível federal, a política pública possui um modelo de funcionamento que envolve o Estado e a sociedade civil (TERTO NETO, 2018, p. 164), uma vez que os seus órgãos estruturantes possuem representantes de ambos os campos, dividindo suas atribuições a partir do Conselho Deliberativo do PPDDH.

2.3.2 O panorama legislativo do PPDDH a nível federal

Após a análise da estrutura organizacional e dos procedimentos internos adotados pelo PPDDH, faz-se necessária uma análise normativa da política pública ao longo dos seus anos de existência. Conforme já foi adiantado nas seções anteriores, o tema da proteção às pessoas defensoras de direitos humanos em âmbito doméstico carece de uma lei ordinária e específica, uma vez que tanto a PNPDDH quanto o PPDDH foram instituídos e regulamentados através de decretos presidenciais, resoluções do extinto Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, além de portarias do

antigo Ministério dos Direitos Humanos do governo Temer e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do governo Bolsonaro.

Assim, a política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil sofre de uma insuficiência normativa bastante criticada ao longo dos anos por movimentos populares e setores da sociedade civil organizada⁴¹, sendo reconhecida, inclusive, judicialmente no âmbito da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) no Processo nº 500594-05.2017.4.04.7100⁴², cujo acórdão proferido em maio de 2021 julgou procedente o pedido contido na ação civil pública do Ministério Público Federal (MPF) para que a União fosse compelida a sanar a omissão para elaborar o Plano Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, conforme a previsão do art. 2º do Decreto nº 6.044/2007.

Tal insuficiência normativa gera graves consequências jurídicas para o combate à violência contra integrantes de movimentos populares e outras pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, uma vez que a política de proteção a estes sujeitos não está garantida pelo processo dificultoso de revogação de uma lei ordinária, que só poderia ser revogada através de outra lei, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴³. Como a referida política de proteção está toda instituída e regulamentada a partir de decretos e portarias, bastaria uma mudança de governo ou de interesses políticos do Poder Executivo para modificar ou até extinguir por completo todas as garantias reivindicadas ao longo das últimas décadas em favor das pessoas defensoras de direitos humanos.

Aliás, conforme foi visto na seção 2.3 do presente capítulo, foi através das reivindicações dos movimentos populares e outros integrantes da sociedade civil organizada que a Coordenação Nacional do PPDDH foi criada pela primeira vez, através da Resolução nº 14, de 28 de julho de 2004, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o

⁴¹ As principais críticas feitas pelos movimentos populares e pela sociedade civil organizada quanto à insuficiência normativa do PPDDH serão analisadas nos subtópicos 2.4.2 (“As omissões e limites normativos da proteção às/aos defensoras/es de direitos humanos no Brasil”) e 3.2 (“A insegurança política, institucional e normativa do PPDDH”).

⁴² O referido acórdão será analisado no terceiro capítulo da dissertação, no tópico 3.3 (“A União no banco dos réus: os efeitos do acórdão da Apelação/Remessa Necessária Nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS no TRF-4”).

⁴³ O art. 2º, *caput*, da LINDB dispõe que, nos casos que não for destinada à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou a revogue. A revogação poderá ser declarada expressamente ou de forma tácita a partir de incompatibilidades da lei nova com a antiga e quando regular inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior (art. 2º, § 1º, da LINDB).

que só foi possível diante da abertura de diálogo entre o governo Lula e as pessoas defensoras de direitos humanos.

O Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, aprovou a PNPDDH que, de acordo com o seu art. 1º, teria por finalidade o estabelecimento de princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os direitos humanos e que, em função de sua atuação e atividade, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade. O conceito de “pessoa defensora de direitos humanos” aparece pela primeira vez em um decreto presidencial, servindo de norte para a aplicação da PNPDDH e do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, a que se refere o *caput* do art. 2º do decreto.

Nove anos depois, o PPDDH foi oficialmente criado e instituído enquanto uma política pública no âmbito do governo federal brasileiro, através do Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016. Esta norma também criou o Conselho Deliberativo do Programa, que, de acordo com o seu art. 3º, § 1º, possuía a competência de formular, monitorar e avaliar as ações do PPDDH; definir as estratégias de articulação entre os entes federados para a execução da política pública; e deliberar sobre o ingresso e desligamento do Programa de uma pessoa defensora ameaçada.

A primeira regulamentação normativa do PPDDH veio através da Portaria nº 300, de 3 de setembro de 2018, do Ministério dos Direitos Humanos. Neste instrumento, aparece, pela primeira vez e de forma explícita, a definição de “defensor de direitos humanos” para o governo federal, para além das orientações jurisprudenciais e da definição constante na Declaração sobre Defensores da ONU de 1998:

Art. 2º Para os fins desta Portaria, considera-se defensor de direitos humanos:
I - todo indivíduo, grupo ou órgão da sociedade que promova e proteja os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos;
II - comunicador social com atuação regular em atividades de comunicação social, seja no desempenho de atividade profissional ou em atividade de caráter pessoal, ainda que não remunerada, para disseminar informações que objetivem promover e defender os direitos humanos e que, em decorrência da atuação nesse objetivo, estejam vivenciando situações de ameaça ou violência que vise a constranger ou inibir sua atuação nesse fim;
III - ambientalista que atue na defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como na garantia do acesso e do usufruto desses recursos por parte da população, e que, em decorrência dessa atuação, esteja vivenciando situações de ameaça ou violência que vise a constranger ou inibir sua atuação nesse fim.

A Portaria também definiu que o local de atuação da pessoa defensora é definido pela área ou território sob os quais as atividades em defesa dos direitos

humanos são exercidas pelo sujeito (art. 3º). O público-alvo do PPDDH também é definido normativamente pela primeira vez: “os defensores de direitos humanos, ambientalistas e comunicadores sociais que tenham seus direitos violados ou ameaçados” e que se encontram “em situação de risco ou ameaça” em razão das atividades em defesa dos direitos humanos (art. 4º). Ainda, a violação ou ameaça é caracterizada como “qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de sua atividade pessoal ou institucional e que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre sua pessoa ou familiares” (art. 5º).

Portanto, a Portaria nº 300/2018 – MDH se constitui enquanto um instrumento normativo relevante para a política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil por esclarecer o conceito de defensor, o que caracteriza o seu local de atuação e uma violação ou ameaça contra si, além de definir o público-alvo do PPDDH. Além disso, a Portaria define quais são os órgãos do PPDDH e as suas respectivas competências, especifica quais são as medidas de proteção adotadas em relação aos beneficiários da política pública, bem como estabelece o procedimento de ingresso e de desligamento no Programa.

Por fim, o Decreto presidencial nº 9.937, de 24 de julho de 2019 revogou o Decreto nº 8.724/2016 e instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o seu Conselho Deliberativo no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Este último instrumento foi profundamente alterado pelo Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021, que incluiu e revogou dispositivos ao primeiro.

De acordo com o Decreto nº 9.937/2019, o PPDDH se destina à articulação de medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos (art. 1º), protegendo a sua integridade pessoal e assegurando a manutenção de sua atuação na defesa dos direitos humanos (art. 2º, incisos I e II).

Um importante passo dado pelo Decreto nº 10.815/2021 foi a inclusão de representantes da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo do PPDDH, uma vez que tal órgão, antes das mudanças, era composto apenas por representantes de órgãos estatais. Assim, foi possível o retorno da relação entre Estado e movimentos populares na execução do PPDDH.

Por fim, a Portaria nº 507/2022 – MMFDH regulamentou o PPDDH novamente, repetindo as mesmas definições adotadas na Portaria nº 300/2018 – MDH em relação ao conceito de defensor de direitos humanos, local de atuação, público-alvo

e a caracterização de violação ou ameaça. Além disso, a estrutura organizacional e as formas de ingresso mantiveram-se inalteradas e estão dispostas conforme estudado no subtópico anterior.

Em relação à Portaria de 2018, o instrumento de 2022 inovou ao incluir um capítulo específico para o procedimento de pedido de reconsideração ao CONDEL nos casos de decisão de não inclusão, desligamento, indeferimento da medida de acolhimento provisório ou outra decisão do órgão em que a pessoa defensora avalia que não se aplica ao contexto de sua atuação.

O panorama legislativo em âmbito federal do PPDDH é composto pelos referidos decretos presidenciais, portarias e resolução, criados ao longo dos anos e, não obstante, recebeu interferência direta dos movimentos populares, desde a criação da política pública até as críticas para o seu aperfeiçoamento. De acordo com Terto Neto (2018, p. 154), apesar da ausência de legislação primária específica, os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e outras legislações domésticas podem ser acionadas para garantir a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos e do seu trabalho, além dos instrumentos internacionais em direitos humanos que obrigam o Estado brasileiro a proteger estes indivíduos.

2.3.3 Os programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos

A partir da autorização expressa do art. 2º, § 1º do Decreto 9.937/2019, os convênios realizados entre a União e os demais estados, Distrito Federal e Municípios garantem a relação de parceria entre o PPDDH Federal e os programas estaduais. Em termos práticos, os programas estaduais funcionam de forma independente em relação ao federal e cada um possui a sua própria equipe e legislações específicas, que regulam o seu funcionamento.

Até o término da escrita da presente pesquisa, foram criados oito programas estaduais de proteção, sendo eles:

Quadro 3 - Programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos

Estado	Legislação específica	Órgão de vinculação
Bahia	Decreto nº 12.003, de 10 de março de 2010	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
Ceará	Decreto nº 31.059, de 22 de novembro de 2012	Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos

Pernambuco	Lei nº 14.912, de 27 de dezembro de 2012	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado de Pernambuco
Rio de Janeiro	Decreto nº 44.038, de 18 de janeiro de 2013 Lei nº 9.322, de 14 de junho de 2021	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
Minas Gerais	Lei nº 21.164, de 17 de janeiro de 2014	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Pará	Lei nº 8.444, de 6 de dezembro de 2016	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
Maranhão	Portaria nº 288, de 9 de novembro de 2016, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular
Paraíba	Decreto nº 41.306, de 31 de maio de 2021 Decreto nº 41.615, de 17 de setembro de 2021	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Da análise do Quadro 3, é possível visualizar o panorama legislativo que institui os programas estaduais em cada ente federativo, cujas normas variam entre leis ordinárias, decretos e portarias. Os programas estaduais instituídos a partir de uma legislação ordinária recebem uma maior segurança normativa, dificultando um eventual encerramento das atividades da política pública.

O programa estadual do Pará, por exemplo, criado inicialmente em 2005, encerrou as suas atividades em novembro de 2012 em razão de uma decisão unilateral da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (TERTO NETO, 2018, p. 168). O programa foi reativado por intermédio da Lei nº 8.444, de 6 de dezembro de 2016, que instituiu a política pública no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos.

No caso particular do Rio de Janeiro, o programa estadual foi inicialmente instituído por decreto governamental (Decreto nº 44.038, de 18 de janeiro de 2013) e, após, foi novamente criado através de legislação própria (Lei nº 9.322, de 14 de junho de 2021), em conformidade com as normas que regulam o PPDDH em âmbito federal.

O último programa estadual criado foi o do estado da Paraíba através dos decretos estaduais nº 41.306, de 31 de maio de 2021 e 41.615, de 17 de setembro de

2021⁴⁴. Na Paraíba, também restou instituído o Dia Estadual das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos, sendo incluído no calendário oficial do Estado a ser celebrado no dia 12 de agosto de cada em homenagem à defensora de direitos humanos Margarida Maria Alves, de acordo com a Lei nº 11.882, de 19 de abril de 2021. O art. 1º, § 1º da legislação mencionada dispõe que, no referido dia, “poderão ser promovidas atividades de reflexão e manifestações culturais e artísticas nas escolas do estado com o intuito de conscientização sobre a importância da vida e luta”.

Apesar de uma legislação ordinária conferir maior estabilidade aos programas de proteção, a continuação das suas atividades não é uma garantia. É o caso do primeiro programa estadual de proteção criado no Brasil: o do Espírito Santo, instituído através da Lei estadual nº 8.233, de 21 de dezembro de 2005, mas que teve as suas atividades encerradas em dezembro de 2016 (PINA, 2018).

Também é interessante analisar o caso do programa estadual do Rio Grande do Sul, que, apesar de normativamente instituído, através do Decreto nº 51.594, de 20 de junho de 2014, até junho de 2022, ou seja, oito anos depois da sua instituição, ainda se encontra em fase de implementação (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 24; BRASIL DE FATO, 2021). Outros programas que estão em fase de implementação são os seguintes:

Quadro 4 - Programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos em fase de implementação

Estado	Legislação específica	Órgão de vinculação
Rio Grande do Sul	Decreto nº 51.594, de 20 de junho de 2014	Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos
Mato Grosso	Decreto nº 183, de 23 de julho de 2021	Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania
Amazonas	Decreto nº 44.393, de 13 de agosto de 2021	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Os programas estaduais de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos seguem estruturas semelhantes ao PPDDH Federal no tocante aos seus respectivos órgãos, como é o caso da presença de um Conselho Deliberativo (CONDEL) do

⁴⁴ Ambos os decretos estão elencados no Quadro 3 enquanto normas específicas do programa estadual da Paraíba, tendo em vista que o Decreto nº 41.306/2021 instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas do Estado da Paraíba, enquanto o Decreto nº 41.615/2021 alterou importantes dispositivos referentes à sua estrutura organizacional, como, por exemplo, a composição do CONDEL do PPDDH-PB.

Programa nos estados da Paraíba (art. 5º do Decreto nº 41.306, de 31 de maio de 2021) e Rio de Janeiro (art. 7º da Lei nº 9.322, de 14 de junho de 2021). Além disso, percebe-se que em todos os programas estaduais analisados, o modelo de funcionamento garante a participação de setores da sociedade civil organizada em parceria com representantes oficiais dos órgãos estatais.

De acordo com a Terra de Direitos e a Justiça Global (2021, p. 24), as equipes estaduais, até junho de 2021, eram integradas por aproximadamente dez pessoas em cada um dos programas e, naqueles estados em que as suas respectivas políticas públicas de proteção ainda estão em fase de implementação, projeta-se uma composição de equipe no mesmo tamanho e funções dos demais que já foram implementados. Os trabalhadores e trabalhadoras que atuam nos programas estaduais desempenham funções que variam entre coordenação, atividades técnicas e atividades-meio como serviços gerais e motoristas.

Por fim, destaca-se que os programas estaduais possuem uma relevância significativa na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, no sentido de que, ao mesmo tempo que atuam em consonância com as diretrizes do PPDDH Federal, também estão “em consonância com a compreensão e a articulação das lutas e sujeitos em defesa de direitos humanos no território”, uma vez que, no processo de implementação dos programas estaduais, tendo em vista o contexto político e social local, “o engajamento dos atores é fundamental, pois uma das principais funções que devem ser desempenhadas pelas equipes locais é a articulação” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 25).

A importância dos programas estaduais é comprovada a partir das suas capacidades de mobilização local e de viabilização de articulações necessárias para a inclusão das pessoas defensoras de direitos humanos a nível local. Atualmente, de acordo com a pesquisa feita pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 22), somente 27% dos estados brasileiros possuem os seus próprios programas estaduais, mas ainda concentram uma maior proporção de casos incluídos quando comparados ao PPDDH Federal.

Até então, foi possível analisar o panorama normativo geral do PPDDH em níveis federal e estaduais. Ainda, os anos de 2004 a 2012 serviram como marco temporal para a análise dos processos políticos, sociais e jurídicos que envolveram a criação da política pública e os seus anos iniciais, conforme visto na primeira seção deste capítulo.

Os anos de 2013 a 2016 marcaram o que, na presente pesquisa, decidimos definir enquanto a segunda fase do PPDDH, marcada por tentativas de consolidação do programa e reivindicações pela sua reforma. De acordo com os Quadros 3 e 4, foi durante este período que mais programas estaduais foram instituídos através de decretos e leis estaduais: cinco ao total, estando um deles ainda em fase de implementação. Ainda, o PPDDH foi oficialmente criado enquanto política pública através do Decreto nº 8.724/2016, o último ato do governo Dilma em favor da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos. Conforme será exposto no próximo tópico, também foi durante aqueles quatro anos que o maior número de casos foi incluído no Programa.

No entanto, este lapso temporal foi marcado por profundas disputas políticas a respeito da efetividade do PPDDH, além de reivindicações pela sua reforma, uma vez que diversos setores da sociedade civil organizada passaram a intensificar as críticas à política pública quanto ao seu alcance. A análise dessa conjuntura política, social e jurídica será feita a partir de agora, na última seção do presente capítulo.

2.4 SEGUNDA FASE DO PPDDH: TENTATIVAS DE CONSOLIDAÇÃO, REIVINDICAÇÕES POR UMA REFORMA E AS CRÍTICAS AO PROGRAMA (2013 – 2016)

Os quatro anos que compreendem a segunda fase do PPDDH coincidem com um dos momentos políticos nacionais mais turbulentos desde a redemocratização brasileira: desde a explosão de manifestações de rua, a partir de junho de 2013, até uma proliferação significativa de movimentos sociais conservadores que reivindicavam, além do *impeachment* de Dilma Rousseff, o retorno do regime militar. Durante o período, eleições presidenciais aconteceram em 2014, mobilizações intensas em favor do *impeachment* da presidenta se fortaleceram no ano de 2015 e, por fim, emergiu um novo governo, assumido interinamente em 12 de maio de 2016 com o afastamento temporário de Dilma, ocasionando impactos significativos à pauta de direitos humanos no Brasil. Diante do contexto político turbulento, o PPDDH foi impactado enquanto política pública por diversas frentes, como é possível concluir a partir da análise das principais críticas feitas pelos movimentos populares acerca do tema.

Considerando as limitações metodológicas e de espaço na presente pesquisa, bem como delimitando-nos à análise do período no que diz respeito à agenda de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos pelo Estado brasileiro, não será possível fazer uma análise de todos os acontecimentos políticos, sociais e jurídicos que marcaram esta época. No entanto, destacaremos alguns dos principais eventos que

possam contribuir para um entendimento das principais reivindicações dos movimentos populares acerca da proteção de defensoras e defensores de direitos humanos e, mais especificamente, em relação ao fortalecimento do PPDDH.

Uma das conclusões da presente pesquisa, desde já, diz respeito ao papel do PPDDH na representação de um “pano de fundo” dos principais discursos em torno da agenda de direitos humanos a partir dos movimentos populares: se nos primeiros anos (2004 – 2012), o PPDDH representa uma resposta institucional para as reivindicações acerca da necessária proteção das pessoas defensoras de direitos humanos diante do cenário de violência ao longo das últimas décadas, em sua segunda fase (2013 – 2016), a política pública anuncia graves problemas relacionados à sua efetividade e resultados práticos na proteção destes sujeitos, o que foi revelado a partir das críticas feitas ao programa. Por fim, a terceira fase (2017 – 2021), analisada no terceiro capítulo desta pesquisa, evidencia um problema comum ao PPDDH, às demais políticas em direitos humanos e a esta pauta a nível institucional como um todo, uma vez que o desmonte da política pública coincide com o recrudescimento do cenário de violência contra movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos durante o mesmo período.

O ano de 2013, em especial o mês de junho, pode ser considerado um “marcador político” que, ao justapor a mobilização massiva e as “estratégias confinadas e sectárias de partidos políticos tradicionais e movimentos sociais” resultou na formação de sujeitos políticos divididos entre as suas respectivas ideias que se opunham a um mal-estar social corporificado no Estado, no “fiasco da política representativa”, na corrupção e no partido político que governava o país na época, o Partido do Trabalhadores (PT), resultando em um “fenômeno antiesquerda generalizado” (FERNANDES, 2019, p. 93). Mais do que isso, o período que ficou conhecido como as “Jornadas de Junho de 2013” foi um marco inicial de uma crise de representação exposta em uma “rejeição a partidos e posições ideológicas” que tomava forma em “interesses fluidos e divergentes” (FERNANDES, 2019, p. 94-95).

Souza Neto (2020, p. 48) explica que a “explosão social” que deu lugar em junho de 2013, apesar de ter sido capitaneada por movimentos populares ligados à esquerda, mais especificamente ao “movimento estudantil”, foi desligada das suas causas iniciais para atrair diversas pessoas sem uma orientação ideológica específica e que estavam interessadas em demonstrar uma indignação “contra tudo e contra todos” no que diz respeito à política brasileira: em uma “eclosão difusa de reivindicações”, os

seus elementos unificadores giravam em torno da rejeição aos partidos políticos, ao sistema representativo e à corrupção na política.

Para responder às reivindicações dos mais diversos campos ideológicos, Dilma Rousseff adotou uma série de medidas institucionais que pudessem dar vazão aos discursos fluidos, divergentes e difusos que sintonizavam os principais movimentos sociais (e, aqui, fala-se também dos movimentos sociais posicionados à direita) na época⁴⁵.

Na carta do CBDDH à Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário, datada de 11 de dezembro de 2013, destaca-se a crítica à criminalização das manifestações de junho de 2013 através da utilização de legislações como a “Lei de Segurança Nacional”⁴⁶ e a “Lei das Máscaras” no Rio de Janeiro⁴⁷. Para o Comitê (2013), os reiterados casos de infiltração de agentes estatais nos movimentos populares, a espionagem feita por forças policiais, os casos de abuso de autoridade, uso desproporcional da força, prisões arbitrárias e outras práticas de violência de estado intensificou o debate acerca da “desmilitarização da segurança pública e o controle externo das polícias”.

Além disso, a criminalização dos movimentos populares foi fortalecida a partir da criação de uma legislação específica que foi fruto das manifestações de junho de 2013 e que impactou a política de direitos humanos no Brasil: a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 (“Lei das Organizações Criminosas”), que tipifica penalmente os atos de “terrorismo” como sendo aqueles que possuem a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo uma pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. Conforme analisado nas seções 1.3.1 e 2.4.3 da presente pesquisa, a referida legislação já foi utilizada contra integrantes do MST pelo Ministério

⁴⁵ Segundo Souza Neto (2020, p. 52), além de reafirmar o seu compromisso com a responsabilidade fiscal e com o investimento na educação, Dilma propôs cinco medidas imediatas para solucionar a crise política e social: “a) ampliação da desoneração tributária para o óleo diesel e para a energia elétrica; b) investimento de R\$ 50 bilhões em obras de mobilidade urbana; c) realização de plebiscito sobre a convocação de assembleia constituinte para tratar especificamente da reforma política; d) caracterização do crime de corrupção como hediondo, com a adoção de penas mais severas; e) contratação de médicos estrangeiros para atuar nas áreas mais remotas do país”.

⁴⁶ Na época, a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 2013 era conhecida como a Lei de Segurança Nacional. Posteriormente, a referida legislação foi revogada pela Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que acrescenta o “Título XII – Dos crimes contra o Estado Democrático de Direito” ao Código Penal.

⁴⁷ A Lei estadual nº 6.528, de 11 de setembro de 2013 foi fruto das reivindicações de junho de 2013 no âmbito do estado do Rio de Janeiro. De acordo com a legislação, o direito constitucional à reunião pública para a manifestação de pensamento seria regulado a partir de uma proteção pelo Estado e, segundo o seu art. 2º, estaria proibido o uso de máscaras ou outras formas de ocultar o rosto do cidadão a fim de impedir-lhe a identificação.

Público do Estado de Goiás, criminalizando as suas práticas através do uso indevido do direito penal.

Neste cenário de violência institucional contra pessoas defensoras de direitos humanos e movimentos populares, o CBDDH (2013) recomendou ao Estado brasileiro uma série de medidas em relação ao PPDDH, considerando que o programa deve ser enxergado como um instrumento “articulador de políticas públicas que visem à superação do problema estrutural que gera a vulnerabilidade do defensor ou do movimento social”. Dentre as recomendações feitas, é possível destacar: a aceleração da tramitação do Projeto de Lei nº 4.575/2009, que regulamenta o PPDDH; a articulação dos programas de proteção a nível federal e estadual a fim de criar práticas integradoras de proteção às pessoas defensoras, evitando o retrocesso quanto às conquistas já alcançadas em relação ao PPDDH, bem como o esvaziamento do conceito de “defensores/as de direitos humanos”; o estabelecimento de um prazo para a implementação do Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; a ampliação da estrutura e orçamento do PPDDH; a criação, no âmbito do PPDDH e de outros órgãos do Poder Executivo, de mecanismos de articulação para o enfrentamento das causas estruturais das violências contra as pessoas defensoras; e a ampliação e desburocratização da parceria com os estados federados para celebrar convênios e implementar novas formas de execução da política pública, inclusive estendendo-a aos estados que não tenham um programa estadual específico.

Na carta, também foi contestado o encerramento das atividades do programa estadual de proteção no Pará, o que representaria um “indicativo importante da fragilidade institucional a que os defensores ameaçados se deparam cotidianamente” e que os outros programas estaduais sofrem de uma carência de boas práticas de relações interinstitucionais entre o governo federal e os governos estaduais (CBDDH, 2013).

O ano de 2014 marcou o aniversário de dez anos do lançamento do PPDDH. Apesar do lapso temporal considerável para a sua consolidação, o Programa vivia a sua pior crise, segundo o CBDDH em nova carta datada de 21 de maio de 2014. Dentre os principais problemas destacados pelo Comitê, estariam a ausência do marco legal de instituição da política pública, a falta de uma metodologia específica e unificada que pudesse regulamentá-la e, por fim, a “fragilidade e descontinuidade na sua gestão” (CBDDH, 2014).

O Comitê justifica o último problema relacionado à fragilidade e descontinuidade da gestão do Programa no tocante ao retrocesso de institucionalização

da política pública em estados federados como o Rio de Janeiro, Pará e Ceará: os três estados que possuíam programas estaduais específicos, mas que tiveram suas atividades interrompidas⁴⁸. Especificamente em relação ao estado do Pará, o CBDDH (2014) considerou que, por ser este o local com o maior número de pessoas defensoras ameaçadas na época e por ter sido o primeiro programa estadual a ser executado, o encerramento das suas atividades seria um “indicativo importante da fragilidade institucional” relacionada à proteção de pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil.

Apesar das recomendações feitas nos dois anos anteriores, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos permaneceu apresentando respostas inadequadas às necessidades de reforma do PPDDH (Terto Neto, 2018, p. 134).

Sobre as reformas necessárias para um bom funcionamento do PPDDH passada uma década da sua criação e, ainda, diante da inércia do Poder Executivo federal em relação às demandas da sociedade civil organizada, o CBDDH escreve nova carta em março de 2015 direcionada a Paulo Roberto Martins Maldos, Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Na carta de 2015, o CBDDH (2015) aponta que o PPDDH “passa por um momento crítico” diante da falta de definição metodológica unificada e de procedimentos, a ausência do marco legal, fragilidade na sua gestão e uma “limitação do diálogo com a sociedade civil” por parte da referida Secretaria. Vinte e uma entidades assinaram a carta, dentre elas, o MST, a CPT, a *Dignitatis* – Assessoria Técnica Popular, a Justiça Global, o MAB e a Terra de Direitos. Dentre as recomendações feitas, além da definição do marco legal do PPDDH e a necessidade da sua aprovação, destaca-se a garantia da participação da sociedade civil na política pública.

Poucos meses depois, entre os dias 28 e 30 de setembro, aconteceu o Seminário Internacional de Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos em Brasília/DF, oportunidade em que uma nova carta aberta do CBDDH foi produzida. Da análise do documento, foi possível verificar o crescente cenário de violência contra

⁴⁸ De acordo com o levantamento feito por Terto Neto (2018, p. 165), o programa estadual do Pará, criado em 2005, teve suas atividades encerradas em 2012; o programa estadual do Rio de Janeiro, instituído em 2009, foi encerrado em 2013; e o programa estadual do Ceará, em um primeiro momento, durou apenas três anos, uma vez que foi criado em 2011 e encerrado em 2014. Como foi possível visualizar na seção anterior, especificamente no Quadro 3, os três programas foram eventualmente reativados.

pessoas defensoras de direitos humanos e movimentos sociais, comunidades indígenas e quilombolas.

O CBDDH (2015b) elencou algumas categorias de defensoras e defensores de direitos humanos que vinham sofrendo reiteradas violações entre os anos de 2014 e 2015: a população indígena, diante dos 138 (cento e trinta e oito) assassinatos decorrentes dos conflitos de terras; as comunidades quilombolas em razão da “morosidade na titulação de seus territórios”; grupos minoritários urbanos que enfrentavam o crescimento da violência policial e urbana, além de linchamentos públicos, discursos de ódio, despejos violentos e forçados contra categorias da população negra e transexual; e a advocacia popular, que convivia com “frequentes ataques ao exercício da defesa jurídica de lideranças e movimentos sociais” em manifestas tentativas de impedimento das atividades exercidas pelas/os advogadas/os.

Naquele momento, as reformas do PPDDH eram reivindicadas no sentido de evitar a sua desinstitucionalização e enfraquecimento, principalmente diante das limitações dos programas estaduais em continuarem com as suas atividades. Em 2014, os programas estaduais do Ceará e Rio Grande do Sul tiveram as suas atividades suspensas e, em 2015, o da Bahia obteve o mesmo destino, em razão de limitações orçamentárias e ausência de vontade política por parte do governo federal e os respectivos estados em renovar os seus convênios administrativos (TERTO NETO, 2018, p. 135). Até o final de 2015, o PPDDH Federal enfrentava dificuldades em atender a todos os casos de pessoas defensoras de direitos humanos em risco em 24 (vinte e quatro) estados, uma vez que apenas três programas estaduais permaneciam em atividade: o do Espírito Santo, o de Minas Gerais e o de Pernambuco (TERTO NETO, 2018, p. 135).

Para Terto Neto (2018, p. 136), o CBDDH foi bem sucedido em suas pressões direcionadas ao governo federal, uma vez que, no primeiro quadrimestre de 2016, o programa estadual do Ceará foi reativado e, em outubro do mesmo ano, o programa estadual do Maranhão teve as suas atividades iniciadas. Ainda, de acordo com o Quadro 3 elaborado para a presente pesquisa, destaca-se que o programa estadual do Pará foi fortalecido diante da sua institucionalização através da Lei nº 8.444, de 6 de dezembro de 2016.

No entanto, o ano de 2016 também foi marcado por uma crítica profunda dos movimentos sociais em relação à política de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos do governo Dilma, uma vez que o Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016,

que instituiu o PPDDH enquanto política pública, carecia de problemas apontados por diversas entidades, segundo os quais a manutenção do decreto presidencial poderia comprometer a política nacional de proteção e não trazer efetividade ao Programa.

As críticas ao decreto presidencial que criou efetivamente o PPDDH podem ser encontradas no Ofício nº 15, de 3 de maio de 2016, do CBDDH. Até aquele momento, este foi o documento com o maior número de assinaturas de entidades, reunindo um total de 51 (cinquenta e um) movimentos sociais e representantes da sociedade civil organizada, incluindo as Brigadas Populares, a AMB, o Conectas, a CPT, o Enegrecer – Coletivo Nacional de Juventude Negra, o Geledés – Instituto da Mulher Negra, a Justiça Global, o MAB, o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), o MST, dentre outros.

O primeiro problema apontado no Ofício diz respeito à própria finalidade do PPDDH. De acordo com o art. 1º do Decreto nº 8.724/2016, o PPDDH teria como finalidade “articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos”. No entanto, segundo as organizações que compõem o CBDDH, restringir o alcance do PPDDH às pessoas em situação de ameaça estaria em dissonância com as normativas internacionais e domésticas sobre o assunto, tais como o Decreto nº 6.044/2007, o Manual de Procedimentos do PPDDH da Secretaria de Direitos Humanos e a Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, que possuíam um entendimento mais amplo acerca do conceito de pessoas defensoras de direitos humanos, que incluíam “pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos” (art. 1º do Decreto nº 6.044/2007). Portanto, a nova mudança introduzida pelo novo decreto presidencial trouxe prejuízos à estruturação do programa, uma vez que “a proteção às pessoas ou grupos em situação de risco e vulnerabilidade deixa de existir e passa a ser restrita às pessoas em situação de ameaça, o que contraria a Resolução 53/144 da OEA e o próprio manual de procedimentos do PPDDH” (CBDDH, 2017, p. 16).

A segunda crítica é direcionada ao Conselho Deliberativo do PPDDH, uma vez que o art. 3º do Decreto nº 8.724/2016, ao estabelecer a competência e a composição do órgão, seria “confuso e pouco democrático, uma vez que exclui a participação da sociedade civil deste órgão” (CBDDH, 2016). O Ofício aponta que a implementação do PPDDH, historicamente, foi elaborada com a participação da sociedade civil, sendo a política pública, inclusive, fruto das reivindicações feitas pelos movimentos sociais ao

longo dos anos. No entanto, o Decreto dispõe que o CONDEL seria formado apenas por 02 (dois) membros da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos; e por 01 (um) representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (art. 3º, § 2º, do Decreto nº 8.724/2016).

Por fim, a terceira parte do documento sugeriu uma nova redação ao Decreto, renovando as disposições normativas acerca do PPDDH e incluindo uma expansão do conceito de pessoa defensora de direitos humanos a ser adotada institucionalmente. Sugeriu, ainda, que a finalidade do Programa estaria concentrada na articulação de medidas “para a proteção e assistência às Defensoras e Defensores de Direitos Humanos que, devido à sua atuação em defesa, promoção e reparação de direitos humanos, estejam em situação de risco e vulnerabilidade” (CBDDH, 2016). A nova redação também sugeriu uma composição paritária do CONDEL, que incluísse cinco representantes titulares e cinco representantes suplentes de organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais de abrangência nacional.

Ainda em 2016, o PPDDH sofreria um novo desgaste político e institucional que marca que o referido ano seria, de fato, o último da sua segunda fase. A partir de então, como será analisado no próximo capítulo, uma série de medidas foram tomadas anunciando uma tentativa de desmonte da política pública em nível federal. Com a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e a transferência da Secretaria de Direitos Humanos para o novo Ministério da Justiça e da Cidadania, a partir da Lei nº 13.341/2016, os convênios administrativos entre a Secretaria e as organizações de direitos humanos que executavam o PPDDH foram postos “em espera”, causando uma paralisação da política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, além de um cenário de incertezas quanto à continuação do Programa (TERTO NETO, 2018, p. 137-138).

A extinção da pasta ministerial específica para os direitos humanos colocava em risco toda a agenda de direitos humanos no âmbito do governo federal, uma vez que o órgão específico para induzir as políticas públicas de promoção de direitos, monitorando a sua execução, havia tido a sua capacidade diluída e autonomia impedida diante da incorporação da Secretaria de Direitos Humanos pelo Ministério da Justiça e Cidadania (GARCIA, 2016, p. 185-186). A dissolução do Ministério específico para a agenda dos direitos humanos e a sua incorporação por uma pasta mais ampla colocava o Brasil de volta às práticas dos anos 1990, marcando um momento de ruptura para as

políticas de direitos humanos (GARCIA, 2016, p. 190) e o aprofundamento do rompimento institucional entre o Governo Federal e a pauta de combate à violência contra as pessoas defensoras.

Além disso, logo após a consumação do *impeachment* de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, o Brasil passaria a aderir integralmente a um modelo econômico bem diferente daquele que foi adotado durante os 13 anos de governos petistas, marcado pela austeridade fiscal (SOUZA NETO, 2020, p. 117). O “Novo Regime Fiscal” inaugurado por Temer foi traduzido em sua primeira medida: a Proposta de Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (PEC nº 241 na Câmara dos Deputados e PEC nº 55 no Senado Federal), passando a integrar oficialmente o ordenamento jurídico brasileiro com a sua aprovação em 15 de dezembro de 2016 enquanto a Emenda Constitucional nº 95. De acordo com Souza Neto (2020, p. 118), este era “o conjunto de medidas de austeridade mais severo já praticado em todo o mundo”:

O objetivo da EC nº 95/2016 era fazer com que o Estado reduzisse despesas e investimentos para pagar juros da dívida. A Emenda congelava os gastos públicos primários (isto é: todos os gastos públicos, excluídos os relativos ao pagamento de juros da dívida pública) por 20 exercícios financeiros. Tais gastos só seriam corrigidos monetariamente, de acordo com a inflação do ano anterior (art. 107 do ADCT). Despesas com saúde, educação, previdência social, assistência social, investimentos em infraestrutura, que são primárias, ficavam congeladas (SOUZA NETO, 2020, p. 118).

Diante do novo momento político e econômico inaugurado pelo Governo Temer, a continuação do PPDDH estaria em perigo, uma vez que o Presidente deixou claro que as políticas públicas em direitos humanos não seriam a prioridade da sua administração enquanto perdurasse a crise (TERTO NETO, 2018, p. 138).

O final de 2016 se constitui, portanto, enquanto o último ano da segunda fase do PPDDH, marcada por tentativas de consolidação e reivindicações de reformas estruturais no Programa. Assim como na primeira fase da política pública, é possível perceber uma intensa e decisiva interferência dos movimentos populares, organizações não-governamentais e outros integrantes da sociedade civil organizada na sua própria manutenção e fortalecimento. Aliás, foi graças às pressões exercidas pelas redes de direitos humanos internacionais e domésticas que o Governo do Pará se engajou politicamente na aprovação da Lei nº 8.444, de 6 de dezembro de 2016, que reestabeleceu formalmente o programa estadual de proteção do estado do Pará (TERTO NETO, 2018, p. 138).

Diante da análise dos principais documentos produzidos pelos movimentos populares e a sociedade civil organizada durante os anos de 2013 a 2016, foi possível dividir as críticas ao PPDDH em três grupos: 1) os limites orçamentários do Programa, que colocam em xeque o seu alcance e efetividade prática; 2) a ausência de um marco legal que assegure uma maior segurança à política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos; 3) e, por fim, a incapacidade do PPDDH em enfrentar problemas estruturais relativos às violações contra o grupo, como o crescimento do fenômeno da criminalização dos movimentos sociais, cujo cenário se agrava diante da impunidade dos crimes cometidos contra as/os defensoras/es. As consequências destes três principais conjuntos de problemas para o funcionamento do Programa serão analisadas na parte final do presente capítulo.

2.4.1 Os limites orçamentários do PPDDH

As críticas à insuficiência orçamentária do PPDDH apareceram nas cartas do CBDDH em 2013, 2014 e 2015, relacionando a necessidade da ampliação da estrutura e recursos financeiros da política pública a uma garantia de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos enquanto política de Estado. Conforme as investigações feitas na presente pesquisa, além da baixa execução orçamentária direcionada ao Programa, é possível visualizar uma queda dos valores efetivamente pagos para a manutenção da política pública.

De acordo com o levantamento feito pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 7), cujos dados foram obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do governo Federal (SIOP), as despesas orçamentárias destinadas ao PPDDH possuem natureza de despesas correntes⁴⁹ e despesa de capital⁵⁰. Portanto, a totalidade dos recursos destinados ao Programa possui a finalidade principal de “satisfazer gastos realizados em decorrência da necessidade de manter o funcionamento de atividades básicas do órgão, tais como aquisição de material de consumo, passagens e serviços de terceiros” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 8).

⁴⁹ As despesas correntes fazem parte do terceiro Grupo de Natureza de Despesa (GND) e, portanto, é denominada sob a sigla “GND 3”. As despesas que fazem parte desse grupo se destinam aos “os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.” (SENADO FEDERAL, 2022).

⁵⁰ As despesas de capital constituem o Grupo de Natureza de Despesa 4 e a sua correspondência é o código GND 4. Este grupo é “voltado para planejamento e execução de obras, realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro” (SENADO FEDERAL, 2022b).

No Quadro 5, elaborado a partir das informações coletadas pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021) em consulta ao SIOP, é possível visualizar três estágios da execução orçamentária da política pública: o orçamento anual feito pela União, os valores empenhados⁵¹ e o pagamento que foi feito efetivamente.

Quadro 5 - Orçamento anual e valores efetivamente pagos para o PPDDH

Ano	Orçamento anual da União	Valores empenhados	Valores efetivamente pagos
2013	R\$ 6.300.000,00	R\$ 6.300.000,00	R\$ 3.349.459,00 – GND 3 R\$ 20.412,00 – GND 4
2014	R\$ 6.195.454,00	R\$ 6.195.454,00	R\$ 6.245.077,00 – GND 3 R\$ 44.099,00 – GND 4
2015	R\$ 4.804.738,00	R\$ 4.800.000,00	R\$ 3.560.913,00 – GND 3 R\$ 319.467,00 – GND 4
2016	R\$ 4.789.214,00	R\$ 4.789.214,00	R\$ 2.014.814,00 – GND 3 R\$ 442.888,00 – GND 4

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir das informações coletadas pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 8) em consulta ao SIOP na data de 26 de novembro de 2021.

Da análise do Quadro 5, é possível concluir que houve uma redução significativa dos valores pagos entre os anos de 2013 a 2016; e, ainda, que existe uma discrepância significativa entre o orçamento anual feito pela União e os valores efetivamente pagos ao PPDDH.

Para um maior alcance dos objetivos do PPDDH, faz-se necessária uma execução orçamentária suficiente para o pagamento dos custos, profissionais e outras despesas que possam implementar as medidas de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos previstas na Portaria nº 507/2022 – MMFDH, conforme analisado na subseção 2.3.1.4 do presente capítulo, em especial as medidas diretas de atuação do Estado, que envolvem a articulação de escolta policial (inciso XI); e o provimento de mecanismos ou equipamentos de segurança, que envolvem a aquisição, instalação e manutenção, ou contratação de serviços especializados de segurança, tais como câmeras, telefones celulares, coletes à prova de bala, dentre outros (inciso XII).

No entanto, o que se visualiza na análise da execução orçamentária do PPDDH em sua segunda fase (2013 – 2016) são valores efetivamente pagos distantes do orçamento anual previsto e, ainda, um decréscimo dos repasses financeiros ao longo do período analisado.

⁵¹ Os valores empenhados constituem o “primeiro estágio da execução da despesa pública” e “se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível”, funcionando “como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de compromisso assumido” (SENADO FEDERAL, 2022c).

Conclui-se, portanto, que o primeiro conjunto de críticas formuladas pelos movimentos populares e setores da sociedade civil organizada possui fundamento, uma vez o orçamento para o PPDDH não seria suficiente para garantir a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos enquanto uma política de estado, cuja efetividade se daria no alcance da política pública e no número de beneficiários.

A limitação orçamentária e a ausência de recursos destinados ao PPDDH são problemas diagnosticados por Terto Neto (2018, p. 232-233) ao entrevistar pessoas defensoras de direitos humanos que tiveram contato com a política pública em algum nível, ocasionando uma deficiência organizacional, relativa à contratação de funcionários, ou de infraestrutura do Programa, prejudicando o seu alcance em relação aos possíveis beneficiários:

De fato, o orçamento do PPDDH e os seus recursos são insuficientes para equipar e organizar o PPDDH ao nível necessário para responder efetivamente aos problemas que envolvem a violência estatal e não-estatal contra pessoas defensoras de direitos humanos. (...) Tendo em vista que o seu orçamento é muito pequeno para contratar mais funcionários ou adquirir a infraestrutura necessária (recursos materiais), o PPDDH, às vezes, é incapaz de responder rápida e suficientemente as ameaças contra pessoas defensoras de direitos humanos nos lugares mais distantes do país a fim de proteger as suas vidas e/ou integridade física. Pode demorar dias – se não semanas – para o PPDDH responder aos casos que necessitam de atenção imediata (TERTO NETO, 2018, p. 232) (tradução nossa)⁵².

Além de comprometer o próprio funcionamento do PPDDH, o primeiro conjunto de críticas analisados na presente seção prejudica a garantia de autonomia da política pública para enfrentar os principais problemas relacionados à violência contra pessoas defensoras de direitos humanos e o combate às causas estruturais que justificam tais manifestações de violência. Se um Programa que possui como finalidade a articulação de medidas para a proteção destes sujeitos, nos termos do art. 1º do Decreto nº 9.937/2019, não possui a execução orçamentária necessária para, de forma autônoma, responder aos seus fins, a consequência direta é a sua dependência de outros organismos para proteger efetivamente os seus beneficiários.

Este problema pode submeter o PPDDH a um papel de “assistência” ou “apoio” ao invés de uma “proteção” propriamente dita (TERTO NETO, 2018, p. 233).

⁵² In fact, the PPDDH's budget and resources are insufficient to equip and organize the PPDDH to the level necessary to effectively respond to the issues surrounding state and non-state violence against HRDs. (...) Because its budget is too small to hire more people or acquire the necessary infrastructure (material resources), the PPDDH is sometimes unable to respond rapidly enough to threats to HRDs in the far reaches of the country to secure their lives and/or physical integrity. It can take days – if not weeks – for the PPDDH to respond to cases that need immediate attention.

Assim, é possível analisar que o limite orçamentário do Programa é um dos primeiros fatores para verificar a sua insuficiência enquanto instrumento de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos a nível institucional no âmbito doméstico. Não surpreende, portanto, a insistência do CBDDH (e as entidades que o compõe) em reivindicar uma ampliação da rede de recursos financeiros e materiais destinados ao PPDDH ao longo de 2013 a 2016.

2.4.2 As omissões e limites normativos da proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil

As cartas do CBDDH de 2013, 2014 e 2015 possuem um segundo ponto em comum: todas reivindicam a definição de um marco legal que institua o PPDDH no âmbito doméstico. Os Decretos presidenciais nº 6.044/2007 e 8.724/2016 foram importantes instrumentos para aprovar a PNPDDH e instituir oficialmente o PPDDH, respectivamente. No entanto, ambas as normas possuem os seus limites, tendo em vista que a ausência de uma lei ordinária e específica compromete a segurança jurídica da política pública e da política nacional de proteção às pessoas defensoras, que, uma vez regulamentadas através de decretos presidenciais, estão sujeitas às mudanças de governo que podem comprometê-las enquanto políticas de estado.

Ainda, conforme foi analisado na seção 2.3 do presente capítulo, o Projeto de Lei nº 4.575/2009, ultrapassados mais de 13 anos desde a sua apresentação pelo Poder Executivo Federal, ainda não entrou na pauta de votação no Plenário do Congresso Nacional, mesmo tendo sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Portanto, de acordo com o relatório “Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil – 2017”, o fato do PPDDH não existir legal e formalmente enquanto uma política de Estado compromete a sua eficácia (CBDDH, 2017, p. 68). Além disso, “a ausência de previsão legal a nível federal desobriga órgãos e instituições estaduais e mesmo os órgãos federais de outros âmbitos do poder a aderir à política”, levando a um “descompromisso dos governos estaduais com a política” (CBDDH, 2017, p. 68).

A ausência do marco legal para o PPDDH traz consequências negativas à efetividade da política de proteção como um todo, pois falta ao Estado brasileiro uma legislação ordinária federal que defina conceitualmente o que são defensoras e defensores de direitos humanos e quais as formas de violência a que estes sujeitos estão submetidos. Tendo em vista este aspecto, o CBDDH (2017, p. 68) destaca que no

processo de construção do Projeto de Lei nº 4.575/2009, a sociedade civil e os movimentos sociais consideraram relevante definir, desde a sua redação, os conceitos e diretrizes relativos à competência, responsabilidade, estrutura, gestão, orçamento, metodologia e elementos que definam legalmente quem são os beneficiários do PPDDH. Como foi possível perceber ao longo do estudo sobre o panorama legislativo do Programa, a definição normativa relativa aos elementos reivindicados pelo CBDDH veio à luz através da Portaria nº 300/2018 – MDH e, posteriormente, a Portaria nº 507/2022 – MMFDH. Evidentemente, na atualidade, tais definições e conceitos não estão em vigência no ordenamento jurídico brasileiro através de um ato normativo primário, o que coloca, novamente, tais elementos em insegurança política e jurídica.

Para Terto Neto (2018, p. 234), a principal diferença entre a regulação do PPDDH através de decretos presidenciais e legislações de ordem primária é que, no primeiro caso, trata-se de uma “vontade individual” do Presidente da República a depender da administração e, no segundo caso, representaria, efetivamente, uma política de estado fruto de uma “vontade coletiva” que deve ser implementada pelos governos federal e estaduais.

Segundo o CBDDH (2017, p. 66), a “falta de vontade política dos governos” estaduais e federal prejudicam a implementação do PPDDH. Portanto, uma lei ordinária que definisse normativamente as diretrizes, competência e elementos metodológicos da política pública obrigariam todos os entes federativos a adotarem as medidas necessárias para a implementação do Programa nos mais diversos âmbitos do Estado brasileiro. Esta afirmação é confirmada por Terto Neto (2018, p. 237) quando identifica que a ausência de uma vontade política dos governos federal e estaduais, bem como as estruturas do “autoritarismo social” presentes nas instituições são obstáculos para alcançar uma mudança efetiva nas práticas estatais referentes às políticas públicas em direitos humanos, especificamente as que se referem à proteção das pessoas defensoras.

Como será possível analisar no terceiro capítulo, de fato, o retorno do passado autoritário e a crescente onda de implementação institucional do “neoliberalismo autoritário”, na definição de Souza Neto (2020), são problemas que põem em perigo as políticas públicas em direitos humanos no Brasil a partir do ano de 2017.

O segundo conjunto das críticas dos movimentos populares quanto ao PPDDH, relativo à ausência de um marco legal e os limites normativos das disposições atualmente existentes e que regulam a política pública, se constitui enquanto uma

preocupação que coloca em risco a política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos em âmbito doméstico.

Evidentemente, uma lei específica que regule o PPDDH ou uma outra política de proteção, por si só, não solucionaria todos os problemas estruturais que envolvem o cenário. Tampouco, a segurança jurídica almejada não estaria integralmente assegurada, tendo em vista que até normas de tal natureza estão suscetíveis às mudanças provocadas por governos coniventes com as políticas da burguesia, autoritárias ou que estejam alinhadas aos interesses do capital financeiro.

No entanto, uma lei ordinária e específica garantiria uma maior segurança dentro da ordem vigente. Aliás, da leitura possível a partir das reflexões de Ricardo Pazello (2014, p. 33), é possível visualizar a aproximação entre os movimentos populares e o direito através de duas contradições: 1) tais movimentos, ao mesmo tempo que reivindicam direitos que existem sob a ótica do capitalismo e dentro da ordem social, econômica e política, também contestam e questionam o formalismo que garante tais direitos no plano da forma jurídica; e 2) se denunciam a ordem posta através do pensamento crítico, também anunciam soluções que evitam a imposição de um fatalismo.

Estas contradições também auxiliam na explicação do terceiro conjunto de críticas ao PPDDH, uma vez que, ao mesmo tempo que os movimentos populares reivindicam a atuação do Estado na adoção de políticas públicas de proteção, também são vítimas da violência estatal e outras opressões estruturais que dão causa ao cenário de violações. Uma dessas manifestações de violência diz respeito ao fenômeno da criminalização dos movimentos sociais.

2.4.3 O Poder Judiciário frente à defesa dos direitos humanos: criminalização dos movimentos populares e impunidade

Na segunda fase do PPDDH, foi possível identificar diversas menções às reiteradas práticas de criminalização dos movimentos populares. De acordo com o CBDDH (2013), na Carta de 2013, as entidades populares que acompanharam a implantação do PPDDH desde a sua criação “sempre enfatizaram que o programa deve ser articulador de políticas públicas que visem à superação do problema estrutural que gera a vulnerabilidade do defensor ou do movimento social” e um desafio específico em relação à efetividade do Programa se encontra no “enfrentamento da criminalização que

vem se consolidando como uma das práticas mais utilizadas para imobilizar a luta social”.

Nas cartas de 2013, 2014 e 2015, é possível identificar, enquanto condutas criminalizadas, as manifestações populares das Jornadas de Junho de 2013, que foram enfrentadas com “legislações típicas de regimes de exceção”, como a Lei de Segurança Nacional e a Lei das Máscaras do Rio de Janeiro (CBDDH, 2013). Para enfrentar o problema da criminalização dos movimentos populares, o Comitê sugeriu, nos mesmos documentos, a tomada de medidas, no âmbito do PPDDH, que pudessem: a) garantir assessoria jurídica para os casos de criminalização da luta em defesa dos direitos humanos, através das equipes técnicas do Programa, termos de cooperação com as defensorias públicas ou convênios com entidades de assessoria jurídica e advocacia popular (CBDDH, 2013); b) criar, em caráter emergencial, um mecanismo do PPDDH para fortalecer as defensorias públicas e garantir recursos para a assessoria jurídica popular no atendimento às pessoas defensoras criminalizadas; e c) considerar “outras dimensões da violência e criminalização das/os defensoras/es de direitos humanos, tais como o racismo, a questão de gênero, a questão fundiária, grandes projetos etc.” (CBDDH, 2015).

Da análise das críticas e recomendações feitas pelo Comitê nos anos supramencionados, é possível concluir que a sociedade civil organizada, que acompanhava a implantação do PPDDH e reivindicava a sua reforma, incluía, dentre as suas demandas, um aspecto de enfrentamento estrutural por parte da política pública, com o objetivo de combater os problemas materiais que facilitam o estado de vulnerabilidade das pessoas defensoras de direitos humanos.

De fato, ao se ater às medidas de proteção dispostas no art. 15 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH, é possível identificar algumas atribuições do PPDDH “que visem à superação do problema estrutural que gera a vulnerabilidade” das pessoas defensoras. Estas medidas são encontradas em especial nas ações de educação em direitos humanos, conforme a classificação realizada na presente pesquisa na subseção 2.3.1.4, tais como: a realização de audiências públicas, mesas de diálogo, reuniões e outras ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e as ameaças (inciso II); a articulação de ações de visibilidade das atividades dos defensores dos direitos humanos (inciso III); a articulação de ações para adoção de providências com outros entes federados, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça às pessoas defensoras (inciso IV); a articulação com outros órgãos das Unidades da

Federação, outras entidades públicas ou da sociedade civil para a execução de políticas públicas, ações ou programas que possuam o objetivo de reduzir o risco ou a superação estrutural da ameaça (inciso V); e a capacitação para formação e educação em direitos humanos (inciso X). Em especial nos incisos IV e V da Portaria nº 507/2022 – MMFDH, a superação estrutural das causas das manifestações de violência contra as pessoas defensoras estão dispostas enquanto medidas protetivas adotadas no âmbito do PPDDH.

Portanto, considerando que o combate às causas estruturais de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos é uma atribuição específica do PPDDH, a persistência de práticas de criminalização e impunidade, por parte do Poder Judiciário brasileiro, demonstra que a política pública possui as suas limitações materiais em relação àqueles objetivos.

Na subseção 1.3.1 da presente pesquisa, ressaltou-se que a criminalização dos movimentos sociais é uma das manifestações de violência praticadas por agentes estatais e se constitui na utilização ilegítima do direito penal através da impetração de ações penais contra as pessoas defensoras sem fundamento legal ou na aplicação de legislações existentes de forma arbitrária com o objetivo de retorcer o seu sentido para incriminá-las. Esta definição é a mesma adotada no âmbito da CIDH (2015; 2021, p. 5) e pelas organizações da sociedade civil (CBDDH, 2017).

Portanto, o fenômeno da criminalização não se restringe a uma atribuição de um crime a alguém, a uma manifestação ou a um movimento social como um todo de forma simplificada, isolada e sem repercussão, mas necessariamente envolve a utilização de processos judiciais e/ou institucionais e legais através dos quais agentes públicos “se utilizam de suas prerrogativas e funções para atribuir uma natureza essencialmente criminosa às manifestações sociais organizadas” sob a justificativa de manter a democracia e a ordem (ESCRIVÃO FILHO; FRIGO, 2010).

A utilização da criminalização em nome da proteção do Estado Democrático de Direito está presente no caso analisado em Aton Fon Filho (2010), no qual, no ano de 2009, um juiz de direito do município de Presidente Bernardes, localizado no interior do estado de São Paulo, decretou a prisão preventiva de uma senhora de 53 anos de idade, cuja acusação se deu em torno da sua participação em movimentos de luta pela terra através de ocupações. Segundo a decisão proferida pelo magistrado, que reduz as atividades da acusada a uma invasão de propriedades e formação de quadrilha, a luta

pelo direito humano à terra se constitui enquanto um ato de periculosidade contra o Estado Democrático de Direito e põe em risco todos os indivíduos da sociedade:

“A representada está envolvida em crime que causa profundo desassossego nesta região do Estado, demonstrando insensibilidade moral e enorme periculosidade e desrespeito ao Estado Constitucional Democrático de Direito”, “a comunidade paulista não pode ficar à mercê de indivíduos que não observam as leis vigentes, pondo em sobressalto as pessoas e gerando, na maioria dos casos, traumas e sequelas irreparáveis”, “o ato praticado pela acusada, formação de quadrilha para invadir propriedades, disfarçado de movimento social, provoca imensa repercussão de forma a abalar a ordem pública na pequena cidade de Presidente Bernardes, de apenas 14 mil habitantes, onde fatos como os debatidos nestes autos causam verdadeira sensação de insegurança jurídica” (FON FILHO, 2010, p. 9).

Um segundo caso de repercussão nacional de criminalização de movimento social se deu na denúncia oferecida pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra quatro integrantes do MST com fundamento na Lei nº 12.850/2013 (“Lei das Organizações Criminosas”). Da leitura da sentença proferida nos autos do Processo nº 2016.0142.3823, da Comarca de Santa Helena de Goiás, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, o magistrado de 1º grau condenou os acusados sob o argumento de que a ocupação feita pelos integrantes do MST se tratou de um esbulho possessório (art. 161, inciso II, do Código Penal), diante da “intenção do grupo de invadir a terra com intuito de serem reconhecidos como assentamento para reforma agrária”; e que as práticas adotadas pelos denunciados “amoldam-se ao requisito descrito no art. 1º, § 1º da Lei nº 12.850/13” e que, independentemente de “se a participação do indivíduo é de maior ou menor potencial ofensivo, pois constatada sua integração com a organização criminosa, responde pela generalidade dos atos de seus membros” (BRASIL, 2018).

Conforme Locatelli (2019), esta foi a primeira vez que a Lei das Organizações Criminosas foi utilizada em face de militantes do MST após ter sido sancionada por Dilma Rousseff em 2013, que tinha por objetivo o combate às organizações criminosas e que, cinco anos depois, confirmando os alertas feitos por ativistas sobre esta possibilidade, a lei teve como alvo integrantes de movimentos sociais.

Os dois casos supramencionados foram utilizados enquanto exemplos da utilização indevida de tipificações penais para criminalizar as atividades de integrantes de movimentos sociais. Não é o objetivo da presente pesquisa realizar um estudo minucioso de ambos os processos judiciais através da aplicação da técnica do estudo de caso, mas tão somente utilizá-los enquanto dois exemplos de criminalização em juízos de primeira instância. Além disso, alerta-se que os casos de criminalização são vastos,

complexos e um completo entendimento acerca do tema necessita de uma investigação própria com este objetivo.

Ainda no âmbito do Poder Judiciário, um segundo problema relativo aos limites do PPDDH no combate às causas estruturais das violências contra pessoas defensoras de direitos humanos se dá diante dos casos de impunidade. Garcia (2016, p. 131) aponta, de acordo com “a sociedade civil organizada que monitora e acompanha a execução das ações do PPDDH”, que existe uma relação “entre as ameaças sofridas pelos defensores e a impunidade das violações cometidas” diante da “não-responsabilização dos ameaçadores”. Sobre o papel dos órgãos que compõem o sistema de justiça, a pesquisadora relaciona uma série de condutas institucionais que viabilizam a perpetuação da impunidade:

A omissão do Ministério Público em dar início às ações judiciais relativas a violações sofridas pelos defensores, a sua participação nas ações de criminalização de lideranças, a omissão do Poder Judiciário em julgar em tempo razoável as ações judiciais ou ainda a participação de seus integrantes em ações de criminalização de lideranças (GARCIA, 2016, p. 131).

Especificamente em relação ao PPDDH, Garcia (2016, p. 130-131) também detectou uma baixa participação do Ministério Público e do Poder Judiciário nos órgãos deliberativos da política pública, além de uma ausência de previsão nos documentos que marcam a metodologia do programa no que concerne ao seu papel frente a casos judicializados, uma vez que não há uma definição clara do papel e atribuições das/os advogadas/os que integram a equipe técnica⁵³.

No combate à impunidade dos crimes contra as pessoas defensoras de direitos humanos, faz-se necessário, portanto, uma delimitação metodológica por parte do PPDDH quanto ao papel dos órgãos que integram o sistema de justiça em dois níveis: seja na composição do Conselho Deliberativo do programa, como também em relação à monitoração do decurso processual das ações em curso a fim de lhes garantir um adequado andamento, evitando, assim, decisões judiciais inócuas ou proferidas após um

⁵³ De acordo com as pesquisas e entrevistas feitas por Garcia (2016, p. 131), os advogados que integram a equipe técnica do PPDDH prestam assessoria jurídica às pessoas defensoras protegidas, no entanto, não advogam para estes sujeitos, cuja tarefa é concentrada pelas defensorias públicas, organizações e movimentos sociais. Da análise das proposições da autora, é possível concluir que ainda não se chegou a uma compreensão uniforme quanto ao papel das/os advogadas/os no PPDDH, uma vez que, “mesmo diante de um litígio estratégico que influencie nas medidas protetivas realizadas pelo programa, o advogado não se habilita no processo” (GARCIA, 2016, p. 131).

lapso temporal significativo desde o acontecimento da violência contra a defensora ou defensor.

O terceiro grupo de críticas feitas pela sociedade civil organizada demonstra que o Poder Judiciário se constitui enquanto uma peça importante na política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos que está em vigência em território doméstico na atualidade, principalmente, diante das tarefas empreendidas pelo PPDDH. Para combater as causas estruturais das violências, objetivo este que faz parte das diretrizes e finalidades do programa, como se evidencia a partir da leitura das medidas de proteção previstas na Portaria nº 507/2022 – MMFDH, faz-se necessária a delimitação de ações nos diversos níveis institucionais e sociais que enfrentem a perpetuação da criminalização dos movimentos sociais e a impunidade dos crimes cometidos contra os seus integrantes.

Os três conjuntos de críticas ainda permanecem até a terceira fase do PPDDH. No entanto, como será possível analisar no próximo capítulo, as vulnerabilidades do programa foram aprofundadas a partir do ano de 2017. A execução orçamentária do PPDDH e o número de beneficiários incluídos na política pública diminuíram, a instabilidade política e normativa permanecem e, desde 2019, discursos proferidos pelo atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, põem em risco a atividade de defesa dos direitos humanos, diante da classificação dos movimentos populares, ONGs que atuam em causas ambientais e outros militantes e ativistas progressistas enquanto “inimigos internos”. Não é à toa que a terceira fase do PPDDH, compreendida neste trabalho entre os anos de 2017 a 2021, é marcada pelas preocupações da sociedade civil organizada quanto ao prenúncio de um desmonte da política pública.

3 O FIM ESTÁ PRÓXIMO? DESMONTE E DESAFIOS DO PPDDH FRENTE AO RETORNO DO AUTORITARISMO BRASILEIRO (2017-2021)

Eu tenho consciência de que todas as lideranças populares nesses últimos dez anos - advogados, padres, pastores, líderes sindicais - todos eles foram mortos mesmo com garantia de vida do governo. Não precisa nem citar exemplos, pois eles estão vivos na memória de todos. Tenho esperança de continuar vivo. É vivo que a gente fortalece essa luta.

(Francisco “Chico” Mendes Filho, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri/AC, em entrevista concedida ao Jornal do Brasil em 9 de dezembro de 1988. Ativista na luta ambientalista, morto em 22 de dezembro de 1988).

Durante a terceira fase do PPDDH, delimitada temporalmente na presente pesquisa entre os anos de 2017 a 2021, a política pública enfrentou algumas mudanças significativas: a Portaria nº 300/2018 – MDH definiu metodologicamente as diretrizes e a estrutura organizacional do programa, além de ter adotado, pela primeira vez, em termos normativos, um conceito para “defensor de direitos humanos (art. 2º); através do mesmo instrumento, a política pública foi renomeada para Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas; foi novamente instituída, através do Decreto nº 9.937/2019, que revogou o Decreto nº 8.724/2016; e, por fim, a Portaria nº 507/2022 – MMFDH⁵⁴ novamente dispôs sobre a regulamentação do PPDDH, suas diretrizes e órgãos.

⁵⁴ A definição temporal da terceira fase do PPDDH, na presente pesquisa, se deu entre os anos de 2017 a 2021 em razão dos dados acerca da execução orçamentária e do número de beneficiários incluídos na política pública, que foram coletados até novembro de 2021. No entanto, ao longo da escrita da dissertação, entre o segundo semestre de 2021 ao primeiro de 2022, a Portaria nº 507/2022 – MMFDH foi editada e publicada em fevereiro do corrente ano. Neste sentido, diante da sua importância para o objeto

Estas mudanças aconteceram em um momento político bastante peculiar para a agenda de direitos humanos no Brasil. Como foi possível observar no segundo capítulo, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o novo governo de Michel Temer foram resultados diretos da “explosão social” das Jornadas de Junho de 2013, momento em que discursos heterogêneos, antissistêmicos e fluidos resultaram em um “fenômeno antiesquerda” protagonizado por movimentos sociais conservadores e reacionários, que ganharam espaço institucional para avançar em suas pautas. Deste cenário, uma figura parecia representar a “nova direita brasileira”⁵⁵: Jair Messias Bolsonaro, cujo discurso político “possuía um apelo significativo, especialmente entre as classes médias e altas”, uma vez que era visto como “‘alguém diferente’, um *outsider*, um candidato antissistema capaz de enfrentar uma institucionalidade percebida como completamente corrompida” (ROCHA; SOLANO, 2021, p. 27-28).

O bolsonarismo, desde a sua gênese enquanto movimento, possui uma lógica “reacionária à vida e aos direitos humanos”, sendo estes últimos considerados como uma ameaça e, a partir desta perspectiva, impactando diretamente na atuação dos seus agentes transformadores, como foi estudado no primeiro capítulo, traduzidos nos movimentos sociais, pessoas defensoras de direitos humanos, ativistas e militantes, uma vez que passavam a ser “considerados inimigos internos, cuja lógica que pauta o enfrentamento é o da destruição” (MEDEIROS, 2022, p. 304). O choque entre os movimentos populares e a nova direita brasileira, especialmente nos grupos ligados ao bolsonarismo, representa uma nova fase das disputas políticas em torno da luta por direitos humanos no Brasil, especialmente quando enxergamos os ideais que os fortalecem:

A oposição antissistema se viu fortalecida no crescimento dos chamados novos movimentos sociais de direita, cuja expressão mais forte provocou a adesão de parte da população aos ideais de “extrema-direita”. O movimento, que ficou conhecido como “Nova direita”, reúne um conjunto difuso de adeptos, com diversas tendências políticas, que vão desde o ultraliberalismo, ao conservadorismo nos costumes (de fundo religioso), à exaltação da violência e autoritarismo como forma política ideal (MEDEIROS, 2022, p. 323).

da pesquisa, incluímos a portaria na terceira fase do PPDDH, apesar de ter sido publicada em fevereiro de 2022.

⁵⁵ Segundo Rocha e Solano (2021, p. 21), “a nova direita brasileira começou a se organizar a partir de fóruns de discussão na internet logo após a reeleição de Lula em 2006, buscando romper com os limites do pacto democrático de 1988 que condicionaram a atuação da direita tradicional desde então”. Com os protestos de junho de 2013, a nova direita encontrou campo para crescer e se fortalecer e se alguns dos seus grupos se fortaleceram no movimento do bolsonarismo, que nascia “a partir de uma reação conservadora mais ampla a uma série de avanços do campo progressista que ocorreram durante o primeiro mandato de Rousseff” (ROCHA; SOLANO, 2021, p. 24).

Além do crescimento da nova direita brasileira, a pauta reacionária e de ataque aos direitos humanos foi levada até às últimas consequências no período analisado no presente capítulo: o Brasil passou a ocupar uma posição de destaque no ranking de países com o maior número de assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos em todo o globo, sempre configurando nos primeiros lugares das listas⁵⁶; com o apoio do governo federal, avançam, no Congresso Nacional, propostas legislativas que objetivam atrasar ou impedir os processos de demarcação de terras indígenas⁵⁷; a partir de forte influência do Ministério do Meio Ambiente, políticas de proteção ambiental são “desburocratizadas”⁵⁸, o que pode explicar o fato de que o desmatamento da Amazônia é o maior em 15 anos⁵⁹; populações quilombolas são atacadas em discursos públicos⁶⁰; e

⁵⁶ De acordo com o relatório exposto na 46ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU entre fevereiro a março de 2021, produzido pela Relatora Especial da ONU sobre a situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, entre os anos de 2015 a 2019, 1.323 pessoas defensoras foram assassinadas em todo o globo e a América Latina é, consistentemente, a região mais afetada, estando as pessoas defensoras ligadas às lutas ambientais em um maior grau de risco (ONU, 2020, p. 4). Dentre os casos documentados no mesmo período, os cinco países que mais registraram assassinatos de pessoas defensoras foram: Colômbia (397), Brasil (174), México (151), Honduras (73) e Guatemala (65) (ONU, 2020, p. 9). Em 2020, o Brasil passou a ocupar o quarto lugar no número de assassinatos de pessoas defensoras dos direitos humanos ligados às causas ambientais e agrárias: a Colômbia permaneceu em primeiro lugar, com 65 assassinatos, o México subiu para o segundo lugar com 30 casos, foram registrados 29 casos nas Filipinas e, por fim, o Brasil chegou à triste marca de 20 defensoras e defensores assassinados naquele ano (GLOBAL WITNESS, 2021, p. 11).

⁵⁷ No dia 22 de outubro de 2021, entidades da sociedade civil organizada participaram de uma audiência pública na CIDH para denunciar as violações contra pessoas defensoras de direitos humanos e ambientais. Na audiência, Soledad García Muñoz, relatora da CIDH, destacou cinco Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional que apresentam riscos para quem defende direitos humanos e ambientais no Brasil: “São os PLs 490/2007, que restringe a demarcação das terras indígenas; o 191/2020, que libera a mineração em terras indígenas; 3.729/2004, que flexibiliza ou extingue a licença ambiental para obras e empresas; 510/2021, que permite a titulação de áreas consideradas latifúndios” (MONCAU; BRASIL DE FATO, 2021).

⁵⁸ Em reunião ministerial que ocorreu em 22 de abril de 2020, o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, declarou: “Então, pra isso, precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos” (G1, 2020).

⁵⁹ De acordo com reportagem do *El País Brasil*, a Amazônia brasileira perdeu 13.235 quilômetros quadrados de árvores em um ano, indicando que o desmatamento ilegal entre agosto de 2020 a julho de 2021 aumentou 22% em relação ao período anterior, registrando o maior índice de desmatamento no local nos últimos 15 anos (GORTÁZAR, 2021).

⁶⁰ Quando Jair Bolsonaro ainda era deputado federal, em abril de 2017, enquanto participava de um evento no Clube Hebraica do Rio de Janeiro, afirmou em discurso público que visitou uma comunidade quilombola em Eldorado (São Paulo) e declarou: “O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriar eles servem mais”. Em razão da fala, a ex-procuradora-geral da República, Raquel Dodge, apresentou denúncia contra Bolsonaro em abril de 2018 por racismo contra as comunidades quilombolas da cidade de Eldorado, no entanto, o processo foi arquivado pela Justiça Federal em junho de 2019 (CARVALHO, 2019).

as políticas de gênero e sexualidade são ressignificadas em torno da simbologia da “família tradicional”, colocando em risco as vidas de mulheres e pessoas LGBTQIA+⁶¹.

Algumas das declarações de Jair Bolsonaro antes da sua posse enquanto Presidente da República pareciam anunciar o que viria a se concretizar em termos de políticas públicas de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos: em 2015, afirmou que, “se um dia fosse eleito presidente, ‘o pessoal da Anistia Internacional não mais interferiria na vida interna do país’; em 2017, declarou que “se eu chegar lá, não vai ter dinheiro para ONG. Esses inúteis vão ter que trabalhar”; e, em 7 de outubro de 2018, no discurso de agradecimento pela votação no primeiro turno das eleições presidenciais, “prometeu ‘botar um ponto final em todos os ativismos no Brasil’” (CARTA CAPITAL, 2018).

Apesar dos avanços institucionais na regulamentação e definição metodológica do PPDDH, a sociedade civil organizada salienta um descompasso entre as declarações presidenciais contra as pessoas defensoras de direitos humanos, a execução orçamentária e institucional da política pública e as disposições normativas presentes no Decreto nº 9.937/2019 e Portaria nº 507/2022 – MMFDH, que poderiam indicar um nível razoável de institucionalidade do Programa.

No entanto, as críticas relativas à efetividade e alcance do PPDDH, que vinham desde a sua criação, em 2004, chegaram ao ponto de alertar para uma tentativa de desmonte da política pública a partir de 2016 com a edição do Decreto nº 8.724/2016, ainda no governo de Dilma Rousseff. Para o CBDDH (2020, p. 136-137), o decreto presidencial, ao retirar a sociedade civil da gestão do Programa se sedimentou como “um dos atos finais no desmonte da política que vinha sofrendo desde seu início sérios problemas de metodologia, orçamento e outros”. A partir desta indicação, somado ao fato do enfraquecimento dos programas estaduais, conforme estudado no capítulo

⁶¹ Sob a análise de Biroli e Quintela (2021, p. 347), a inclusão da expressão “família” no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos se constitui como uma redefinição das agendas de direitos humanos no Brasil, uma vez que as pautas relacionadas às “mulheres, juventude e direitos humanos passariam a ser abordadas, predominantemente, a partir da perspectiva do fortalecimento da família e dos vínculos familiares”. Assim, as questões relativas à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres e pessoas LGBTQIA+ estariam deslocadas das abordagens de combate às desigualdades para dar lugar ao “conservadorismo, de forma tradicionalista e antipluralista, nas políticas de Estado” (BIROLI; QUINTELA, 2021, p. 346-347). Para as autoras, a Secretaria Nacional da Família, criada pelo governo Bolsonaro em 2019 no âmbito do MMFDH, “colocaria em prática o objetivo do governo de ter a família como base para a estruturação de todas as políticas públicas” a partir da implementação de “políticas públicas familiares”, caracterizadas como aquelas que estão voltadas “ao fortalecimento da estrutura e dos vínculos da família” (BIROLI; QUINTELA, 2021, p. 351-352).

interior, é que foi possível definir metodologicamente o ano de 2016 como o último da sua segunda fase.

Em 2017, os movimentos populares e outros organismos da sociedade civil que se engajavam na construção do PPDDH se mostravam especialmente preocupados com a falta de expansão dos programas estaduais e a dificuldade de manutenção daqueles que já existiam, o que levaria a uma falha relativa à estruturação da política pública como um todo. Nesta perspectiva, no dossiê “Vidas em Luta” de 2017, foram elencados os cinco pontos críticos relativos à gestão e execução do PPDDH, em nível federal e no âmbito dos estados: 1) a inadequação ou ineficiência dos convênios administrativos e dos instrumentos de repasse de recursos do Governo Federal para os governos estaduais; 2) o curto prazo de vigência dos convênios, o que possibilitaria o encerramento das atividades dos programas estaduais, conforme foi observado no capítulo anterior; 3) o número limitado de membros das equipes técnicas nos programas estaduais e no PPDDH federal; 4) a “precariedade do instrumento legal que institui o programa”; e 5) a “descontinuidade das ações” ocasionada pelo constante atraso no repasse das verbas (CBDDH, 2017, p. 17).

Lima Neto *et al.* (2018, p. 65) explicam que o convênio administrativo é o instrumento de repasse de verbas entre o governo federal, governos estaduais e entidades da sociedade civil para a execução do PPDDH nos diversos níveis federativos. Quando o governo federal repassa as verbas para os estados, estes “devem entrar com uma contrapartida financeira, repassando o total da verba para entidades da sociedade civil executarem os programas” (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 65). No entanto, o que acontece é que em quase todos os programas estaduais há um “atraso no repasse de verbas, seja de recursos do Governo Federal para os estados ou, dos estados para as entidades”, o que leva a uma paralisação do PPDDH, à suspensão dos salários dos profissionais e à responsabilidade da entidade da sociedade civil em “arcar com pagamento de juros e encargos para com as instituições financeiras” (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 65).

Além do atraso no repasse das verbas, os convênios contam com apenas 1 ano de prazo de execução, o que é considerado um curto período de tempo para os representantes dos programas estaduais entrevistados no dossiê “Vidas em Lutas”, publicado em 2018 (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 65).

Um outro problema que evidencia a inadequação dos convênios administrativos enquanto instrumentos de repasse de verbas está no próprio ordenamento jurídico vigente atualmente e que versa sobre o tema:

Essa modalidade [convênios administrativos] é regulada por um conjunto disperso de regras, como a Lei nº 8.666/1993 e o Decreto nº 6.170/2007, que são dirigidas ao universo da celebração de parcerias entre órgãos públicos. Nesse sentido, a aplicação dessas normas às organizações da sociedade civil leva a imprecisões, interpretações dúbias e insegurança jurídica, ocasionando, diversas vezes, a criminalização das entidades gestoras (LIMA NETO et al., 2018, p. 66).

Ainda em 2017, o CBDDH (2017, 18) destacou que as especificidades dos riscos que pessoas defensoras de direitos humanos enfrentam dentro dos seus respectivos contextos e ambientes de trabalho demandam o desenvolvimento de procedimentos que possam avaliar adequadamente o cenário de violência a que estão sujeitos, sendo um importante instrumento para que “a equipe técnica atenda com eficácia e prontidão necessárias a eventuais emergências”.

O problema referente às demandas locais das pessoas defensoras de direitos humanos se agrava diante da insuficiência dos tamanhos das equipes dos programas estaduais de proteção. Em razão de uma “grande demanda e grandes extensões territoriais”, o fato de haver somente uma equipe atuante “distancia o PPDDH das defensoras e defensores”, como é no caso do estado de Minas Gerais, que, em 2017, contava com apenas 4 membros da equipe técnica para atender aos 853 municípios (LIMA NETO *et al.*, 2018, p. 66).

Grupos vulnerabilizados e específicos, tendo em vista as peculiaridades das dimensões de opressão a que estão sujeitos, necessitam de estratégias igualmente específicas para o combate à violência. As pessoas defensoras de direitos humanos que militam no âmbito da luta contra a violência policial e pelo direito à moradia urbana estão submetidas a contextos totalmente diferentes aos movimentos populares de acesso à terra e aos indigenistas. Da mesma forma, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e comunidades quilombolas, considerando as especificidades das violências de gênero, sexualidade e raça, que muitas vezes podem acontecer concomitantemente, também são grupos que precisam de políticas definidas capazes de atender aos problemas que enfrentam em seus contextos locais. O CBDDH (2017, p. 18) observa que a “falta de estratégias de proteção voltadas para grupos específicos, no sentido de levar em conta suas peculiaridades”, é mais um problema do PPDDH, que ainda carece de definição metodológica nos seus instrumentos normativos vigentes.

Diante das críticas elencadas acima, é possível observar duas dimensões dos problemas apontados pela sociedade civil organizada, ainda no ano de 2017, em relação à insuficiência do PPDDH no atendimento dos seus potenciais beneficiários: em primeiro lugar, falta uma expansão de programas estaduais e do número de funcionários das equipes técnicas para atender aos diversos contextos territoriais a que estão submetidos as pessoas defensoras de direitos humanos espalhadas pelo Brasil; e, em segundo lugar, o programa não possui estratégias específicas para grupos vulnerabilizados em razão das opressões de gênero, sexualidade, raciais e étnicas.

No dossiê “Vidas em Luta” de 2020, além de se ter analisado os casos emblemáticos de violência contra defensoras e defensores assassinados entre 2018 a 2020, também foi realizado um balanço dos três últimos anos de funcionamento do PPDDH. De acordo com o documento, a complexidade da política de proteção não se reduz apenas ao combate das causas estruturais que levam às ameaças e violências contra as pessoas defensoras, mas também à própria metodologia disposta atualmente sobre o PPDDH, uma vez que a política depende da vontade política e voluntariedade dos entes federativos:

Nesse sentido, é importante destacar que para a execução do Programa de Proteção são firmados acordos entre a União, os estados, o Distrito Federal e instituições públicas e privadas. Como menciona o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, a cooperação entre todos esses atores se dará de forma voluntária, ou seja, para o Programa se realizar se faz necessária a vontade política, sobre tudo daqueles que estão à frente do Executivo, seja federal ou estadual (...) (CBDDH, 2020, p. 152).

Novamente, o problema da inexistência de um marco legal reaparece nas críticas feitas pela sociedade civil organizada na terceira fase do PPDDH. Como está disposta normativamente na atualidade, a política pública está sujeita à articulação e vontade política do Poder Executivo Federal, dos estados e do Distrito Federal e a relação destes com as organizações da sociedade civil e organismos públicos que direcionam os programas estaduais aos seus respectivos beneficiários. Portanto, a ausência do marco legal “sujeita à faculdade dos governos dos estados realizarem ou não uma política destinada a proteger as(os) defensoras(es) de direitos humanos” (CBDDH, 2020, p. 153).

A terceira fase do PPDDH foi atravessada por dois governos: o de Michel Temer, entre 2017 e 2018, e o de Jair Bolsonaro, a partir de 2019. As mudanças de governos impactaram diretamente no funcionamento da política pública e na forma que os seus beneficiários enxergam o Programa. Durante os anos de 2019 e 2020, a

sociedade civil e as equipes do PPDDH identificaram o aumento de uma “desconfiança” das pessoas defensoras em relação à política de proteção:

(...) a redução de solicitações de inclusão no PPDDH decorre da insegurança dos(a) DDHs [defensoras/es de direitos humanos] em estarem inseridos(as) em uma política de proteção executada por um governo que se posiciona claramente contra os povos indígenas, quilombolas, ativistas e DDHs, ainda que pareça que as rotinas do Programa não se alteraram. De toda forma, essa falta de confiança reflete nos números de atendidos(as), o que não significa que o contexto de conflito e violência contra DDHs tenha cessado ou diminuído. (...) Para uma das coordenadoras entrevistadas, “a gente percebe que há uma subnotificação dos casos para a política de proteção, pois existem localidades que sabemos existir ameaças contra DDHs, mas esses casos não chegam até nós”. Para ela, aparentemente, o governo não tem dado tanta visibilidade ao Programa e à pauta de direitos humanos (CBDDH, 2020, p. 170-171).

De acordo com esta última crítica, torna-se evidente que as declarações do Presidente Bolsonaro e as políticas do seu governo em face dos direitos humanos impactaram no PPDDH, tanto na relação dos seus potenciais beneficiários com a política pública, quanto na visibilidade desta enquanto um instrumento eficaz na proteção das pessoas defensoras e no combate à violência. A citação direta supramencionada, retirada diretamente do último dossiê publicado até a escrita desta pesquisa e que integra a série de publicações “Vidas em Luta”, salienta: “ainda que pareça que as rotinas do Programa não se alteraram”, a insegurança das pessoas defensoras em relação ao PPDDH ocasionou uma redução no número de solicitações de inclusão. Ou seja, apesar do fato de que a política pública permanece instituída e regulamentada através do Decreto nº 9.937/2019 e da Portaria nº 507/2022 – MMFDH, a falta de confiança entre as pessoas defensoras e o governo federal se apresenta como um dos problemas recentes para a efetividade da política pública.

Em parceria com movimentos populares e entidades da sociedade civil organizada como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, a Conectas Direitos Humanos, o Geledés – Instituto da Mulher Negra, a Terra de Direitos e outros, o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) publicou um relatório sobre a situação das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil entre os anos de 2017 e 2019. Quanto ao PPDDH, o relatório aponta que os seus problemas legais e administrativos impedem uma atuação fortalecida para garantir uma efetiva proteção das pessoas defensoras, sendo silente, inclusive, quanto às estratégias, perante o sistema de justiça, para combater a criminalização dos movimentos populares e a impunidade dos crimes contra os seus integrantes:

É importante pontuar que o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos apresenta alguns problemas legais e administrativos. Primeiramente, ele não articula órgãos públicos responsáveis pela garantia de direitos – tais como aqueles responsáveis pela demarcação de terras e direitos dos povos indígenas, por exemplo – e ele não mobiliza políticas públicas que direcionadas a questões estruturais que levam à vulnerabilidade das/os defensoras/es de direitos humanos e movimentos sociais. Isso sem mencionar a participação do sistema de justiça, responsável por verificar os crimes e ameaças contra as/os defensoras/es de direitos humanos, que tem mais percorrido o caminho da criminalização dos movimentos sociais e das/os defensoras/es de direitos humanos do que o da luta contra a impunidade (IDDH, 2019, p. 11) (tradução nossa)⁶².

As tentativas de desmonte iniciadas em 2016 levaram as organizações Terra de Direitos e Justiça Global (2021) a elencarem os oito maiores ataques ao PPDDH em sua terceira fase, de acordo com um relatório publicado em dezembro de 2021: 1) baixa execução orçamentária; 2) falta de participação social e transparência; 3) baixa institucionalização; 4) falta de estrutura e equipe para atendimento da demanda; 5) diminuição de casos incluídos no âmbito federal; 6) insegurança política na gestão; 7) inadequação quanto à perspectiva de gênero, raça e classe; e 8) demora, insuficiência e inadequação das medidas de proteção. Todos esses problemas nos levam a questionar: a terceira fase do PPDDH representaria o “começo do fim” da política pública?

O terceiro e último capítulo do presente trabalho tem por objetivo avaliar se está havendo um desmonte institucional do PPDDH entre o período de 2017 a 2021 e quais as consequências deste fenômeno para a defesa dos direitos humanos no Brasil. Para tanto, os dados coletados ao longo da pesquisa foram divididos em cinco seções, que pretendem: avaliar a execução orçamentária do Programa entre os anos de 2017 a 2021 e o seu impacto no funcionamento e estrutura da política de proteção; analisar os fatores que levam a uma insegurança política, institucional e normativa do PPDDH, relacionados à falta de abertura do governo federal à sociedade civil organizada e à ausência do marco legal que fortaleça a sua institucionalização, gerando uma redução do seu alcance traduzida na diminuição dos casos incluídos nos últimos anos; verificar os efeitos do acórdão da Apelação/Remessa Necessária Nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS, que tramita no TRF-4, no agravamento da insegurança normativa; analisar as consequências da agenda de ataque aos direitos humanos

⁶² It is important to point out that the Human Rights Defenders Protection Program presents some legal and administrative problems. Firstly, it does not articulate public bodies responsible for guaranteeing rights – such as those responsible for land demarcation and Indigenous rights, for example – and it does not mobilize public policies that address structural issues that lead to the vulnerability of Human Rights Defenders and Social Movements. Not to mention the participation of the justice system, responsible for verification of crimes and threats against Human Rights Defenders, is going more along the path of criminalizing social movements and Human Rights Defenders than for the fight against impunity.

implementadas pelo governo federal para as atividades das pessoas defensoras, que passaram a ser consideradas enquanto “inimigos internos”; e, por fim, traçar breves considerações sobre o futuro da agenda de direitos humanos em face do recrudescimento das políticas autoritárias implementadas na vigência do bolsonarismo.

3.1 A INSUFICIENTE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PPDDH EM SUA TERCEIRA FASE (2017 – 2021)

Se durante a primeira fase do PPDDH as suas maiores críticas se davam em torno da necessidade de uma definição metodológica e melhor estruturação da política pública, durante a segunda e terceira fase destaca-se a crítica referente à sua baixa execução orçamentária. Na seção 2.4.1, foi possível observar que, durante os anos de 2013 a 2016, havia uma discrepância significativa entre o orçamento anual previsto para o Programa e o valor efetivamente pago. Com os dados expostos anteriormente sobre a execução orçamentária da segunda fase, concluímos que, ao invés do governo federal investir mais na política pública diante das reivindicações da sociedade civil organizada, na verdade, houve uma redução dos valores previstos e pagos ao longo daqueles anos.

Em sua terceira fase, o Programa continua enfrentando problemas relacionados ao corte das verbas destinadas ao seu fomento e as organizações Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 7) apontam que a “sua insuficiência, rigidez, burocratização e demora no repasse fragilizam e comprometem a efetivação nos estados e integração da política nacionalmente”, principalmente quando analisamos dois momentos políticos ocorridos durante o final da segunda fase e a terceira: em 2016, diante das medidas de austeridade fiscal implementadas pela Emenda Constitucional nº 95 (Emenda do Teto dos Gastos Públicos); e, a partir de 2019, a ascensão de um projeto político “que, além de não priorizar a destinação de recursos para a promoção dos direitos humanos, tampouco protege aquelas e aqueles que dedicam suas vidas para protegê-los”.

O panorama geral da execução orçamentária do PPDDH pode ser observado no Quadro 6 e no Gráfico 1, elaborados por este pesquisador de acordo com as informações constantes no dossiê “Vidas em Luta: 2016” (CBDDH, 2017), “Vidas em Luta: 2017” (CBDDH, 2018), “Vidas em Luta: 2018-2020/1” (CBDDH, 2020) e no relatório “Começo do Fim?” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021).

No Quadro 6, considerando o lapso temporal da terceira fase do PPDDH (2017 – 2021), é possível observar o orçamento anual da União, os valores empenhados, os valores pagos até o mês de novembro de 2021⁶³ e os “restos a pagar”⁶⁴.

Quadro 6 - Execução orçamentária do PPDDH em sua terceira fase (2017 - 2021)

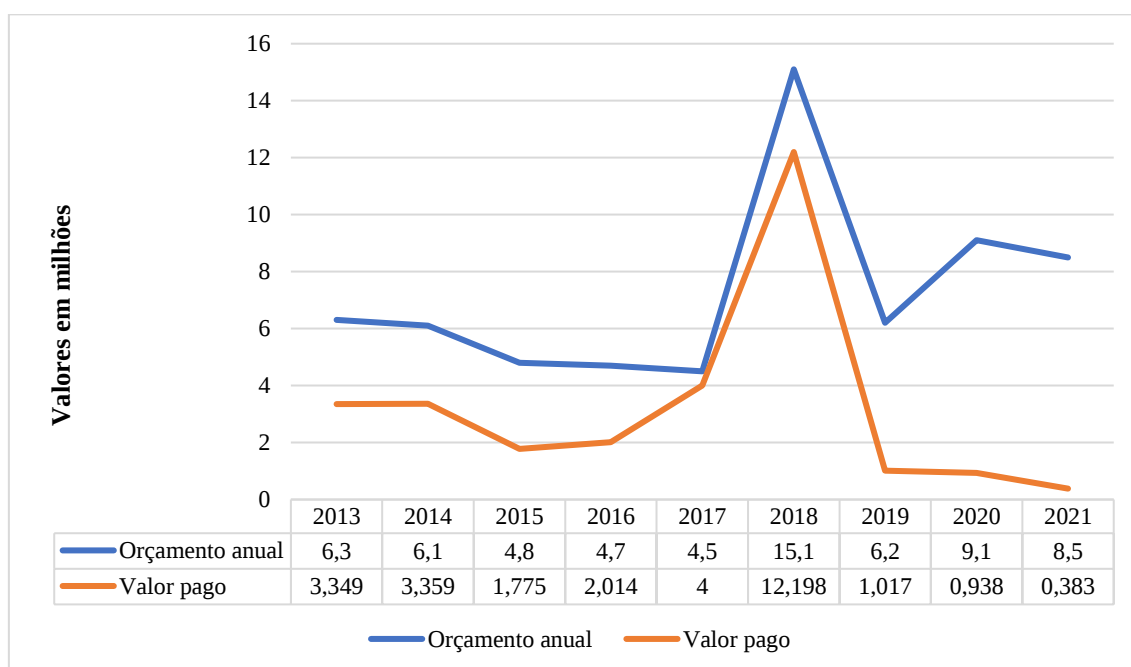
Ano	Orçamento anual da União	Valores empenhados	Valores pagos até novembro/2021	Restos a pagar
2017	R\$ 4.507.105,00	R\$ 4.352.945,00	R\$ 4.000.700,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4	R\$ 2.484.707,00 – GND 3 R\$ 40.766,00 – GND 4
2018	R\$ 15.178.780,00	R\$ 14.478.780,00	R\$ 12.198.321,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4	R\$ 0,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4
2019	R\$ 6.245.200,00	R\$ 6.245.200,00	R\$ 1.017.102,00 – GND 3 R\$ 40.354,00 – GND 4	R\$ 2.032.506,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4
2020	R\$ 9.140.968,00	R\$ 8.982.461,00	R\$ 938.726,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4	R\$ 3.723.333,00 – GND 3 R\$ 85.446,00 – GND 4
2021	R\$ 8.571.192,00	R\$ 6.969.651,00	R\$ 383.127,00 – GND 3 R\$ 0,00 – GND 4	R\$ 4.410.620,00 – GND 3 R\$ 102.641,00 – GND 4

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir das informações coletadas pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 8) em consulta ao SIOP na data de 26 de novembro de 2021.

Por sua vez, o Gráfico 1 oferece um panorama geral da execução orçamentária na segunda e terceira fase do PPDDH (2013 – 2021), possibilitando visualizar o caminho feito pelos governos Rousseff (2011 – 2016), Temer (2016 – 2018) e Bolsonaro (2019 – 2021) concernente ao investimento de recursos financeiros na política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos. O Gráfico 1 leva em consideração as informações constantes nos Quadros 5 e 6, apresentando o orçamento anual previsto pela União e os valores pagos até novembro de 2021, desconsiderando os “restos a pagar”.

⁶³ Da mesma forma que o Quadro 5, as informações expostas no Quadro 6 tiveram como data-limite o dia 26 de novembro de 2021, tendo em vista que os dados mais recentes incluídos em dossiês e relatórios produzidos pela sociedade civil organizada, que serviram de base para a presente pesquisa e que tratam sobre a execução orçamentária do PPDDH, constam no relatório produzido pelas organizações Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 8) em consulta ao SIOP.

⁶⁴ Os “restos a pagar” são definidos como aquelas “despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação)” (SENADO FEDERAL, 2022d).

Gráfico 1 - Orçamento previsto e valores pagos para o PPDDH (2013 - 2021)

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir das informações coletadas pela Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 8) em consulta ao SIOP na data de 26 de novembro de 2021.

Visualizando as informações contidas nos Quadros 5 e 6, bem como no Gráfico 1, é possível concluir que, em relação ao PPDDH, houve um maior investimento orçamentário nos anos de 2017 e 2018, mas que decresceu significativamente a partir de 2019. Os valores pagos entre 2019 e 2021 são os menores desde o início da segunda fase da política pública, apesar do orçamento anual da União, que previa uma destinação de verbas bem mais alta do que os valores realmente pagos, desconsiderando os “restos a pagar”.

Ainda, destaca-se que, em 2018, houve um investimento significativo na política pública, cujos valores pagos passaram de R\$ 4.000.700,00 em 2017 para R\$ 12.198.321,00 no ano seguinte. Sobre o acréscimo no investimento da política pública entre os dois anos, o CBDDH (2020, p. 157) avalia que “realmente, nota-se que de 2017 para 2018 houve um salto orçamentário significativo no que diz respeito ao orçamento da União destinado ao PPDDH”, no entanto, “o aumento da previsão orçamentária não significou necessariamente a implantação efetiva de programas em novos estados ou melhoria na efetividade da proteção”. Ou seja, a destinação de verbas a maior em 2018 não refletiu na expansão do PPDDH nos outros estados federativos que se encontravam sem um programa estadual específico e tampouco auxiliou no investimento em recursos

humanos, com a contratação de mais equipes técnicas para atuarem nos estados com maior extensão territorial, por exemplo.

Destaca-se uma das entrevistas realizadas pelo CBDDH (2020, p. 158) para o Dossiê “Vidas em Luta: 2018-2020/1”, que confirma o descompasse entre o salto orçamentário em 2018 e a implementação de melhorias práticas no PPDDH, relacionando, ainda, o maior investimento com a repercussão do assassinato de Marielle Franco, ocorrido em março daquele ano, contribuindo para um destaque na necessidade de uma sofisticação nos instrumentos que compõem a política nacional de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos:

Sandra Carvalho, coordenadora da Comissão Permanente de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais do CNDH [Conselho Nacional de Direitos Humanos], reconhece que houve um incremento orçamentário significativo na Política Nacional de Proteção e relaciona isso ao assassinato da vereadora Marielle Franco. Ressalta, no entanto, que (...) não vemos esse incremento fortalecendo a política. Os estados continuam trabalhando com muita precariedade, não houve um avanço na qualidade da proteção. Muitas vezes, os Planos de Ação dos Convênios não conseguem dar conta, de forma eficaz, das medidas protetivas para fortalecer as ações desses DDHs [defensoras/es de direitos humanos] incluídos (CBDDH, 2020, p. 158).

Além da constatação de que “não ocorreram mudanças estruturais que signifiquem avanço no Programa” entre os anos de 2017 e 2020, o CBDDH (2020, p. 159) aponta que, se as equipes técnicas estaduais já enfrentam problemas nos seus respectivos programas, a atuação da equipe do PPDDH Federal também é bastante limitada, tendo em vista que deve atender os demais estados que não possuem programas específicos e, portanto, “qualquer atraso no repasse de recursos ou na formalização de novo convênio (...) significa um risco para a proteção de defensoras(es) de direitos humanos”.

Se com um salto de investimento como o que ocorreu em 2018 os problemas estruturais do PPDDH não foram amenizados, é possível concluir que estes persistiram ou foram reforçados em 2019, 2020 e 2021, período em que se observou, além de um decréscimo no orçamento anual da União, um descompasse entre os valores pagos integralmente e o orçamento previsto. No relatório “Começo do Fim?”, as críticas das entidades da sociedade civil organizada que acompanham o desempenho do PPDDH desde o seu início alertam que a menor execução orçamentária da política pública desde 2013 compromete a sua existência:

Em 2020, por exemplo, o orçamento destinado ao PPDDH foi de R\$ 9.140.968,00, mas apenas 10,27% desse valor (R\$ 938.726,00) foi pago no ano. Ainda que consideremos, para o cálculo do pagamento efetivo, a inclusão dos valores pagos como “restos a pagar” em 2020 – ou seja, valores de orçamentos de anos anteriores pagos no exercício seguinte – temos uma baixíssima execução em relação ao orçamento previsto. (...) em 2019, menos de 17% do orçamento destinado para o PPDDH foi pago no e, em 2020, 10,27%. Mesmo se considerarmos os valores pagos como “restos a pagar” em 2019 e 2020, esses anos, de governo Bolsonaro, seguem sendo os de menor execução orçamentária no período (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 9).

As medidas protetivas previstas no art. 15 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH precisam ser implementadas com a agilidade suficiente para atender aos beneficiários do Programa, no entanto, quando falta recursos ou há um atraso no repasse das verbas do governo federal para os estados, a própria eficiência prática do PPDDH se encontra prejudicada, tendo em vista a falta do orçamento necessário para proteger as pessoas defensoras de direitos humanos espalhadas em diferentes territórios e sujeitas a ameaças, violências e riscos específicos diante do contexto local.

Em razão do cenário de ausência do orçamento suficiente/previsto e de medidas necessárias por parte do Estado brasileiro, a articulação dos recursos necessários para a efetivação da proteção às pessoas defensoras parte, novamente, da mobilização da sociedade civil, ONGs e movimentos populares⁶⁵. Organizações como o “Fundo Elas, o Fundo Casa, a *Front Line Defenders* e o Fundo Brasil de Direitos Humanos”, bem como as entidades que compõem o CBDDH, financiam, a partir de doações dos seus voluntários, as medidas protetivas de responsabilidade do Estado, “como a instalação de gradeamentos e cercamentos de residências de defensores de direitos humanos inseridos no PPDDH” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 10).

No dia 17 de novembro de 2021, foi realizado o Encontro Nacional de Gestores e Equipes Técnicas do PPDDH, no qual o secretário nacional adjunto de Proteção Global do MMFDH, Eduardo Melo, afirmou que, durante a atual gestão do governo federal, vem sendo impulsionado o aprimoramento da política pública, melhorando a

⁶⁵ Em entrevista concedida ao jornal O Globo, Jones Carvalho, integrante do programa estadual da Bahia, relatou que, em razão do atraso do repasse das verbas pelo governo federal “obrigou o estado a usar estrutura própria, como escolta da Polícia Militar, para proteger os defensores” e que “uma aldeia indígena teve câmeras de segurança quebradas e ainda não foi possível reinstalá-las” (GOMES, 2021). Sandra Carvalho, integrante da Justiça Global, e Luciana Pivato, da Terra de Direitos, também informaram ao jornal que as entidades que compõem o CBDDH vêm preenchendo as lacunas orçamentárias deixadas pelo Estado brasileiro e afirmaram: “providenciamos aquisição de câmeras, construção de muros em casas de defensores e sedes de organizações, recursos para realizar transporte e para contratar assessoria jurídica” (GOMES, 2021).

sua metodologia e investindo, desde o início de 2019 até o final daquele ano, cerca de R\$ 23 milhões para a manutenção do programa (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 10). No entanto, o relatório “Começo do Fim?” questiona que o secretário não explicitou que, embora orçado, o referido não foi totalmente pago (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 11).

Em notícia publicada em junho de 2022 no portal oficial do MMFDH, destaca-se o investimento feito no PPDDH entre os anos de 2019 e 2022:

Entre os anos de 2019 a 2022, o Governo Federal destina R\$ 32,7 milhões para o Programa Federal de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), de acordo com as informações do Sistema de Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). A ação está presente em 16 estados e conta também com a parceria de Programas de Proteção Estaduais em: Pernambuco, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraíba e Ceará. (...) Atualmente, a política pública protege 548 defensores de direitos humanos em todo o País, onde destes, 42 são indígenas no âmbito do Programa Federal. Titular da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG/MMFDH), Mariana Neris, celebra que a maior execução financeira dos últimos sete anos foi em 2021, com um valor de R\$ 12,5 milhões apenas no ano passado (MMFDH, 2022).

Quando consideramos os valores do orçamento anual previsto pela União, expostos no Quadro 6, de fato, entre os anos de 2021 a 2022, é possível constatar a destinação de uma despesa de pouco mais de R\$ 23 milhões para o PPDDH. No entanto, ao se analisar os valores pagos, afere-se uma discrepância entre o orçamento previsto e as verbas efetivamente pagas durante o período. Assim, no que concerne à sua execução orçamentária, conclui-se que o maior problema do PPDDH, em sua terceira fase, se refere à dissonância entre as despesas destinadas e previstas ao Programa e o que foi pago até o final do exercício financeiro, o que compromete a própria existência da política pública.

A baixa execução orçamentária do PPDDH foi um dos temas abordados na supramencionada audiência pública ocorrida perante a CIDH no dia 22 de outubro de 2021. Destaca-se a fala do integrante da Justiça Global e da Plataforma Dhesca, Antônio Neto, que aproveitou o espaço para ressaltar que, apesar dos discursos dos representantes do governo federal sobre a boa destinação orçamentária para o PPDDH, a realidade empírica é outra, pois o Programa ainda enfrenta diversos problemas e,

ainda, citou a investigação do Ministério Público Federal (MPF) contra o MMFDH acerca da baixa execução das políticas públicas ligadas à pasta⁶⁶:

Antônio Neto, da Justiça Global e da Plataforma Dhesca, definiu o cenário descrito pelos representantes do governo como uma “realidade paralela”: “Se fosse verdade, o Brasil não seria o terceiro país mais perigoso do mundo para defensores de direitos humanos”. “O representante falou que o programa [de Proteção à Testemunha e Defensores de Direitos Humanos] está com bastante orçamento. Mas ele não fala que o próprio Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos está sendo investigado pelo MPF [Ministério Público Federal] por executar só 44% do seu orçamento”, expôs Neto (MONCAU; BRASIL DE FATO, 2021).

No ano de 2021, a queda na execução orçamentária do PPDDH, além de ter sido denunciada na audiência pública perante a CIDH, também foi tema de reportagens em jornais de alcance nacional⁶⁷, o que levou o órgão do Sistema Interamericano a lançar uma recomendação específica ao Estado brasileiro sobre a disposição de verbas das políticas públicas que estão sob a competência do MMFDH, em especial o PPDDH:

Com base em todo o anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomenda ao Estado: (...) restabelecer a alocação orçamentária integral do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, priorizando as pastas relativas à promoção dos direitos dos grupos em situação de risco e/ou vulnerabilidade, em particular, fortalecer estrutural e orçamentariamente o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, garantindo a implementação de medidas efetivas e eficazes de proteção (CIDH, 2021b, p. 194).

⁶⁶ Em outubro de 2021, o MPF abriu um inquérito civil para investigar a baixa execução orçamentária do MMFDH, que, segundo a portaria de instauração, estava limitada a 44% do orçamento previsto para o exercício financeiro de 2020. De acordo com reportagem do jornal *O Globo* (2021), os mesmos problemas relativos à execução orçamentária se estendem para o ano de 2021, uma vez que, “segundo o Portal da Transparência, a pasta executou apenas R\$ 109,3 milhões dos R\$ 618,6 milhões a que tem direito – ou seja, 17,6%”, o que vem sendo questionado pelo MPF nos dois anos anteriores à instauração do inquérito. Sobre o PPDDH, a mesma reportagem informa que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, um dos órgãos do MPF, expediu ofício ao MMFDH, solicitando informações sobre a execução orçamentária do Programa, “que vinha sofrendo com pagamentos em atraso e corte de pessoal, o que colocou em risco a proteção de ativistas de diversos estados”, bem como requerendo “esclarecimentos sobre a defasagem na estrutura e atuação do programa, que teve sua verba reduzida para o nível mais baixo desde 2015” (O GLOBO, 2021).

⁶⁷ Destaca-se a reportagem do jornal *O Globo*, de junho de 2021, que possui a chamada: “Com menos verba, programa de proteção a defensores de direitos humanos perde fôlego sob Damascos”. Na reportagem, integrantes da sociedade civil organizada foram entrevistados e alertaram para o processo de desmonte da política pública, cuja redução de verbas atingiu “o nível mais baixo desde 2015, atraso de até dez meses nos repasses a estados e corte de pessoal” (GOMES, 2021). Sobre o ano de 2020, na reportagem consta que “dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação mostram que o valor pago pelo PPDDH em 2020 foi de R\$ 938 mil, o menor patamar desde 2015 – 10,3% dos R\$ 9,1 milhões orçados no início do ano. Segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em 2020 também foram destinados outros R\$ 4,4 milhões à ação, via ‘restos a pagar’. O valor se refere ao orçamento que estava previsto em anos anteriores, mas não foi repassado no período, prática que, segundo a pasta, ‘não é incomum’” (GOMES, 2021). Os dados coletados pelo jornal confirmam os valores constantes no Quadro 6.

Todos esses fatores comprovam que, apesar do discurso dos representantes do governo federal sobre uma suficiente realocação de verbas para a política de proteção às pessoas defensoras, na verdade, há uma baixa execução orçamentária destinada ao PPDDH, o que vem chamando a atenção da sociedade civil e da CIDH. Sem verbas para custear os recursos humanos e instrumentais necessários para o funcionamento do Programa, seja em âmbito federal ou nos estados, a tendência é a paralisação das suas atividades. Há de se destacar que a responsabilidade para a manutenção do PPDDH é do Estado brasileiro, mas a falta de recursos públicos vem forçando as entidades da sociedade civil organizada e outros movimentos populares engajados no Programa a implementar as medidas protetivas com recursos particulares.

A execução orçamentária do PPDDH é de extrema importância para que a política atinja o seu fim: proteger as pessoas defensoras de direitos humanos em estado de vulnerabilidade e risco. No entanto, de acordo com o relatório “Começo do Fim?”, o que se observa é “uma tendência, no âmbito federal, de diminuição de casos incluídos no programa” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 26). O referido relatório aponta que, até junho de 2021, o PPDDH possuía 517 casos incluídos (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 22). Até junho de 2022, este número subiu para 548 pessoas defensoras incluídas na política pública, conforme os dados oficiais do MMFDH (2022).

Acompanhar a diminuição do número de casos incluídos no PPDDH ao longo dos anos é importante para avaliar se a política pública vem atendendo ao seu objetivo de expandir a proteção aos potenciais beneficiários. De acordo com o relatório “Começo do Fim?” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 26), entre o ano de 2009 e o mês de março de 2021, 209 casos foram incluídos no PPDDH, de acordo com as informações coletadas através do Processo de Número Único de Protocolo nº 00105.000467/2021-14, do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC/MDH).

O relatório aponta que, durante os anos de 2009 a 2012 (período que integra a primeira fase do PPDDH), 41 casos foram incluídos na política pública. Entre 2013 e 2016 (segunda fase do Programa), um total de 54 casos foram incluídos. No entanto, este número caiu na terceira fase, uma vez que, no período compreendido entre 2017 e março de 2021, o PPDDH obteve apenas 40 novos casos.

Por outro lado, ao se observar o número de solicitações de inclusão, os dados coletados no Processo de NUP nº 00105.000467/2021-14 e que estão presentes no relatório (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 28) apontam que “a

quantidade de pedidos de inclusão no programa vinha aumentando até 2017 e, a partir de 2018, decresceu. Entre os anos de 2007 a 2012 (primeira fase), o PPDDH recebeu 218 pedidos de inclusão; durante a segunda fase, o Programa recebeu 220 pedidos de inclusão; e, por fim, no período de 2017 a março de 2021, o número de requerimentos de inclusão decresceu para 144. Ao todo, entre 2007 a março de 2021, o PPDDH recebeu 582 pedidos de inclusão.

Para a sociedade civil organizada, a tendência descendente do número de pedidos de inclusão no programa em âmbito federal é estranha, uma vez que “o Brasil segue despontando como o país com o segundo maior número de assassinatos de defensoras e defensores de direitos humanos”, o que sugere que os programas estaduais e federal “têm enfrentado obstáculos, de diferentes ordens, para promover a adequada proteção, incluindo todos aqueles e todas aquelas que dela necessitam” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 29).

Diante dos dados apresentados naquele relatório produzido por entidades da sociedade civil organizada, constata-se que a terceira fase do PPDDH possui o menor índice de casos incluídos e de pedidos de inclusão. As causas que podem explicar o decrescimento do alcance da política pública em relação aos seus beneficiários podem ser variadas, principalmente quando se considera o cenário de violência descrito no início do presente capítulo, que se agrava diante da extensão territorial do país, os diversos contextos de violações a que estão submetidas as pessoas defensoras e a falta de expansão dos programas estaduais. No entanto, é curioso observar que a execução orçamentária do PPDDH também se encontra em seu nível mais baixo durante a terceira fase, principalmente após o ano de 2019.

Dessa forma, conclui-se que para evitar o alastramento do cenário de desmonte e garantir a continuação da existência do PPDDH, faz-se necessário, além de expandir os recursos financeiros destinados especificamente para a política pública, um maior investimento na propagação de programas estaduais que possam enfrentar os variados contextos e especificidades da violência que recaem sobre as pessoas defensoras de direitos humanos por todo o Brasil. Além disso, a ampliação das equipes técnicas em âmbito federal e nos programas estaduais existentes dependem, necessariamente, de uma destinação de verbas suficiente para arcar com os recursos humanos e financeiros exigidos.

Ressalta-se, porém, que, se o PPDDH, por si só, não irá enfrentar todos os problemas estruturais relativos às violações cometidas contra as pessoas defensoras de

direitos humanos, tampouco o referido cenário de desmonte vai ser solucionado apenas com uma melhor execução orçamentária. É por isso que a próxima seção irá analisar outro conjunto de críticas feitas pela sociedade civil organizada que explicita alguns dos problemas enfrentados pelo Programa em sua terceira fase. Na próxima seção, analisaremos as principais considerações dos atores engajados na construção da política pública que levantam uma possibilidade de insegurança política, institucional, normativa e jurídica que aflige o seu bom desenvolvimento.

3.2 A INSEGURANÇA POLÍTICA, INSTITUCIONAL E NORMATIVA DO PPDDH

Passados mais de 18 anos desde a sua criação, os problemas relativos à política financeira do PPDDH não amenizaram, mas vêm se agravando diante da disparidade entre o orçamento anual previsto pela União e os valores efetivamente pagos em um dado exercício financeiro. Da mesma forma, desde a sua primeira fase, a política pública enfrenta críticas da sociedade civil organizada concernentes à ausência de um marco legal, problemas metodológicos, falta de diretrizes específicas para o enfrentamento de causas estruturais, com uma melhor definição das medidas protetivas eficazes, além de reivindicações sobre a sua estrutura organizacional.

Na terceira fase do Programa, persistem as mesmas críticas, que se agravam quando, observadas em conjunto, sugerem um possível desmonte diante dos problemas enfrentados. Os apontamentos feitos pela sociedade civil organizada nos leva à compreensão de que a insegurança que recai sobre o PPDDH possui uma tripla dimensão: política, em razão do antigo problema da falta de participação paritária entre membros representantes do Estado e dos movimentos populares e ONGs; institucional, diante do alcance insuficiente da política pública em relação às pessoas defensoras e às medidas protetivas implementadas; e normativa, uma vez que ainda carece de um marco legal definido, o que vem sendo discutido, inclusive, em uma ação judicial que tramita no TRF-4.

Na seção 2.4, foram analisadas as críticas do CBDDH quanto à exclusão da sociedade civil organizada da composição do CONDEL do PPDDH a partir do Decreto nº 8.724/2016. A participação social ativa no Programa, enquanto fruto das reivindicações dos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos ao longo dos anos, se constituiria enquanto um importante instrumento a fim de

descentralizar as decisões e democratizar as deliberações acerca da inclusão de casos, medidas protetivas adequadas, dentre outros tópicos de discussão.

No relatório “Vidas em Luta: 2018-2020/1”, consta que, em razão da exclusão da sociedade civil do CONDEL do PPDDH, a monitoração da política pública pelos movimentos populares foi feita por intermédio da Comissão Permanente de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CBDDH, 2020, p. 164). Assim, referida comissão teria como responsabilidade manter o diálogo com as equipes do PPDDH com o objetivo de acompanhar as medidas protetivas implementadas em favor das pessoas defensoras incluídas no PPDDH, além de apresentar recomendações acerca do Programa. No entanto, entre 2016 a 2020, cresceu um cenário de “muita preocupação em razão da falta de informações, da exclusão de coletividades como categoria de proteção, bem como pela flexibilização do conceito de proteção” (CBDDH, 2020, p. 165).

Até o decreto presidencial de 2016, além da sociedade civil, órgãos que possuíam atuações específicas em relação ao contexto do trabalho das pessoas defensoras participavam do PPDDH, tais como a Funai e o Incra. A importância da participação das entidades da sociedade civil se dava pelo fato de que estas apresentavam um “olhar de quem lida diretamente com os(as) DDHs [defensoras/es de direitos humanos] em seus territórios”, além de servir como uma “rede de proteção que proporcionava retaguarda nos locais das ameaças” (CBDDH, 2020, p. 165). A participação social nas políticas públicas em direitos humanos é uma reivindicação dos movimentos populares que atuam na proteção das pessoas defensoras com o objetivo de combater a perpetuação dos interesses hegemônicos que possam ir de encontro à agenda de combate às violações em diferentes níveis.

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) I (1996), II (2002) e III (2009) são exemplos de ferramentas construídas a partir do debate e envolvimento de diferentes setores, incluindo os movimentos populares, o que nos faz concordar com a constatação de que “é a participação social que garante a construção, o monitoramento e a implementação de uma política pública” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 14):

A previsão de órgãos colegiados híbridos é ferramenta importante de participação social, assim como as conferências nacionais e audiências públicas, pois viabilizam que sujeitos historicamente alijados dos espaços de decisão – tais como os movimentos sociais e organizações que atuam na

defesa de direitos humanos – tenham condições de expressar, defender e terem atendidas suas agendas políticas. Trata-se de uma ferramenta que democratiza o Estado e suas instituições, na medida em que possibilita a inclusão de sujeitos coletivos na arena político-institucional, espaço este que, historicamente, foi construído de modo a contemplar atores e interesses hegemônicos (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 13-14).

Com a edição do Decreto nº 10.815/2021, o CONDEL retornou à sua composição híbrida, ou seja, com integrantes que representam a sociedade civil e o Estado. Apesar da nova previsão e do retorno oficial dos membros da sociedade civil para o PPDDH a partir de 2021, as críticas mais recentes referem-se à falta de paridade entre os membros que compõem o referido órgão colegiado. Se não há paridade entre os membros, os interesses dos grupos minoritários continuarão sendo preteridos em face daqueles que representam a agenda do governo federal que, portanto, acabam definindo as diretrizes da política pública.

As últimas denúncias feitas pelos movimentos populares ressaltam que, em sua terceira fase, o PPDDH passou por um “fechamento à participação social, pois a inclusão da sociedade civil em seu órgão decisório não se deu de forma paritária”, uma vez que “foi acompanhada por uma modificação de composição que garante ao governo federal grande poder de indução no órgão”, já que é o Poder Executivo federal que, atualmente, “indica e nomeia aqueles que ocuparão os cargos de cúpula das instituições que o integram” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 14).

A composição do CONDEL a partir do Decreto nº 10.815/2021 foi analisada na seção 2.3.1.1, no entanto, ressalta-se que os seus integrantes estão dispostos da seguinte maneira: seis representantes do Estado, divididos entre órgãos oficiais da administração pública federal direta, como o MMFDH e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, além da autarquia federal Incra e da fundação sob competência do MMFDH, a Funai; e apenas três representantes da sociedade civil, que se dividem entre membros de entidades que trabalham na proteção de defensoras e defensores, ambientalistas e comunicadores. Observa-se, portanto, que há uma “assimetria de poder na composição do órgão e respectivas deliberações, já que a representação do governo federal se faz como maioria absoluta e a sociedade civil como minoria no órgão” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 17).

Somada à composição desproporcional, nos termos do art. 6º, § 2º do Decreto nº 10.815/2021, “na hipótese de empate, além do voto ordinário, o Coordenador do Conselho Deliberativo terá o voto de qualidade”. Ainda, o art. 7º do mesmo decreto

presidencial prevê que o Coordenador do CONDEL será um representante direto do MMFDH: o Coordenador-Geral de Proteção à Testemunha e aos Defensores dos Direitos Humanos da Diretoria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria Nacional de Proteção Global. Observa-se, assim, que há uma predileção definitiva ao poder decisório de um membro do governo federal.

A falta de participação social nas políticas públicas se agravou sob a gestão do governo Bolsonaro a partir da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que, por força do seu art. 6º, extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal, que contavam com forte participação de representantes da sociedade civil, pondo um fim aos “conselhos e comitês importantíssimos para a defesa e a promoção de direitos humanos no Brasil”⁶⁸ (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 18).

Após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), quando da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.121, através de medida cautelar que suspendeu o referido decreto para garantir a continuação da existência dos conselhos previstos em lei⁶⁹, o CONDEL do PPDDH foi preservado. No entanto, a sua composição desproporcional garante a perpetuação dos interesses do governo federal, fragilizando e desmobilizando a sociedade civil organizada no que concerne ao poder de decisão no principal órgão de deliberação da política pública em análise.

O Decreto nº 9.759/2019, a tentativa de extinção dos órgãos colegiados da administração pública federal e o enfraquecimento da participação social nas políticas públicas são exemplos de desmonte dos canais de participação e diálogo entre movimentos populares e o Estado. Estes ataques aos conselhos de políticas públicas

⁶⁸ A medida executada pelo Decreto nº 9.759/2019, sob a justificativa de economia dos gastos públicos, significou o “esvaziamento ou extinção de 75% dos conselhos ou comitês mais importantes no país”, implicando em uma fragilização das práticas democráticas nas instituições brasileiras (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 18).

⁶⁹ Em 13 de junho de 2019, foi proferida decisão em sede de medida cautelar na ADI 6.121, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, que declarou em seu voto a importância dos conselhos na consagração do princípio de participação direta na gestão pública. Ainda no julgamento da ADI, o Ministro Luís Roberto Barroso citou alguns órgãos colegiados relevantes para a o combate à violação de direitos humanos no Brasil, tais como o Conselho Nacional dos Direitos de Pessoa com Deficiência, Conselho Nacional do Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT, Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e outros. Visualizando a importância dos referidos conselhos e comissão, o Ministro ressaltou que “a extinção ampla, geral e irrestrita de supostamente setecentos conselhos, inclusive alguns que são decisivos para a proteção de direitos fundamentais, para a proteção de grupos vulneráveis” fere a democracia representativa e o dever da democracia constitucional de proteger os direitos fundamentais (STF, 2019, p. 53). Ao final, o Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, suspendendo os efeitos da extinção, por ato unilateral do Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei.

representam um perigo para a própria construção, desenvolvimento e institucionalização dos direitos humanos em âmbito doméstico:

Desde a redemocratização, a sociedade civil intensificou os repertórios de interação com o Estado, por meio da criação e difusão de instituições participativas, da ocupação de cargos na burocracia, das relações de *advocacy* no legislativo, de parcerias entre universidades e governo, entre outros. Os canais de participação se transformaram em lócus de representação da sociedade civil e de construção de políticas públicas. Antes de ser eleito, porém, no primeiro turno, Bolsonaro já havia declarado que ia “botar um ponto final em todos os ativismos do Brasil”, e, no discurso presidencial de posse, reafirmou o suposto desejo do povo brasileiro de “preparar seus filhos para o mercado de trabalho e não para a militância política”. Se é fato que o ativismo no interior do governo federal já estava sendo enfraquecido desde o *impeachment*, especialmente por meio da redução de secretarias, ou de seus recursos, ligadas a direitos de minorias e sociais, Jair Bolsonaro desde eleito trabalha, por exemplo, para a extinção, a redução do escopo de atuação e o enfraquecimento dos conselhos de políticas públicas e conferências (ALMEIDA, 2021, p. 439-440).

Complementarmente, Tatagiba (2021, p. 443-444) entende que os movimentos populares são capazes de contribuir para os processos de democratização na medida em que aumentam o seu grau de participação, diálogo e poder decisório em políticas públicas, “conferindo-lhes um estatuto igual e levantando barreiras contra as imposições de desigualdades categóricas nos processos políticos públicos”, mas, em sentido contrário, os movimentos sociais conservadores, “quando atuam visando reduzir a participação de grupos novos e marginalizados nas políticas públicas”, podem contribuir com processos de desdemocratização.

No relatório “Situação dos Direitos Humanos no Brasil” de 2021, a CIDH reforçou o papel da participação social no fortalecimento das instituições democráticas no Brasil e ressaltou que a extinção dos órgãos colegiados promovidos durante o governo Bolsonaro atinge os direitos humanos em âmbito doméstico:

Em especial, a CIDH vê com preocupação a retração das instituições de democracia participativa, em especial os Conselhos, Comitês e Comissões em áreas importantes para os direitos humanos, que vêm sendo desativados, enfraquecidos e estigmatizados pelo Estado. Tais órgãos, ainda que em geral de natureza consultiva, tiveram importância capital na formulação de políticas públicas sensíveis às necessidades de grupos historicamente excluídos e no amadurecimento democrático do país (CIDH, 2021, p. 190).

Os movimentos populares exprimem sua força em momentos de contestação da ordem imposta, denunciando as violações de direitos humanos que ocorrem, seja por agentes estatais ou não. No entanto, conforme observado na seção 1.1.2, desde as décadas de 70 e 80, no contexto brasileiro e latino-americano, tais movimentos passaram a manter um diálogo institucional com o fim de reivindicar a implementação e

garantia de direitos sociais. Quando os meios de participação social e os canais de interação dos movimentos populares com o Estado são bloqueados, resta prejudicada a atividade de anúncio do projeto de sociedade formulado por estes atores.

Neste sentido, o enfraquecimento da participação social no âmbito do PPDDH significa um retrocesso perante a política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil. O controle social e o amplo debate com as organizações de proteção das pessoas defensoras são instrumentos importantes para o próprio fortalecimento do PPDDH, que, por sua vez, se encontra comprometido se os mesmos movimentos populares que reivindicaram e construíram a política pública ao longo dos seus 18 anos são impedidos de dialogarem com o Estado ou têm seus poderes de decisão enfraquecidos perante o principal órgão deliberativo do Programa.

Aliás, como lembram as organizações Terra de Direitos e Justiça Global (2021, p. 19), “nas reuniões periódicas da antiga coordenação nacional, questões estruturais para o bom andamento do trabalho eram debatidas e encaminhadas, de forma a qualificar a construção de uma política de proteção a defensoras e defensores”. Tais espaços deliberativos se constituíam enquanto um “mecanismo de participação da sociedade civil e movimentos sociais na elaboração da política de proteção”, na coleta de informações sobre o PPDDH e na monitoração permanente do Programa (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 19).

Além disso, as organizações supramencionadas destacam que “experimentam o pior momento da história no que diz respeito também à transparência dos dados e informações sobre o PPDDH” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 19). Dados importantes como a execução orçamentária do PPDDH, “número de casos atendidos, de pedidos de inclusão, de desligamentos, existência de programas estaduais, número de integrantes de equipes, recurso público destinado”, dentre outros, não estão sendo fornecidos de maneira transparente e coesa pelo MMFDH, uma vez que “o site e canais de comunicação do ministério e do governo Bolsonaro não são alimentados com dados de natureza pública”, prejudicando a tarefa de monitoramento da política pública pela sociedade civil organizada (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 19-20).

O enfraquecimento da participação social e a falta de transparência acerca da disponibilização dos dados sobre o PPDDH são fatores apontados pela sociedade civil organizada que demonstram a insegurança política presente na terceira fase do Programa.

A segunda dimensão da insegurança vivenciada pelo PPDDH se dá no âmbito institucional. Como fator de desestruturação do PPDDH, o relatório “Começo do Fim?” aponta que a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos “tem sido caracterizada pela demora na concessão e pela ineficácia ou até mesmo inexistência de medidas [protetivas] adequadas” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 29).

O rol de medidas protetivas exposto no art. 15 da Portaria nº 507/2022 – MMFDH é exemplificativo e, a depender do contexto da violência que recai sobre determinado defensor ou defensora, podem ser adotadas outras medidas, por força do § 4º do mesmo dispositivo. Ainda, nos termos do art. 8º, § 1º, inciso VI, do Decreto nº 10.815/2021, o Coordenador do CONDEL poderá decidir, *ad referendum* do Conselho Deliberativo, acerca de situações emergenciais ou em que se torna impossível a convocação imediata de reunião extraordinária para decidir sobre: a) inclusão ou desligamento em acolhimento provisório; b) inclusão no PPDDH; e c) adoção de medidas assecuratórias da integridade física e psicológica da pessoa ameaçada.

No entanto, a sociedade civil organizada vem alertando que “a maioria dos casos permanece por meses em fase de análise ou aguardando reunião deliberativa dos conselhos federal e estaduais” e, ainda, alguns dos casos enfrentam um problema de “falta de elaboração de um plano de proteção adequado”, uma vez não há um método participativo na formulação dos planos protetivos com as organizações locais e as próprias pessoas defensoras, causando demora, insuficiência e inadequação das medidas adotadas (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 34). Alguns dos principais problemas relativos à inadequação das medidas protetivas se referem à própria falta de diálogo com os interesses da pessoa ameaçada protegida:

Em alguns dos casos observaram-se situações críticas como a do defensor ameaçado por policiais ser orientado a prestar depoimento na própria polícia; a de outra defensora que foi orientada a deixar de participar de atividades políticas típicas de sua atuação; a de outro defensor em que a expedição de ofícios para órgãos de segurança e a falta de sigilo levaram a nova ameaça; a de outra defensora cuja instalação de equipamentos de segurança levou três anos para ser solucionada; a de outro defensor cujo retorno para seu território após período em que teve que ser retirado do local do conflito precisou ser realizado por organizações locais e em condições iguais de risco e insegurança; a de outro defensor que foi excluído da proteção sob argumento de não repassar informações sobre sua situação atual à equipe do programa por telefone (ferramenta insegura para comunicação), dentre outros casos. (...) Há, ainda, os obstáculos burocráticos à implementação das medidas. Nesse aspecto, o principal problema consiste na proibição de uso de recursos públicos para custear, por exemplo, aquisição de equipamentos considerados permanentes. Essa impossibilidade administrativa impede que muitos casos

com demandas como aquisição de câmeras de segurança, aquisição de telefones, instalação de grades, construção de muros, dentre outras medidas simples e fundamentais em situações de alto risco, não possam ser atendidas (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 34-35).

Os casos supramencionados evidenciam que a implementação das medidas protetivas precisa ser estudada pela política pública a fim de melhor atender às necessidades da pessoa defensora, seja para pôr um fim à violência ou para não deixar que esta venha a se repetir. Diante disso, torna-se imprescindível a atuação dos movimentos e organizações locais que conhecem o contexto de violência a que está submetida determinada pessoa defensora em risco. Aliás, a atividade de proteção às vítimas desse tipo de violação deve ser construída em diálogo com a própria pessoa defensora a partir do estabelecimento de uma relação de confiança.

Ainda sobre a inadequação das medidas protetivas, a sociedade civil organizada destaca que há uma insuficiência do Programa em relação às especificidades de raça e gênero. Até março de 2021, um total de 211 mulheres eram atendidas pelo PPDDH, mas, de acordo com a representante da ONU Mulheres Brasil, em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 15 de setembro de 2021, o número ainda seria pequeno e “que isso ocorre pela ausência de uma perspectiva de gênero na política” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 31-32).

Em pesquisa feita para o dossiê “Vidas em Luta: 2017”, ressaltou-se os problemas do PPDDH em relação à adoção de abordagens que levem em consideração as especificidades relativas às questões raciais, de gênero e sexualidade:

Observou-se durante a pesquisa a necessidade de aprofundamento e atenção especial às abordagens étnico-raciais e de gênero nos PPDDHs. De modo geral, as equipes técnicas, coordenadores/as ou ex-coordenadores/as informaram que essas questões só vêm à tona na hora da aplicação dos instrumentais previstos na metodologia de atendimento. Destacam, ainda, que os instrumentais existentes até o momento não dão conta de uma abordagem profunda sobre essas questões e que as análises em geral são superficiais. Em pouquíssimos estados há inclusão de DDHs [defensoras/es de direitos humanos] das pautas LGBTI, por exemplo. Apenas em Pernambuco foi relatada a inclusão de uma mulher trans. A equipe federal também relatou a presença de DDHs no âmbito da pauta LGBTI no Paraná e no Piauí (CBDDH, 2018, p. 150-151).

Se o PPDDH enfrenta problemas na implementação adequada e eficiente das medidas protetivas, resta evidente a insegurança institucional da política pública concernente ao seu alcance em relação aos seus beneficiários. Por outro lado, quando não há segurança institucional suficiente no âmbito do Programa, a tendência é, conforme analisado nas duas seções anteriores, a diminuição do número de pedidos de

inclusão e a fragilidade da relação de confiança entre as pessoas defensoras e a política de proteção.

A terceira dimensão da insegurança que atravessa o PPDDH em sua terceira fase se dá em razão da ausência de uma lei ordinária que defina elementos importantes, tais como a obrigatoriedade de implementação dos programas estaduais nos demais estados que ainda não possuem um programa específico, definições acerca dos recursos financeiros (como o repasse de verbas públicas) e recursos humanos (esclarecimentos acerca do quadro de funcionários), bem como o estabelecimento da estrutura organizativa que evite retrocessos na política de proteção.

O problema da ausência de uma legislação ordinária que institua o PPDDH está presente desde a sua primeira fase, conforme foi analisado na seção 2.3. As três tentativas de instituição da política pública através de uma lei restaram infrutíferas e a última, traduzida no PL nº 4.475/2009, se encontra paralisada em seu processo legislativo há mais de 13 anos.

A Terra de Direitos e a Justiça Global (2021, p. 21) apontam que os retrocessos no debate sobre o marco normativo do PPDDH geram diversos prejuízos à pauta da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, como, por exemplo: o esvaziamento do conceito de pessoas defensoras; os critérios para inclusão; as definições acerca das especificidades de gênero, raça e sexualidade; a falta da criação de um senso de corresponsabilidade entre a União e os estados federados na implementação do programa em todos os níveis do Estado brasileiro; e a ausência de critérios estabelecidos acerca da natureza, funções e composição do Conselho Nacional.

As entidades também apontam que o mecanismo de regulamentação via decreto presidencial se constitui em uma “baixa institucionalização de programas como políticas de Estado”, uma vez que “a natureza da norma, incluindo sua competência, tramitação e representatividade deliberativa, não tem a mesma força” que outros tipos normativos, como uma lei ordinária (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 21).

A lei ordinária que instituísse o PPDDH também auxiliaria no fortalecimento da proteção das pessoas defensoras de direitos humanos enquanto política de Estado, fazendo com que os programas estaduais pudessem se expandir, uma vez que, diante da atual realidade normativa, o critério para a criação de um programa estadual se dá diante da vontade política e discricionariedade dos entes.

Por fim, uma lei ordinária também poderia ampliar o sentido da política de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil para incluir medidas preventivas e de combate às causas estruturais da violência contra estes sujeitos. Aliás, conforme reconhecido no acórdão proferido em maio de 2021 na Apelação/Remessa Necessária nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS, no âmbito do TRF-4, o PL n.º 4.557/09 e o Decreto nº 9.937/2019 “tratam de medidas de proteção apenas dos defensores de direitos humanos que estejam sofrendo violação de direitos ou ameaças, e não de medidas preventivas” (BRASIL, 2021).

Reconhecendo os limites do panorama normativo atualmente vigente sobre a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, o referido acórdão e a decisão sobre os embargos de declaração proferida em outubro de 2021 no processo supramencionado foram importantes decisões judiciais que possibilitam o avanço quanto à superação da insegurança normativa em análise.

3.3 A UNIÃO NO BANCO DOS RÉUS: OS EFEITOS DO ACÓRDÃO DA APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS NO TRF-4

A Ação Civil Pública nº 5005594-05.2017.4.04.7100 foi autuada em 27 de janeiro de 2017 pelo MPF, na qual o órgão requereu a condenação da União para elaborar o Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos previsto no Decreto nº 6.044/2007. O art. 2º do decreto presidencial previa o prazo de 90 dias para a elaboração do Plano, que devia ser feito pela antiga Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, contando com o apoio da Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e de representantes da sociedade civil organizada (§§ 2º e 3º do art. 2º). O art. 3º e o seu Parágrafo Único também previam que, enquanto não instituído o referido Plano, a União, os estados federados e o Distrito Federal, poderiam adotar medidas urgentes para a implementação de medidas protetivas às pessoas defensoras através de convênios administrativos.

Contudo, passaram-se 15 anos desde a edição do decreto presidencial e o Plano Nacional de Proteção nunca foi criado. Portanto, a Ação Civil Pública proposta pelo MPF tinha por objetivo sanar uma omissão da Secretaria Especial de Direitos Humanos sob a justificativa de que “o plano visa garantir a continuidade do trabalho do defensor que promove, protege e garante os direitos humanos” (TRF-4, 2021).

Em resposta, a União argumentou que uma primeira versão do plano foi elaborada em 2007 e as suas diretrizes estavam sendo seguidas, citando, ainda, o PL nº

4.475/2009, encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo, mas que se encontrava aguardando a deliberação do Plenário (TRF-4, 2021). Em 1ª instância, o juízo da 4ª Vara Federal de Porto Alegre/RS proferiu sentença em setembro de 2017, julgando improcedentes os pedidos autorais no seguinte sentido:

Considerando que o pedido se resume à determinação genérica de adoção de medidas necessárias para elaboração de um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, com base na determinação contida no Decreto nº 6.044/2007, a qual já foi cumprida, entendo que o pedido deve ser julgado improcedente (TRF-4, 2021).

Em sede de apelação, o MPF sustentou que “seria equivocado o entendimento no sentido de que o comando legal já teria sido efetivado com a elaboração do projeto de lei”, uma vez que este último se referia apenas ao PPDDH, que possui “finalidade mais restrita que o desejado, apenas articulando medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos”, enquanto o Plano teria um alcance mais amplo, inclusive prevendo medidas preventivas a fim de combater a violência contra as pessoas defensoras (TRF-4, 2021).

Neste sentido, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região proferiu acórdão em 4 de maio de 2021, apontando a omissão da União em dar cumprimento ao art. 2º do Decreto nº 6.044/2007. Em sede de Embargos de Declaração, em 8 de outubro de 2021, o TRF-4 confirmou a condenação da União e, para dar mais efetividade ao teor do acórdão, definiu critérios mínimos que deveriam ser observados na criação do Plano. O objetivo da presente seção se encontra na análise do teor da sentença de primeira instância, do acórdão e da decisão que julgou os embargos declaratórios oferecidos em segunda instância, refletindo sobre os seus efeitos no reconhecimento da omissão normativa acerca da política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil⁷⁰, complementando as reflexões da seção anterior no que concerne à insegurança normativa do PPDDH.

Da análise da sentença de primeira instância proferida em 18 de novembro de 2017, pelo Juiz Federal Substituto Bruno Brum Ribas, ressalta-se que, conforme o

⁷⁰ Ressalta-se que este pesquisador diligenciou no sentido de obter acesso aos autos completos da Ação Civil Pública em primeira e segunda instância, incluindo a peça inicial, contestação, apelação, contrarrazões e outros documentos. No entanto, até a escrita do presente capítulo, não obteve avanços quanto ao acesso aos autos. Assim, se utilizou das ferramentas de consulta pública eletrônica no site do TRF-4 (https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa) e, após pesquisar pela movimentação processual da Ação Civil Pública nº 5005594-05.2017.4.04.7100, obteve acesso às decisões judiciais em primeira e segunda instância (sentença, acórdão e decisão sobre os embargos de declaração). Portanto, a análise na presente seção se limitou ao inteiro teor das decisões judiciais abertas à consulta pública eletrônica, restando o incentivo a outras/os pesquisadoras/es para se debruçarem a um estudo de caso completo sobre todo o trâmite processual.

relatório, a União argumentou que o objetivo do PPDDH não estaria voltado apenas à proteção da vida e integridade física das pessoas defensoras de direitos humanos, “mas também à atuação na origem e nas causas estruturais das ameaças” (BRASIL, 2021). Ainda, a decisão proferida pela 4ª Vara Federal de Porto Alegre/RS destaca que, ao analisar o PL nº 4.575/2009, verifica-se que este seria mais abrangente do que o Decreto nº 8.724/2016, uma vez que prevê medidas protetivas às pessoas defensoras, a possibilidade de extensão das medidas a outros cidadãos além das/os defensoras/es, bem como a criação dos órgãos do PPDDH, como o CONDEL e o Coordenador-Executivo Nacional.

Em primeira instância, o pedido do MPF foi julgado improcedente sob o argumento de que o Decreto nº 6.044/2007 não indica o conteúdo ou outra definição do Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e o Decreto nº 8.724/2016, por sua vez, instituiu “uma Política pública, indicando a necessidade de ser dado tratamento à matéria por meio de uma lei ordinária, por isso determinando a elaboração de uma proposta daquilo que denominou de Plano” (BRASIL, 2017). Neste sentido, argumentou:

Por essa razão e a par da relevância da proteção necessária aos defensores dos direitos humanos como política estatal, como desdobramento da importância dos direitos humanos no Estado Democrático de Direito, entendo que a presente ação não merece acolhimento, pois seu fundamento é unicamente o cumprimento do disposto no art. 2º do Decreto 6.044/2007, o que já foi efetivado com a elaboração da proposta submetida ao Congresso Nacional, o qual exerce a soberania popular na democracia representativa, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, não podendo ser compelido a concluir o processo legislativo por meio da presente ação, além de não ser este o seu objeto (BRASIL, 2017).

Em resumo, o juízo de 1º grau entendeu que a existência do PPDDH supriu a necessidade do Plano previsto no Decreto nº 6.044/2007 e, igualmente, a proposta do PL nº 4.575/2009 já teria suprido a responsabilidade da União em elaborar o referido Plano. Como o decreto presidencial de 2007 não explicitava a forma e o conteúdo do Plano, não haveria a possibilidade de aferir omissão normativa por parte da União, sendo suficientes as medidas normativas que instituíram do PPDDH e elaboraram o projeto de lei que está sob a análise da Câmara dos Deputados.

Apresentada a Apelação pelo MPF contra a sentença de primeira instância, o processo foi redistribuído para o TRF-4 e, na data de 12 de novembro de 2018, foi proferida decisão acolhendo os pedidos formulados pela Defensoria Pública União e pelo CBDDH, naquele ato representado pela Sociedade Maranhense de Direitos

Humanos (SMDH), para ingresso na ação civil pública na qualidade de terceiro interessado e *amicus curiae*, respectivamente. Em 14 de novembro de 2018, uma nova decisão foi proferida naqueles autos admitindo como *amicus curiae* as organizações Terra de Direitos, Artigo 19 Brasil e Justiça Global. Percebe-se, portanto, que a sociedade civil organizada já se movimentava para interferir no andamento processual, tendo em vista a importância da discussão para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

No dia 4 de maio de 2021, a 3ª Turma do TRF-4 decidiu, por maioria, dar provimento à apelação do MPF para julgar procedente a ação, nos termos do pedido da inicial da ação. De acordo com a ementa do acórdão, o PL nº 4.557/09 e o Decreto nº 9.937/2019 “tratam de medidas de proteção apenas dos defensores de direitos humanos que estejam sofrendo violação de direitos ou ameaças, e não de medidas preventivas (BRASIL, 2021). Ainda, restou reconhecida a omissão da União “em dar efetividade à determinação de criação do Plano” e, diante do “agravamento dos casos de violação de direitos dos defensores de direitos humanos”, faz-se necessária “a adoção de medidas preventivas para salvaguarda de direitos constitucionalmente previstos” (BRASIL, 2021).

Para fundamentar o acórdão, os desembargadores se posicionaram de forma diversa ao juízo de primeira instância, reconhecendo a ineficácia do PPDDH em garantir a defesa dos direitos humanos no Brasil e para proteger as pessoas defensoras:

O atual Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos é ineficaz para garantir a defesa de direitos humanos no Brasil. O descumprimento pelo Estado do dever de prevenção às violações de direitos humanos tem permitido o crescimento dos casos de violência e intimidação daqueles que atuam na sua defesa, remetendo restabelecer a proteção básica dos agentes defensores desses direitos fundamentais. (...) A jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal “consolidou-se no sentido de que, nos casos de omissão da administração pública, é legítimo ao Poder Judiciário impor-lhe obrigação de fazer com a finalidade de assegurar direitos fundamentais dos cidadãos” (ARE 679066) (BRASIL, 2021).

Enquanto o juízo de primeira instância considerou que a instituição do PPDDH seria suficiente para conferir que o Estado cumpriu com a sua obrigação relativa à elaboração do Plano, o TRF-4, além de reconhecer que o Programa não é um instrumento eficaz para o combate à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos, ainda ressaltou a necessidade do Plano para prever medidas preventivas e de combate às causas estruturais das violações. Assim, diante da omissão normativa, uma vez que inexistia lei ordinária que trate da política de proteção às pessoas defensoras, a

União foi condenada a cumprir o disposto no art. 2º do Decreto nº 6.044/2007, dando-se provimento à apelação interposta pelo MPF.

No dia 7 de outubro de 2021, uma nova decisão foi proferida naqueles autos a fim de analisar a omissão normativa da União referente à elaboração do Plano Nacional. A 3ª Turma do TRF-4 decidiu, por unanimidade, dar parcial provimento aos embargos de declaração da União apenas para fins de prequestionamento, e dar parcial provimento aos embargos de declaração do MPF, que, em síntese, considerou que o acórdão deveria interpretar a demanda, à luz dos debates realizados nas audiências públicas, das interferências do *amicus curiae*, bem como das recomendações dos órgãos federais para estabelecer parâmetros mínimos na decisão de mérito com o objetivo de delimitar um conteúdo mínimo que deve estar contido no Plano Nacional de Proteção.

Acolhendo os argumentos do MPF, a nova decisão sobre os embargos de declaração estabeleceu elementos mínimos que devem constar no Plano Nacional a que a União foi condenada a elaborar, com o objetivo “de esclarecer e dar mais efetividade à decisão” (BRASIL, 2021b). Portanto, o Plano deveria observar tais critérios: 1) contar com a participação da Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos; 2) observar as disposições das convenções internacionais de direitos humanos, em especial a Declaração sobre Defensores da ONU de 1998, além das recomendações da CIDH, da Anistia Internacional e do CBDDH; 3) instituir grupo de trabalho com composição paritária, com representantes de órgãos da administração pública e da sociedade civil organizada, que possuam “*expertise* na proteção das defensoras e defensores de direitos humanos, em especial as entidades que atuaram como *amicus curiae*” na ação civil pública, no qual deverão contribuir para a construção coletiva do Plano; e 4) realizar audiências públicas para fins de discussão sobre as violações contra as pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil com a participação de entidades da sociedade civil organizada, tais como coletivos de “mulheres defensoras de direitos humanos, povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades LGBT, pessoas em situação de rua e trabalhadores rurais”, que deverão apresentar suas reais necessidades, devendo os dados apresentados serem considerados para a formulação do Plano Nacional (BRASIL, 2021b).

A decisão proferida em sede de embargos de declaração foi de suma importância para estabelecer os critérios mínimos que devem ser observados quando da elaboração do Plano Nacional pela União. Ainda, para dar maior efetividade à condenação constante no acórdão, restou determinada a necessidade da criação de um

grupo de trabalho com atores que conheçam e mantenham contato com as atividades desempenhadas pelas pessoas defensoras de direitos humanos. Esta condição para a criação do Plano é essencial para suprir as reais necessidades das pessoas defensoras no Brasil, como restou evidente no relatório “Começo do Fim?”:

É a *expertise* das organizações em processos de luta e de defesa dos direitos humanos que lhes permitirá acumular o conhecimento técnico e a articulação necessários para compreender as situações de ameaças e violações às quais os sujeitos em proteção estão submetidos. Isso lhes permitirá construir planos de segurança e articulação adequados e em diálogo com os sujeitos em proteção e luta, estabelecendo com eles laços de confiança. Nesse sentido, a decisão de outubro de 2021 do TRF da 4ª Região, em sede de embargos de declaração, previu expressamente que a *expertise* na defesa dos defensores e defensoras de direitos humanos é requisito necessário, e mesmo condição, a ser observado para qualificar o perfil das organizações da sociedade civil que atuem no âmbito da política de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021, p. 25).

A adoção desta condição poderá prevenir que as medidas protetivas previstas no Plano Nacional não possuam a adequação e a efetividade necessárias, como vem acontecendo com o PPDDH, conforme estudado na seção anterior, cujas algumas das medidas de proteção estão sendo criticadas pela sociedade civil organizada pela ineficiência, demora e inadequação.

O acórdão proferido no âmbito da Apelação/Remessa Necessária nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS transitou em julgado em 21 de junho de 2022 e, assim, restou definitiva a condenação da União para suprir a omissão normativa relacionada à elaboração do Plano Nacional previsto no art. 2º do Decreto nº 6.044/2007.

As decisões analisadas na presente seção reconheceram a omissão normativa referente à política de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos atualmente vigente no Brasil, bem como admitiram que o PPDDH, como está instituído atualmente, é um instrumento ineficiente para a proteção destes sujeitos, principalmente quando se observa o crescente número de casos de violência nos últimos anos. Assim, os efeitos práticos das decisões para a política de proteção estão na condenação, inclusive com trânsito em julgado, da União para elaborar um Plano Nacional de Proteção que preveja medidas protetivas, preventivas, emergenciais e de combate às causas estruturais da violência contra as pessoas defensoras.

Até a finalização da escrita deste capítulo, não há notícia acerca do pedido de cumprimento de sentença e, portanto, acredita-se que as discussões sobre a elaboração do Plano continuarão naqueles autos, considerando o momento processual em que se encontram. Novamente, reforçamos o nosso incentivo para futuras pesquisas que

possam tratar das consequências que se sobressaíram das decisões proferidas naquela ação civil pública. No entanto, a importância do teor destas decisões nos levou à inclusão das reflexões na presente seção, principalmente quando se observa que, pela primeira vez, o Estado brasileiro foi condenado por um tribunal doméstico pela omissão normativa referente à política de proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

A baixa execução orçamentária do PPDDH, somada à sua insegurança política, institucional e normativa, são os principais problemas enfrentados pelo Programa em sua terceira fase. Porém, uma resposta institucional em forma de política pública não é suficiente para o combate à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos, principalmente quando esta sequer prevê medidas preventivas eficazes para tratar das causas estruturais das violações. Além das tentativas de desmonte elencadas no presente capítulo, o PPDDH e toda a política de proteção às pessoas defensoras enfrenta um perigo maior, uma vez que toda a estrutura institucional de direitos humanos se encontra sob ataque durante o governo Bolsonaro.

Considerados como “inimigos internos”, a partir das declarações oficiais do governo federal e de práticas institucionais, os movimentos populares resistem às novas formas de ataque aos direitos conquistados nas últimas décadas, que se encontram ameaçados diante da crescente onda de austeridade fiscal em forma de neoliberalismo autoritário, de retrocesso no âmbito dos direitos humanos, trabalhistas e sociais, e de criminalização dos grupos vulnerabilizados e marginalizados.

3.4 DEFENSORAS/ES DE DIREITOS HUMANOS COMO INIMIGOS INTERNOS: O QUE SIGNIFICA DEFENDER DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE BOLSONARISMO

O desmonte do PPDDH, que caracteriza a sua terceira fase, coincide com um dos momentos mais desafiadores para a luta por direitos humanos no Brasil: o fortalecimento do bolsonarismo enquanto governo-movimento, concomitante com o crescimento da “nova direita”, cujas práticas populistas, autoritárias e reacionárias consideram os direitos humanos menos como um conjunto de direitos positivados internacional e domesticamente – em sua “acepção menos radical”⁷¹ – e mais como uma

⁷¹ Medeiros (2022, p. 304) aponta que o bolsonarismo considera até mesmo a “acepção menos radical” dos direitos humanos como uma ameaça. Um sentido “mais radical” dos direitos humanos se encontra na concepção crítica desenvolvida por movimentos populares através de “processos de luta pela dignidade – que se expressam normativa, cultural e politicamente”, enquanto “oposição às forças reificadoras de nossa sociedade” (MEDEIROS, 2022, p. 342). Para um melhor entendimento acerca das teorias críticas dos direitos humanos, bem como para um resgate das suas concepções “menos radicais”, remetemos à seção 1.1 da presente pesquisa.

“ideologia” a ser combatida pela via institucional e através do discurso. Nesta lógica, as pessoas defensoras de direitos humanos passam a ser vistas como sujeitos perigosos, desumanizados e incapazes de se colocarem enquanto atores que reivindicam e constroem os direitos humanos através de uma ação emancipadora:

Como um projeto de destruição de todas as possibilidades de emancipação social, ele [o bolsonarismo] se coloca em guerra contra os/as agentes políticos que lutam por estas transformações em nossa sociedade e que se insurgem contra a dominação/exploração: os movimentos sociais populares. Nessa batalha, tais agentes são inimigos que precisam ser aniquilados, são encarados como a fonte de toda deturpação e corrupção social, tão bem representada nas análises de Stanley sobre a construção da lógica fascista de divisão social do “nós” e “eles”. “Eles” – inimigos – são, portanto, desumanizados. Na leitura bolsonarista de mundo, não existem direitos humanos construídos pela ação desses agentes, tampouco eles podem ser considerados seus titulares (MEDEIROS, 2022, p. 334).

Conforme observamos no primeiro capítulo da presente pesquisa, uma das tarefas cruciais das pessoas defensoras de direitos humanos está no desenvolvimento de uma concepção crítica destes direitos através da prática de emancipação dos sujeitos oprimidos, dominados e vulnerabilizados. Este desenvolvimento é posto em prática através da ação pela reivindicação-promoção destes direitos, o que denominamos ao longo deste trabalho enquanto “luta”, cujas conquistas podem – ou não – se transfigurarem na forma jurídica positivada⁷².

No entanto, dentro da ordem bolsonarista, conforme aponta Medeiros (2022, p. 334) na citação anterior, a potencialidade de reivindicação-contestação e denúncia-anúncio, para se utilizar das disjuntivas caracterizadoras dos movimentos populares implementadas por Pazello (2014, p. 33), é esvaziada para dar lugar a uma concepção das pessoas defensoras de direitos humanos enquanto “inimigos”, atingindo negativamente o seu trabalho em dois níveis: em primeiro lugar, descredibiliza a sua atividade/trabalho perante os olhos da sociedade civil, que passa a enxergá-los enquanto sujeitos que atrapalham a ordem, os “bons costumes” e os princípios do “cidadão de bem”; e, em segundo lugar, adota práticas institucionais e profere discursos que possuem o objetivo de evitar que essa atividade/trabalho aconteça realmente, como nas

⁷² Ao analisar os elementos da “política da libertação” de Enrique Dussel, especialmente no que se refere às “mudanças estruturais no estado vigente”, Pazello (2014, p. 118) identifica que “o princípio democrático exige que conquistas sociais consubstanciem-se em direito positivo, no âmbito formal do estado de direito”, compreendendo os direitos humanos enquanto estas “conquistas positivadas”, que possibilitam a “inovação histórica como continuada transformação do sistema do direito”. No entanto, o autor aponta que estes direitos eminentemente formais e positivados ganham “possibilidades existenciais da exterioridade” através dos “novos movimentos sociais e seus novos direitos, lutando aqueles pelo reconhecimento da instância estatal” (PAZELLO, 2014, p. 118).

tentativas de tipificar suas condutas em legislações penais, criminalizando a luta por direitos humanos.

A criação do imaginário de “inimigos internos” se propõe a atender aos interesses dos “ditos ‘cidadão de bem’”, sendo necessária, portanto, “uma desumanização daqueles entendidos como indesejáveis” e “justamente por isso, os próprios direitos humanos são questionados e entendidos como benefícios” (MENDONÇA, 2021, p. 377). Sob esta ótica, os direitos humanos não são mais vistos como conquistas advindas de lutas sociais e reivindicações dos movimentos populares, mas como verdadeiros “benefícios” e “privilégios” que grupos vulnerabilizados e outras minorias se utilizam para se colocarem contra os “cidadãos de bem”.

Na prática, o discurso contra os direitos humanos e suas/seus defensoras/es produziu efeitos logo no primeiro ano do governo Bolsonaro, de acordo com o Relatório Anual de 2019 da Anistia Internacional:

O governo federal e os governos estaduais adotaram medidas administrativas e legislativas com as quais puseram em prática a retórica abertamente contrária aos direitos humanos empregadas pelo presidente Bolsonaro na campanha eleitoral de 2018. O ano [de 2019] também foi cenário de um aumento do número de homicídios cometidos por policiais em serviço ativo; graves crises meio-ambientais na Amazônia que afetaram de maneira desproporcional os povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais tradicionais; tentativas de restringir as atividades das organizações da sociedade civil, e homicídios e ameaças contra defensores e defensoras de direitos humanos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2020, p. 22) (tradução nossa)⁷³.

Ainda, ao se referir ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, o presidente Bolsonaro o classificou como um “local de reunião de comunistas”, projetando a sua visão de que a defesa de igualdade, mesmo que formal, entre seres humanos deve ser classificada enquanto “comunismo”, despolitizando este termo e fazendo com que a tarefa de defesa dos direitos humanos seja “estigmatizada com um termo usado para caricaturar os ‘inimigos’ políticos” (MENDONÇA, 2021, p. 377-378). A redução de todos os seus “inimigos políticos” a “comunistas” faz parte da adoção de uma estratégia anticomunista empregada por Bolsonaro desde o processo eleitoral, fortalecendo uma

⁷³ El gobierno federal y los gobiernos estatales adoptaron medidas administrativas y legislativas con las que pusieron en práctica la retórica abiertamente contraria a los derechos humanos desplegada por el presidente Bolsonaro en la campaña electoral de 2018. El año también fue escenario de un aumento del número de homicidios cometidos por policías en servicio activo; graves crisis medioambientales en la Amazonía que afectaban de manera desproporcionada a los pueblos indígenas, los quilombolas y otras comunidades locales tradicionales; intentos de restringir las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y homicidios y amenazas contra defensores y defensoras de los derechos humanos.

retórica populista, que defende, inclusive o retorno ao passado autoritário vivenciado durante a ditadura militar:

Durante todo o processo eleitoral, Bolsonaro construiu uma plataforma apoiada em uma retórica populista, na recuperação da bandeira do anticomunismo, na polarização ideológica cunhada em forte antipetismo, na defesa da ditadura militar e das suas práticas, assim como apontou a expectativa de mudança da política, marcada pelo apoio a um frenético discurso de combate à corrupção e à política tradicional, um dos principais pilares de seu apoio popular (MENEGUELLO, 2021, p. 498).

Estes elementos presentes no discurso da figura do Bolsonaro nos levam a concordar com Medeiros (2022, p. 331) sobre a compreensão e conceitualização do termo “bolsonarismo” como uma condensação entre duas tendências: uma forma de governar “conduzida pela guerra permanente contra as instituições republicanas/democráticas e pelo aparelhamento do Estado pelo seu clã familiar”; e uma parte do “movimento social de extrema-direita brasileiro”, que fundamentam as suas pautas e princípios.

A peculiaridade do bolsonarismo se dá justamente nesta compreensão sobre o seu caráter duplo de “governo-movimento”, que ultrapassa, inclusive, a figura do próprio Jair Bolsonaro, tendo em vista a sua capacidade de mobilizar pessoas a partir de princípios conservadores, reacionários e neoliberais. Assim, enquanto articulação política, o bolsonarismo “se caracteriza pela oposição às forças partidárias que se alternaram na Nova República”, mormente às que projetam ideais “liberais de centro-direita” e “social-democratas de centro-esquerda”, cujo combate é feito através da estigmatização de ambos enquanto “comunistas” e “perigosos” em face da ordem e soberania nacional; e, por outro lado, enquanto ideologia, o bolsonarismo se modifica e se adapta a depender das “ameaças contextuais” que possa enfrentar, o que não garante uma adesão uniforme e homogênea entre os seus seguidores (CAMPOS, 2021, p. 361).

Diante da sua heterogeneidade, Medeiros (2022, p. 331) classifica o bolsonarismo enquanto um “projeto autoritário em formação”, uma vez que ainda não apresenta uma “doutrina coerente e acabada” ou um “perfil consolidado”, podendo ser compreendido como “um projeto político que visa a manutenção de Bolsonaro e das forças que o apoiam no poder por tempo indeterminado”. O caráter antiemancipatório do bolsonarismo se encontra na sua disposição em enfrentar as atividades dos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos, adotando estratégias de reação a todas as conquistas sociais – positivadas ou não – acumuladas ao longo das últimas décadas por estes sujeitos. É uma “reação retrógrada”, “que visa a reforçar os

mecanismos de dominação e exploração” contra os grupos vulnerabilizados (MEDEIROS, 2022, p. 332).

Para atingir este objetivo e reforçar a lógica do “governo-movimento”, as políticas governamentais sob o bolsonarismo se preocupam menos com a implementação bem-sucedida e priorização de determinadas áreas de políticas públicas e mais com a dinâmica da criação de conflitos com diversos setores: outros poderes do Estado federativo, governos estaduais, imprensa e jornalistas, movimentos populares, organizações da sociedade civil, grupos que trabalham no âmbito da cultura e ciência, além de governantes estrangeiros e organismos voltados à proteção do meio ambiente (COUTO, 2021, p. 42).

Portanto, o conceito de “governo-movimento”, de acordo com Couto (2021, p. 42-43) se justifica na “priorização da produção constante de conflito a partir do próprio governo”, cuja estratégia se intensifica quando há um forte enfrentamento de determinados atores políticos considerados “inimigos”, além do impulsionamento da sua base de apoio através de uma mobilização influenciada pela “criação constante de inimigos e a deslegitimação de instituições, atores e políticos”. O *modus operandi* dessa estratégia se manifesta em momentos como:

(...) na desestruturação de políticas e instituições longamente construídas; no ataque verbal virulento a adversários e críticos, motivando contra eles violência real ou simbólica; na mobilização de hordas de apoiadores para a intimidação e para a deslegitimação de poderes constituídos; na perseguição de funcionários públicos que, no cumprimento de suas atribuições legais, produzem resultados que desagradam o governante e seu círculo; na negação de evidências, dados e conhecimento científico, aos quais se contrapõem crenças subjetivas ou “verdades reveladas” do líder; na guerra cultural contra formas de expressão, perspectivas de mundo ou modos de vida divergentes dos preconizados pelo capitão (COUTO, 2021, p. 43).

O impacto da estratégia de criação de “inimigos internos” se evidencia na desestruturação de políticas públicas em direitos humanos ou relacionadas ao incentivo à cultura, ciência, educação e artes, tendo em vista que, para continuar a mobilizar a sua base de apoio, o presidente necessita garantir que a sua atuação “produziu efeitos favoráveis ao governo em seu enfrentamento contra os vários inimigos ideológicos”, dentre eles ambientalistas, cientistas, professores, ativistas, artistas, integrantes de movimentos populares e relacionados ao feminismo, à população LGBTQIA+ e outras minorias, dentre outros setores ligados às esquerdas (COUTO, 2021, p. 43-44).

Além destes grupos, Medeiros (2022, p. 336-337) também destaca o incentivo dado à base de apoio bolsonarista para atacar e intimidar instituições oficiais do Estado,

como o STF, alimentando uma narrativa conspiratória de que agentes públicos estariam fomentando uma usurpação do seu cargo, descredibilizando de forma permanente os seus oponentes e aquelas instituições como um todo.

Somado ao ataque às institucionalidades e às organizações estatais que ressignificam, redistribuem e fragmentam as competências institucionais tradicionalmente distribuídas, a ação política governamental atual também adota uma “gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo, que se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos”, enfrentando, isolando e deslegitimando as atividades destes últimos, impedindo sua ação coletiva ordenada (CARDOSO JUNIOR; SILVA, 2021, p. 2014).

Ao longo do presente trabalho, observamos que a atividade das pessoas defensoras de direitos humanos é articulada por diversos atores que atuam em diferentes âmbitos, sendo imprescindível a atuação através desta “ação coletiva ordenada”. A partir do momento que ativistas, militantes, integrantes de movimentos populares e de organizações não-governamentais passam a ser deslegitimados, a ação coletiva organizada necessária para a tarefa da defesa dos direitos humanos é reduzida em seu potencial emancipador.

Enxergados como “inimigos”, os adversários políticos, individual ou coletivamente, são descredibilizados, tornando as suas atividades ilegítimas perante os olhos da base de apoio do governo-movimento. Portanto, consideramos pertinente a diferenciação entre “inimigos” e “adversários” adotada por Souza Neto a partir da definição de Carl Schmitt:

Segundo a amplamente empregada definição de Schmitt, o “inimigo” não se confunde com o “adversário”, de quem discordamos, mas a quem reconhecemos a condição de membro da mesma comunidade política. O inimigo é o outro, o estrangeiro. Sua definição é objetiva: o atributo decorre de sua origem étnica, nacional ou filiação ideológica. Nas disputas políticas que têm lugar em contextos de erosão democrática, os opositores são taxados como “traidores”, “subversivos” ou “criminosos”. A “destruição moral” dos oponentes se converte na principal arma da luta política. Ao invés de oferecer argumentos racionais para angariar apoio para suas teses, o líder autoritário se apoia na agressão radical aos adversários (SOUZA NETO, 2020, p. 36-37).

A seleção de grupos sociais, setores da sociedade civil, líderes políticos e ideais inimigos faz parte da “política das políticas públicas de forma schmittiana”, cuja lógica impõe que seria necessária a construção de estratégias de mobilização e ataque permanentes com o objetivo de destruir o campo oposto, substituindo o modelo de

negociação com os diferentes setores da sociedade e das instituições, visto como “velha política” para o bolsonarismo (ABRUCIO, 2021, p. 263). Apresentando-se como “antissistêmico”, Jair Bolsonaro ganharia o apoio das bases populares desiludidas com os partidos políticos e a política em geral, que vinham aumentando desde as Jornadas de Junho de 2013, ao mesmo tempo que se mostrava como um ponto fora da curva dentro da política tradicional.

Dentre os exemplos de “inimigos” eleitos por Bolsonaro na estratégia da inimizade política, Souza Neto (2020, p. 156) destaca os movimentos populares e partidos de esquerda⁷⁴, que, criminalizados discursivamente, não são tratados como adversários, mas classificados como terroristas, a exemplo de grupos como o MST e o MTST. A estratégia visa a “eliminação física do inimigo”, consignando uma relação de inimizade política radical, criando estereótipos hostis para classificar os movimentos populares como “bandidos”, “marginais vermelhos”, “quadrilha” e “terroristas” (SOUZA NETO, 2020, p. 156-157).

Outro setor de pessoas defensoras de direitos humanos eleito como “inimigos” para Bolsonaro é o dos defensores do meio ambiente, ambientalistas e indigenistas. Ao refletir sobre os impactos do bolsonarismo quanto à política estatal para o meio ambiente, alimentada por uma retórica antiambiental, Hochstetler (2021, p. 281) aponta que Bolsonaro elegeu “ONGs ambientalistas e de apoio aos indígenas, em especial, como apoiadores de concorrentes internacionais em seus esforços para impedir o desenvolvimento dos recursos naturais brasileiros”, acusando-os, por exemplo, de provocar intencionalmente incêndios florestais e deturpar os dados de desmatamento na Amazônia. Além disso, o governo Bolsonaro vem reduzindo a influência das pessoas defensoras do meio ambiente e a sua participação nas decisões do Estado e em políticas públicas com este fim (HOCHSTETLER, 2021, p. 281).

Quanto às pessoas defensoras do direito humano de acesso à terra e aquelas engajadas contra a violência no campo, o caminho da deslegitimação e desmoralização discursiva também foi adotada pelo governo atual. Classificando as atividades do MST como “terroristas”, Bolsonaro fortaleceu sua base de apoio vinculada ao agronegócio,

⁷⁴ Ainda na corrida presidencial, em setembro de 2018, um discurso paradigmático do candidato à Presidência da República repercutiu nacionalmente durante a campanha em Rio Branco, no estado do Acre: Bolsonaro, referindo-se aos seguidores do Partido dos Trabalhadores, simulou uma arma de fogo e mobilizou seus apoiadores falando que “vamos fuzilar a petralhada aqui do Acre. Vamos botar esses picaretas para correr do Acre. Já que gostam tanto da Venezuela, essa turma tem que ir para lá. Só que lá não tem mortadela. Vão ter que comer capim mesmo” (O GLOBO, 2018).

defendendo “o direito de os ruralistas se armarem para evitar a invasão de suas propriedades”, cujo efeito colateral foi o acirramento da violência no campo e o aumento do assassinato de lideranças indígenas (TATAGIBA, 2021, p. 449).

De acordo com os relatórios “Conflitos no Campo”, produzidos anualmente pela CPT, os anos de 2019, 2020 e 2021 foram recordistas no número de ocorrências violentas no campo e contra pessoas defensoras do direito humano de acesso à terra. Logo em 2019, foi registrado o maior número de conflitos no campo desde 2010, com o total de 1.833 casos e 32 assassinatos (CPT, 2020, p. 20); em 2020, o número de conflitos subiu para 2.054, com 18 assassinatos em todo o Brasil (CPT, 2021, p. 23); e em 2021, a organização registrou 1.768 conflitos, com 35 assassinatos no total, um número ainda bem maior quando comparado ao dos anos de 2010 a 2018 (CPT, 2022, p. 21).

Além dos efeitos práticos visualizados no acirramento dos casos de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, a lógica de elegê-los enquanto “inimigos internos” também limita as possibilidades de atuação dos movimentos populares em dois níveis: na potencialidade da ação coletiva desempenhada; e na relação dos movimentos com o Estado. Quanto ao primeiro nível, Tatagiba (2021, p. 451) explica que as ações coletivas dos movimentos populares veem a sua potencialidade reduzida não apenas com uma “restrição estatal”, mas também pela “sinalização da cumplicidade estatal com a violência política societária ou paraestatal, expressa discursivamente, e, especialmente, pela inação estatal frente às diferentes formas de violência” contra as pessoas defensoras, manifestadas em ameaças, perseguições, assassinatos etc. Por outro lado, no plano político-institucional, percebe-se uma mudança drástica da relação dos movimentos populares com o Estado, cuja diminuição da participação social nas decisões estatais foi traduzida, especialmente, no Decreto nº 9.759/2019, analisado anteriormente.

Se a tradição política após a redemocratização do Estado brasileiro marcava uma aproximação, a nível institucional, entre movimentos populares e organismos estatais, conforme analisado no primeiro capítulo, a conjuntura desde 2019 indica um caminho diverso:

Ativistas que seguem atuando nesses espaços, assim como ativistas que trabalham na burocracia pública, relatam igualmente perseguições e ameaças que limitam a possibilidade de avançar suas pautas, por dentro do Estado. O que temos então (...) é uma mudança dramática no cenário do confronto político que marcou a Nova República a partir da ascensão da extrema

direita. De uma permeabilidade crescente do Estado e relativa simbiose entre movimentos sociais, Estado e partidos, assistimos agora a crescentes ameaças à organização, à participação e à mobilização social, que afetam, de forma diferenciada, um conjunto amplo de setores sociais. Enquanto grupos sociais e econômicos à direita encontram proteção do Estado e têm canais franqueados de acesso às políticas públicas, outros não encontram canal de diálogo e negociação e veem sua própria existência como atores políticos contestados (TATAGIBA, 2021, p. 451-452).

Criam-se dicotomias no seio da sociedade e o binarismo opera discursivamente na tentativa de dividir, separar, isolar os adversários políticos. Contrapostos aos “cidadãos de bem”, os “inimigos internos” são excluídos das possibilidades políticas e da atuação dentro do Estado, que passa a ser hegemonicamente controlado por um grupo em específico e que apoia o governo. Como vimos, o efeito desta estratégia frente aos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos é drástica. Portanto, não chega a ser surpreendente o aumento da “desconfiança” dos potenciais beneficiários do PPDDH com a política pública de proteção, conforme foi analisado no início do presente capítulo e relatado pela CBDDH no relatório “Começo do Fim?”.

Schwarcz (2019, p. 211-212) argumenta que a criação de “mitologias de Estado” baseadas no “eles contra nós” e no “nós contra eles” produz uma “lógica de ódios e afetos” sobre as instituições públicas e as relações interpessoais e, ainda, desenvolve um “sentimento beligerante de contraposição, que gera desconfiança diante de tudo que não faça parte da própria comunidade moral: a imprensa, os intelectuais, a universidade, a ciência, as organizações não-governamentais, as minorias (...)”. A este grupo de inimigos que devem ser excluídos, acrescentamos as pessoas defensoras de direitos humanos e os movimentos populares.

No prefácio da edição brasileira de 2011 d’O 18 de Brumário de Luís Bonaparte de Karl Marx, Herbert Marcuse analisa que a administração total dos cidadãos em massas mobilizadas contra um inimigo se traduz em uma estratégia eficiente para evitar pôr em risco as instituições políticas estabelecidas e até a própria destruição da sociedade:

A figura do terceiro Napoleão, que Marx ainda acha ridícula, há muito já deu lugar a outros políticos ainda mais temíveis; as lutas de classe se transformaram e a classe dominante aprendeu a dominar. O sistema dos partidos democráticos foi abolido ou reduzido à unidade que se faz necessária para não pôr em risco a sociedade no que se refere às suas instituições estabelecidas. E o proletariado integrou-se na generalidade das massas trabalhadoras dos grandes países industrializados, que carregam e mantêm o aparato de produção e dominação. Este força a sociedade a unir-se numa totalidade administrada, que mobiliza as pessoas e o país em todas as dimensões contra o inimigo. Somente estando sujeita à administração total, que a qualquer momento pode transformar o poder da técnica no poder dos

militares, a máxima produtividade em destruição definitiva, essa sociedade é capaz de se reproduzir em escala ampliada e estendida, pois o inimigo não está só fora dela, mas também dentro, como a sua própria possibilidade (...) (MARCUSE, 2011, p. 14).

Trazendo a reflexão sobre a mobilização dos diferentes setores populares contra “inimigos internos” para a atual conjuntura política, especialmente a brasileira, Fernandes (2022) enxerga que o bolsonarismo é uma representação de uma fase específica do autoritarismo do século XXI, que se apresenta enquanto antissistêmico, ao mesmo tempo que participa de eleições presidenciais, por exemplo. Há, ainda, uma tendência de “retorno ao passado” idealizado e mitificado, através de uma política nacionalista, na qual se faz necessária a identificação do “outro”, que difere de personagens conforme a posição geográfica do país no contexto do capitalismo global: enquanto nos países centrais do capitalista, o “outro” é identificado enquanto aquele que cruza uma fronteira, como os imigrantes e os refugiados, nos países periféricos, o “outro” é interno e se traduz naqueles grupos que estão às margens das sociedades, como as pessoas negras, indígenas e outras minorias, que costumam ser um alvo fácil de pânicos morais (FERNANDES, 2022).

Aliás, a mobilização através do medo contra um “outro interno” é uma estratégia que pretende a justificação da manutenção do poder do governo autoritário. Cria-se figuras que precisam ser demarcadas, isoladas e combatidas, tarefa esta que só pode ser realizada pelo grupo idealmente oposto ao “inimigo”. Assim, retomam-se medos antigos, um “passado que não passa” é desenterrado para encontrar raízes sólidas no presente e o espectro do autoritarismo retorna fundamentado em uma memória criada por silêncios impostos. Na reflexão final desta seção, o objetivo é entender a importância das pessoas defensoras de direitos humanos no combate à “memória do silêncio”, entendendo, em primeiro lugar, como operam as novas manifestações autoritárias na atual conjuntura política brasileira.

3.4.1 “O passado que não passa”: o retorno da tradição autoritária

A terceira fase do PPDDH (2017-2021) se confunde com um período político que alguns estudiosos denominam como um retorno da tradição autoritária na política brasileira. Medeiros (2022, p. 309), por exemplo, explica que os elementos constitutivos do passado autoritário do Estado brasileiro não foram superados pelo processo constituinte, tais como “a estrutura praticamente inalterada das Forças Armadas e de alguns de seus privilégios (previdenciários, por exemplo), a permanência da Justiça

Militar e a tutela militar das polícias”, além da manutenção de monopólios midiáticos, a composição elitista do Poder Judiciário, a centralização do Poder Executivo em tomada de decisões, inclusive com resquícios normativos potencialmente centralizadores, como as Medidas Provisórias.

Especificamente sobre o lapso temporal estudado no presente capítulo, Reis (2020, p. 4) argumenta que, para compreender a ascensão do bolsonarismo e da extrema-direita após 2016, é necessário realizar um entrelaçamento de três dimensões da tradição autoritária brasileira: a de longa duração, iniciada com o processo de formação da sociedade brasileira após a colonização, que se apoiou em práticas autoritárias⁷⁵ para o fortalecimento das elites, até o ano de 1988, que inaugurou o período histórico compreendido como a “Nova República”; a de média duração, entre a aprovação da Constituição Federal de 1988 até as eleições presidenciais de 2018; e a de curta duração, que se fortaleceu a partir de 2018 e que perdura até os dias atuais.

Nesta seção, nosso enfoque se dará na dimensão de curta duração da tradição autoritária brasileira, tendo em vista o seu impacto nas atividades das pessoas defensoras de direitos humanos e no desmonte do PPDDH. Compreendido como “a expressão brasileira de um movimento de reação internacional às mutações promovidas pela grande revolução ou informática”, o bolsonarismo se fortalece a partir de três círculos de interação: um primeiro, ligado aos aparelhos de segurança formais, como as forças armadas e policiais, e informais, tais como as milícias e a “bancada da bala”, estruturadas em torno dos conceitos de defesa da pátria, de ordem e segurança pública; um segundo, voltado às igrejas evangélicas que se aglutinam em torno de pautas conservadoras e de defesa da família tradicional; e um terceiro círculo, que articulou apoio entre os grupos ligados ao agronegócio e ao capital financeiro, sendo este último o principal espelho das políticas ultraliberais adotadas por Paulo Guedes (REIS, 2020, p. 8-9).

⁷⁵ Lilia Moritz Schwarcz (2019) aponta algumas das práticas autoritárias que solidificaram o desenvolvimento da sociedade brasileira após a colonização: o racismo e as relações escravistas; o mandonismo traduzido na delegação de poderes a uma série de colonos, que se transformavam em senhores de extensos domínios de terra, conhecidos como latifúndios; o patrimonialismo, que passou a moldar a política brasileira em torno da lógica da utilização dos espaços públicos para atender a interesses pessoais; a corrupção, cuja prática reiterativa deteriorou as políticas governamentais desde o Brasil colônia até a República; a desigualdade social, fruto da mão de obra escrava, divisão latifundiária da terra, corrupção, patrimonialismo, dentre outros fatores; a violência, influenciada, inclusive por uma maquiaria repressora estatal; a discriminação de raça e gênero, que foi capaz de produzir estruturas de hierarquia e subordinação no seio da sociedade; e a intolerância, que impediu a inclusão das camadas populares nos espaços de decisão e de poder.

A terceira dimensão da tradição autoritária brasileira, apesar de ter sido fortalecida após o bolsonarismo, foi iniciada em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Souza Neto (2020, p. 15) explica que o governo de Bolsonaro é uma continuação das medidas fundadas no “neoliberalismo autoritário” iniciadas por Michel Temer. Segundo o autor, nestes dois governos, o Estado brasileiro e os princípios constitucionais e econômicos voltados à promoção da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho e da preservação ambiental seriam desestruturados pelas sucessivas medidas governamentais “de supressão dos direitos trabalhistas, de enfraquecimento de sindicatos, de desorganização dos órgãos de preservação ambiental e de desconstrução da rede de proteção social” (SOUZA NETO, 2020, p. 15).

A tese supramencionada é confirmada por Araújo e Carvalho (2021, p. 147), que denominam o período compreendido entre 2016 a 2021 como o “Brasil do Presente”, cujas raízes autoritárias foram fincadas na “arquitetura do Golpe de 2016”, emergindo novas configurações de autoritarismo voltadas à disseminação do ódio, tensões entre os poderes federativos, ataques, pelo Executivo, ao Legislativo e Judiciário, contra a imprensa, a mídia e jornalistas, além de pessoas defensoras de direitos humanos. Sobre o período em específico, as autoras explicam:

As práticas autoritárias do bolsonarismo são a culminância de um processo sistemático de ataque às esquerdas, com ênfase no petismo. (...) É um cenário marcado por fenômenos de forte teor autoritário: afronta aos direitos humanos e às conquistas de segmentos historicamente discriminados, como indígenas, negros/as, mulheres, comunidade LGBTQ+; exaltação de torturadores e suas práticas violentas brutais, incluindo reivindicações de retorno à Ditadura Militar. (...) Em meio aos acordos políticos e jurídicos, institucionaliza-se o Golpe de 2016, deflagrando o governo de Michel Temer. Tais elementos com destaque, particular, para o impeachment e o consequente Golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016, expressam um processo de desconfiguração da democracia e da implementação do autoritarismo, nos marcos da vida brasileira. Nesse rastro, as bases políticas, forjadas a partir da institucionalização do Golpe de 2016, também nomeado Golpe 16, levaram à emergência, em 2019, de um governo de extrema direita consolidado na eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro, conformando o que Carvalho (2019) denomina como bolsonarismo, caracterizado pela composição do ultraliberalismo, do militarismo e do reacionarismo político-cultural (ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 147-148).

As autoras também destacam que o bolsonarismo, “expressão contemporânea do autoritarismo no Brasil do Presente”, reflete práticas inseridas em um contexto de políticas neoliberais e/ou ultraliberais que sustentam o capitalismo contemporâneo, acirrando contradições e vulnerabilidades fincadas “em uma espiral de expansão e crescimento sem fim, com contradições internas de acumulação e circulação, com fluxos crescentes de capital rentista, a procurar valorização, sempre em busca de lucro”

(ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 149-150). Dentro das contradições inerentes à economia capitalista contemporânea, da infinita acumulação do capital e da sua expansão sem limites, as consequências para a sobrevivência no planeta são sentidas nas crises ambientais e ecológicas, na expropriação da natureza e da força de trabalho, bem como na precarização da classe trabalhadora, através do ataque aos seus direitos e da crescente taxa de desemprego, que lança os indivíduos à informalidade (ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 150).

Com condições precarizadas de trabalho, a classe trabalhadora, em tempos de neoliberalismo autoritário, passa a ser atormentada pelo medo do desemprego e da violência urbana, o que é agravado pelos níveis decrescentes de organização popular e de sindicalização, além da retirada de direitos trabalhistas. Neste contexto, novos mitos são criados, semeando um cenário favorável à aparição de governos autoritários que buscam dar respostas às angústias das “maiorias”.

Além da adoção do clientelismo como prática de governo, o autoritarismo contemporâneo se fortalece com a “judicialização da política, pois os conflitos são resolvidos pela via jurídica e não pela via política propriamente dita”, transformando o Estado em uma empresa, cujos representantes/gestores são orientados ideologicamente por discursos de ódio contra as minorias vulnerabilizadas, tais como imigrantes, migrantes, refugiados, LGBTQIA+ e outros, justificando, assim, “práticas de extermínio” (ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 150). Em nome da defesa da família e dos bons costumes, os gestores do autoritarismo contemporâneo, objetivando “uma limpeza ideológica, social e política”, desenvolvem “uma teoria da conspiração comunista, que seria liderada por intelectuais e artistas de esquerda” (CHAUI, 2019).

Desenvolve-se, assim, o terreno para o supramencionado ataque às esquerdas, baseado no anticomunismo e, considerando a realidade brasileira após 2016, no antipetismo. Adotando medidas governamentais capazes de minar as potencialidades dos movimentos populares e das pessoas defensoras de direitos humanos, sofrem as minorias vulnerabilizadas, cujos interesses eram defendidos, inclusive institucionalmente, como vimos nos capítulos anteriores, pelo trabalho de lutas sociais pela promoção e garantia dos direitos humanos, sociais e trabalhistas.

Há de se destacar, no entanto, que, dentre as “teorias do autoritarismo”, aqui compreendidas no plural em razão do sentido polissêmico⁷⁶ do conceito de

⁷⁶ Florestan Fernandes (1979, p. 3-6) classifica o conceito de autoritarismo como “ambíguo e plurívoco”, pressupondo uma espécie de “caos terminológico”, uma vez que tanto “pode designar uma ‘variação

autoritarismo, há uma tendência de se impor a democracia liberal como o parâmetro ideal para classificar como autoritários os regimes e governos que se afastem dos princípios liberais e democráticos. Quem se aprofunda de forma brilhante sobre esse tema e sobre o “caos terminológico” do conceito de autoritarismo é Florestan Fernandes na obra “Apontamentos sobre a ‘Teoria do Autoritarismo’” (1979).

Para Florestan Fernandes (1979, p. 12), um problema dos cientistas políticos que estudam sobre as teorias do autoritarismo é considerar apenas o Estado como o único local possível de estabelecimento da relação autoritária, desconsiderando a existência do “poder especificamente político” e do “poder indiretamente político”, compreendendo este último conceito como a forma em que a sociedade de classes é intrinsecamente “irrigada por relações autoritárias, em todos os seus níveis de organização, funcionamento e transformação”. Ou seja, a partir das reflexões de Fernandes, é possível conceber a possibilidade de coexistência de práticas autoritárias e da própria democracia liberal, uma vez que esta última se estrutura a partir da divisão entre classes sociais, facilitando a dominação de grupos vulnerabilizados e, assim, que os “abusos ou exacerbação da autoridade” (FERNANDES, 1979, p. 11) sejam utilizados em favor da manutenção da ordem capitalista.

Além disso, o sociólogo aponta que o “Estado não é uma entidade autônoma, isolada da sociedade e que se explique por si mesma” (FERNANDES, 1979, p. 11), mas, antes, é um produto da própria sociedade e do seu atual estado de desenvolvimento, como explica Engels:

O Estado, portanto, de modo algum é um poder imposto de fora à sociedade; tampouco é “a efetividade da ideia ética”, “a imagem e a efetivação da razão”, como afirma Hegel. É, muito pelo contrário, um produto da sociedade em determinado estágio de desenvolvimento; é a admissão de que essa sociedade se enredou em uma contradição insolúvel consigo mesma, cindiu-se em antagonismos irreconciliáveis e é incapaz de resolvê-los. Porém, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes, não consumam a sociedade e a si mesmos em uma luta infrutífera, tornou-se necessário um poder que aparentemente está acima da sociedade e visa abafar o conflito, mantê-lo dentro dos limites da “ordem”; e

normal’ (no sentido de ditadura técnica, em defesa da democracia), quanto pode se confundir com uma compulsão ou disposição ‘universal’ de exacerbação da autoridade”. Assim, o autor explica que o termo “autoritarismo”, como vem sendo utilizado de forma polissêmica por diversos estudiosos dentro da teoria política, acaba por permitir a sua aplicação “em conexão com qualquer regime, em substituição ao conceito mais preciso de ditadura (...), como sinônimo de totalitarismo ou como qualificação para variações de regimes totalitários” (FERNANDES, 1979, p. 6). A título de exemplo desse “caos terminológico”, o autor explica que o mesmo conceito vem sendo utilizado para explicar diferentes regimes, como o da Alemanha nazista e, ao mesmo tempo, o regime soviético e o brasileiro após a ditadura autoritária-modernizante de 1964, gerando uma série de “inconsistências de uma tipologia dicotômica” (FERNANDES, 1979, p. 7).

esse poder, que é oriundo da sociedade, mas colocou-se acima dela e tornou-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado (ENGELS, 2019, p. 211).

Portanto, ao desconsiderar que as práticas autoritárias não são exclusivamente oriundas de atos estatais, algumas teorias do autoritarismo não observam as raízes das relações autoritárias advindas da sociedade de classes. Não observam, ainda, que as práticas autoritárias e coercitivas são utilizadas para a manutenção do poder e da ordem do sistema vigente. Aliás, como explica Pazello (2014, p. 83), ao estudar a obra “Bien vivir: entre el ‘desarrollo’ y la descolonialidad del poder”, de Aníbal Quijano, este último considera que o poder se configura a partir de relações sociais articuladas em sistemas de exploração e dominação, que visam o controle de diferentes âmbitos da existência social, dentre eles, a autoridade e os instrumentos coercitivos utilizados para assegurar a reprodução do padrão de relações sociais e regular as suas mudanças.

Neste aspecto, Florestan Fernandes (1979, p. 16) explica que o capitalismo moderno, “com vistas a consolidar a defesa da ordem existente e a sua reprodução”, procura imobilizar todo o conflito social e a luta de classes, despojando-os do seu sentido político através da “fragmentação e pulverização das próprias condições objetivas de existência da classe social revolucionária”. Assim, o autor considera

o capitalismo recente como uma força atuante, através de grupos de homens que tentam, através do controle conservador ou contra-revolucionário da mudança, preservar o padrão capitalista de civilização industrial (no centro e na periferia) (FERNANDES, 1979, p. 16-17).

Assim, o conservadorismo e a contrarrevolução, por vezes, “desembocam na via autoritária e mesmo no fascismo”, que não pode ser confundida com as vias autoritárias adotadas pelos movimentos reformistas ou revolucionários, uma vez que os interesses destes últimos não são equivalentes

ao fascismo e ao totalitarismo por causa de seus fins, de sua duração e de sua própria história (que deve culminar na liberdade, na igualdade, na extinção do próprio regime de classes, com suas estruturas econômicas, sociais e políticas) (FERNANDES, 1979, p. 17).

É a partir da visão supracitada que Florestan Fernandes expõe a sua crítica às teorias do autoritarismo que implementam um mesmo conceito (o autoritarismo) para explicar diferentes regimes com fins diversos, como o nazista e o soviético, por exemplo. As considerações de Florestan Fernandes são valiosas para a compreensão da terceira dimensão da tradição autoritária vigente na realidade brasileira após o ano de 2016, uma vez que, “nos marcos do ultraliberalismo, imbricado ao autoritarismo, o

Governo Temer” passa a implementar políticas de austeridade, típicas do “modelo de ajuste rentista-neoextrativista de cunho ultraliberal, de privilegiamento do capital estrangeiro, de superexploração da força de trabalho” para instaurar um projeto autoritário, reacionário, conservador e baseado no desmonte de políticas públicas e dos direitos sociais (ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 152).

O neoliberalismo autoritário inaugurado por Temer em 2016 culmina na ascensão do bolsonarismo, que reconfigura as práticas autoritárias baseadas na “adoção e difusão de postulados neoliberais” e em “discursos reacionários, de ódio e de desqualificação da esquerda, atacando os chamados comunistas, em uma verdadeira batalha ideológica” (ARAÚJO; CARVALHO, 2021, p. 153). Ainda, em seu “nítido objetivo antiemancipatório”, Medeiros (2022, p. 335) compreende o bolsonarismo como um agente que provoca a crise política, sendo esta última um “elemento essencial para a implementação de seu projeto autoritário”, tendo em vista que o cenário de constante tensão entre as instituições fazem com que estas operem de forma disfuncional, enfraquecendo-as.

A descrença nas instituições e o enfraquecimento destas favorecem o desenvolvimento de projetos autoritários na medida em que “saídas dogmáticas” e representantes que se vendem como “salvadores da pátria” (SCHWARCZ, 2019, p. 232) ganham forte apelo popular, revivendo e renovando um passado autoritário em determinada localidade. Neste movimento, projetos autoritários encontram “num certo passado idealizado a plenitude perdida” e elevam o “tempo de antes” para abolir contradições, enterrar as manifestações de violência e sofrimento daquele período histórico e, assim, criar mitos “como sistema de explicação e forma de mobilização” (SCHWARCZ, 2019, p. 226).

Sobre a criação de um “passado idealizado”, Souza Neto (2020, p. 165) destaca que Bolsonaro “nunca deixou de idealizar o regime militar, e, por anos, propugnou pelo seu retorno”, chegando a afirmar, inclusive, em entrevista feita em 1999 no programa Câmara Aberta, da TV Bandeirantes, que “o erro da ditadura foi torturar e não matar”. Para sustentar a criação dos mitos, Bolsonaro se apoia em discursos pautados no anti-intelectualismo e deslegitimação da ciência, negando reiteradamente evidências científicas, como no caso da política ambiental, uma vez que o já mencionado aumento nos índices de desmatamento na Amazônia em 2019 foram refutados pelo Presidente da República sob o argumento de que os institutos responsáveis pela produção dos dados estavam à serviço de ONGs estrangeiras (SOUZA NETO, 2020, p. 165-166).

Portanto, tendo em vista a sua capacidade de mobilização e do forte apelo popular oriundo dos seus discursos, ao compreender o bolsonarismo como um governo-movimento, conclui-se que os seus problemas de ameaças às instituições democráticas e aos direitos humanos não são restritos à figura de Jair Bolsonaro. Antes, os mitos criados para explicar as práticas autoritárias e mobilizar as massas de apoio sustentam ideias que podem ser reivindicadas pelos movimentos de extrema direita no seu objetivo antiemancipatório, contrarrevolucionário e contra os direitos humanos. É todo um projeto que, frise-se, aniquila as potencialidades dos movimentos populares e das pessoas defensoras de direitos humanos em sua atividade básica de luta social e emancipatória.

Neste sentido, considera-se que as pessoas defensoras de direitos humanos possuem um papel crucial no combate à criação dos mitos sustentadores e justificadores dos projetos autoritários em curso desde 2016. Assim, o desmonte da única política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, conforme observado na terceira fase do PPDDH, se traduz, igualmente, em um perigo contra as lutas sociais como um todo e contra a própria institucionalização dos direitos humanos.

3.4.2 A importância das pessoas defensoras de direitos humanos no combate à memória do silêncio e o impacto dos ataques ao PPDDH quanto à defesa dos direitos humanos no Brasil

Em um texto intitulado “As armadilhas da memória e a reconstrução democrática”, o autor Daniel Aarão Reis (2019, p. 222) questiona: “o que fizemos para chegar a este ponto?”. Quais os caminhos trilhados que possibilitaram a criação de mitos, a elevação dos “tempos de antes” e, conseqüentemente, o esquecimento acerca do passado autoritário e violento que assolou o país entre 1964 e 1985? A estes questionamentos, o autor responde: “tudo começou lá atrás, quando as grandes majorias, nos anos 1980, resolveram silenciar sobre um tempo que findava” (REIS, 2019, p. 222).

Se a transição democrática durante a segunda metade da década de 1980 era frágil e problemática, a solução incentivada pelo último governo militar naquele momento e acatada por outros governantes tinha por objetivo evitar grandes discussões, por intermédio de “propostas apaziguadoras” que pudessem fortalecer o que o autor denominou como “memória do silêncio” (REIS, 2019, p. 222-223).

Voltando ao início do primeiro capítulo da presente pesquisa, foram ressaltadas algumas estratégias adotadas na construção da memória do silêncio, seja através de políticas de esquecimento efetivas até a adoção do “hiper-historicismo”, instrumento eficaz no desenvolvimento do “astigmatismo histórico” capaz de fazer com que a ditadura militar (1964-1985) fosse, aos poucos, desaparecendo do imaginário público, “como se nunca houvesse realmente existido” (TELES; SAFATLE, 2010, p. 9-10).

Sem uma ruptura definitiva com a ditadura civil-militar e sem a responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes durante o período, a transição democrática se deu por intermédio de um “pacto conservador com esses mesmos agentes” e, assim, somente com o decurso do tempo seria possível tratar as feridas ainda abertas advindas do período (MEDEIROS, 2022, p. 307). Assim, a memória do silêncio era pautada sobre os seguintes aspectos:

A memória do silêncio e seus conselhos: olhar para a frente, ignorar o espelho retrovisor. No contexto de um processo marcado por uma prolongada transição, negociada e barganhada, embutiu-se na lei da Anistia um dispositivo matreiro que foi interpretado como abrigando sob suas asas torturados e torturadores. Uma incongruência, pois os primeiros eram conhecidos, haviam sido presos, batidos, exilados, julgados (muitos, desaparecidos ou mortos). Já os agentes do Estado, responsáveis diretos pelas torturas, e a cadeia de comando que as havia autorizado, nem sequer seus nomes eram então planamente conhecidos. Houve protestos, porém mal foram ouvidos. Na alegria da abertura, falar dos crimes da ditadura civil-militar era quase uma atitude de mau gosto. Ou uma provocação. (REIS, 2019, p. 223).

Os efeitos da memória do silêncio se fizeram evidentes logo no processo constituinte: o modelo econômico de sociedade desenvolvido durante a ditadura civil-militar manteve-se inalterado, por intermédio da hegemonia do capital financeiro, da predação do meio ambiente, do incentivo ao agronegócio e à expulsão de famílias camponesas para as periferias urbanas; foram reforçados os mecanismos de centralização do poder pelo Executivo, como no caso das “medidas provisórias”; grandes corporações midiáticas mantiveram-se intocadas e o seu poder de monopolização permaneceu sendo estimulado por medidas governamentais; e, ainda, as Forças Armadas permaneceram preeminentes em seu dever de garantir a ordem, mantendo “padrões anacrônicos, autoritários, quando não ‘negacionistas’ de evidências históricas incontornáveis”, como, por exemplo, a tentativa de transmutar a ditadura civil-militar como um regime fruto de uma “revolução democrática” (REIS, 2019, p. 227).

Findava-se a ditadura, mas ainda vigorava a exceção, dessa vez sob a forma de um Estado de exceção econômico permanente e, assim, o objetivo principal do período militar foi atingido, uma vez que a mobilização social se encontrava suprimida e restavam asseguradas a acumulação capitalista e a propriedade privada (MEDEIROS, 2022, p. 310-311).

Nos anos subsequentes, entre 1985 e 2016, período que os historiadores denominaram como “Nova República”, as raízes do passado autoritário se mantiveram fortes ao mesmo tempo que avanços significativos na agenda de direitos humanos foram institucionalizados. Como observado no primeiro capítulo, ainda, os movimentos populares se fortaleceram e se expandiram, mantendo ligações e diálogos estreitos com o Estado. Dessa interação, políticas públicas importantes referentes aos direitos dos grupos vulnerabilizados foram constituídas, como, por exemplo, o próprio PPDDH. Neste sentido, Luciana Tatagiba (2021, p. 446) destaca que foi uma construída uma “robusta arquitetura participativa, capaz de integrar ao Estado brasileiro setores que, até então, não tinham espaço de incidência nas políticas públicas”:

A abertura parcial do regime e o processo constituinte que lhe seguiu foram fundamentais na construção de coalizões mais amplas que favoreceram a nacionalização e, em certos casos, internacionalização dos movimentos sociais brasileiros. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais atuaram na reconstrução das instituições democráticas, a partir de uma estratégia voltada a ampliar o espaço de participação popular nas políticas públicas (TATAGIBA, 2021, p. 446).

Por intermédio da participação nas políticas públicas, no plano institucional e estatal, e das lutas sociais, no campo social e político, os movimentos populares e as pessoas defensoras de direitos humanos tiveram grande influência no combate aos efeitos da memória do silêncio. Através de suas atividades em diferentes campos, impulsionaram o desenvolvimento do processo de democratização e de um avanço na institucionalização dos direitos das minorias e grupos vulnerabilizados.

Tatagiba (2021, p. 445) aponta que houve uma correspondência entre as instituições democráticas e os movimentos populares entre 1985 e 2013, “período compreendido como Nova República”, cujo reflexo da participação ativa dos coletivos em lutas sociais fomentou os processos de democratização, ao mesmo tempo que a transição democrática fortaleceu os movimentos populares. Assim, apesar da desigualdade social e econômica entre os indivíduos, o período denominado como Nova República marcou uma maior permeabilidade, por parte do Estado, às demandas oriundas das lutas populares, influenciando na expansão de direitos, proteção social e na

pluralização da esfera política, que passou a integrar grupos divergentes da ordem hegemônica predominante até então (TATAGIBA, 2021, p. 446).

Se há um manifesto reconhecimento da importância dos movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos no tocante ao desenvolvimento dos processos democráticos, o recrudescimento das práticas autoritárias, fenômeno estudado na seção anterior, “o incitamento à violência e a perseguição aos opositores cria um clima político profundamente desfavorável às ações do tipo movimento social, mesmo na ausência de restrições legais” (TATAGIBA, 2021, p. 451). Tratados como inimigos políticos e sujeitos que ameaçam a ordem vigente, os integrantes dos movimentos populares têm limitadas e até impedidas as suas possibilidades de atuação por dentro do Estado.

Os ataques às pessoas defensoras de direitos humanos, seja no plano discursivo⁷⁷ ou por intermédio de ações estatais diretas, como no caso da criminalização dos movimentos sociais, cuja tendência cresce na terceira fase do PPDDH, especificamente a partir de 2016, marca uma “mudança drástica no cenário do confronto político que marcou a Nova República a partir da ascensão da extrema direita”: se antes havia uma “permeabilidade crescente do Estado e relativa simbiose entre movimentos sociais, Estado e partidos”, na atualidade, o que se vê é uma crescente ameaça a todas as formas de organização e mobilização social voltada à emancipação dos grupos vulneráveis e à defesa dos direitos humanos (TATAGIBA, 2021, p. 451).

No tocante às políticas públicas e, especificamente em relação ao PPDDH, o seu desmonte tem como consequência o enfraquecimento da agenda de direitos humanos no Brasil, tendo em vista que o Programa se constitui como a única política pública de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos ameaçadas no âmbito doméstico. Além de estarem mais suscetíveis às ameaças e manifestações de violência que o PPDDH é responsável por combater estruturalmente, como visto neste capítulo,

⁷⁷ No âmbito do discurso, além dos impactos da retórica do “inimigo interno” nas atividades desempenhadas pelos movimentos populares, Souza Neto (2020, p. 163-164) destaca que o discurso e a política de armamento generalizado entre a população possuem efeitos drásticos no tocante ao aumento da violência entre as pessoas defensoras de direitos humanos. Para fundamentar o seu ponto de vista, o autor destaca, através de dados da CPT, o aumento da violência no campo e dos conflitos pela posse de terra, salientando, ainda, o alto índice de assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos em geral. Sobre o discurso adotado por Jair Bolsonaro, o autor discorre: “Em diatribe de 15 de novembro de 2017, Bolsonaro não deixava espaço para dúvidas: ‘No que depender de mim, o agricultor, o homem do campo, vai apresentar como cartão de visita para o MST um cartucho (de) 762’. E concluía: ‘Àqueles que me questionam se eu quero que mate esses vagabundos, quero, sim. A propriedade privada numa democracia é sagrada. Invadiu, pau nele’. Em setembro de 2018, Bolsonaro retomava a hostilidade: ‘Toda ação do MST e do MTST devem ser tipificadas como terrorismo. A propriedade privada é sagrada’” (SOUZA NETO, 2020, p. 164).

em decorrência do referido desmonte, as pessoas defensoras de direitos humanos se encontram impossibilitadas de permanecerem atuando na atividade de promoção e garantia destes direitos, uma vez que sua capacidade de mobilização se encontra reduzida pelas ameaças às suas vidas.

A presente pesquisa também concluiu que um terceiro efeito proveniente dos desmontes do PPDDH, das políticas autoritárias e dos discursos de marginalização e criminalização dos movimentos populares, sob a ótica do “inimigo interno” é o aumento de uma desconfiança das pessoas defensoras de direitos humanos em relação à política de proteção, conforme identificado pela sociedade civil e as equipes do PPDDH durante os anos de 2019 e 2020 (CBDDH, 2020, p. 170-171), conforme explicitado no início do terceiro capítulo.

Assim, estes três principais impactos do desmonte do PPDDH na política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos apresentam consequências graves à agenda de direitos humanos adotada institucionalmente. Não nos propomos a esgotar toda a investigação acerca dos múltiplos impactos do bolsonarismo no cenário político brasileiro atual, mas apenas estudar a relação do governo-movimento no tocante à ameaça contra as pessoas defensoras de direitos humanos e, conseqüentemente, às políticas de proteção ao grupo sob análise, que, atualmente, se traduz, principalmente, no PPDDH. A fim de conclusão, traçamos algumas breves reflexões sobre o futuro das políticas públicas e da agenda em direitos humanos em tempos de bolsonarismo.

3.5 BREVES REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA AGENDA EM DIREITOS HUMANOS DURANTE O BOLSONARISMO

O período comumente denominado como Nova República, além de impulsionar a expansão das políticas sociais, fundamentais para a transição democrática, também construiu um novo modelo de implementação de políticas públicas, cujo desenvolvimento se deu a partir das diretrizes básicas presentes na Constituição Federal de 1988 até o seu aperfeiçoamento e ampliação pelos governos eleitos após a redemocratização.

É possível definir quatro características basilares do modelo de implementação de políticas públicas após a Constituição Federal de 1988: a ampliação do acesso a direitos e serviços públicos a partir de uma garantia universal aos cidadãos, apesar dos problemas relativas à permanência da desigualdade social; a criação de canais de participação da sociedade civil durante as múltiplas etapas que integram as políticas

públicas, como no processo de deliberação ou na forma de controle pelos cidadãos, por intermédio, por exemplo, dos conselhos e conferências com participação de atores sociais, permitindo que novos grupos sociais e movimentos populares tivessem peso perante as decisões estatais; a combinação da descentralização com o aumento da coordenação federativa, garantindo maior autonomia aos municípios e aos governos estaduais em áreas importantes, como na educação, saúde, habitação e saneamento, permitindo que os outros órgãos da federação tivessem um papel de execução e de coordenação; e, por fim, uma maior preocupação quanto à profissionalização e melhorias da gestão pública brasileira, ampliando os concursos públicos com o objetivo de romper com a tradição patrimonialista até então hegemônica no espaço público (ABRUCIO, 2021, p. 256-257).

Com a adoção de mecanismos de avaliação das políticas públicas, do seu monitoramento, a introdução de indicadores, novas formas de contratualização e um maior diálogo com a sociedade civil foram fatores que possibilitaram um aperfeiçoamento gerencial até então inédito na política brasileira (ABRUCIO, 2021, p. 257). Evidentemente, o modelo desenvolvido ainda carecia de diversos problemas, principalmente no que se refere ao acesso das camadas periféricas urbanas e rurais da sociedade, no entanto, é inegável que, nos trinta anos anteriores a 2016, houve uma construção de uma agenda e um modelo institucional coerente, além da dinamização dos atores sociais que integravam o amplo campo das políticas públicas brasileiras (ABRUCIO, 2021, p. 260-261).

No entanto, o ano de 2016 cristaliza-se como um marco de retrocesso no campo das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos humanos, sociais e trabalhistas. A precarização do trabalho, desde a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida popularmente como a reforma trabalhista, a degradação do meio ambiente, os retrocessos nas políticas de combate ao racismo, à LGBTfobia e de garantia dos direitos indígenas, reprodutivos e aqueles referentes às outras minorias são marcas registradas do período, o que foi aprofundado a partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro:

Há um marco em 2016. Até aquele momento, as funções estatais estiveram baseadas em princípios e ações de igualdade substantiva e na inclusão social com equidade. Ali, o pêndulo da política pende para um híbrido entre Estado modesto, austeridade fiscal como horizonte-limite para as políticas públicas e flexibilização de direitos. Quem pensa que as funções estatais que justificam as políticas públicas devem ser desconstruídas encontrará em 2016 sua data comemorativa original e, em 2019, seu aprofundamento. Cortar fundos

públicos, tanto quanto a evitação mágica aos funcionários, seja com congelamentos salariais, seja com promessas de cortes ou por meio do envelhecimento de quadros e aposentadorias, é o mantra sagrado da desconstrução. Os cortes sistemáticos de investimentos, serviços e demais prestações públicas sociais em nome da austeridade ou de uma anódina eficiência e – argumento banalizado – de combate à corrupção, têm desestabilizado efetivamente os serviços públicos e as burocracias especializadas, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais e os instrumentos governamentais de ação pública (CARDOSO JÚNIOR; SILVA, 2021, p. 213).

Entre os anos de 2016 a 2021, Cardoso Júnior e Silva (2021, p. 213-214) identificam três movimentos discursivos, de múltiplas origens, que impactaram a ação política e o modelo de políticas públicas até então institucionalizado: 1) a desconstrução das instituições públicas, cuja lógica, atravessada pelo liberalismo econômico radical, é justificada pelo discurso da austeridade fiscal; 2) o retrocesso na eficiência das organizações públicas, por meio da fragmentação e ressignificação das competências institucionais, além da administração das instituições por atores com valores antagônicos a elas; e 3) “a gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo”, caracterizada pela lógica do isolamento dos adversários políticos.

No que se refere às políticas públicas em direitos humanos, cuja análise é o nosso principal objetivo na presente seção, o segundo ponto destacado pelos autores acima é evidente quando se observa a atual gestão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Para Biroli e Quintela (2021, p. 347), a inclusão do termo “família” no título do ministério criado em 2019 significa uma ampla redefinição das agendas abarcadas pelo órgão, uma vez que as políticas em direitos humanos teriam por perspectiva o “fortalecimento da família e dos vínculos familiares”, sendo esta a “chave na ativação do conservadorismo, de forma tradicionalista e antipluralista, nas políticas de Estado”.

Apesar dos conflitos e limitações, as autoras consideram que, nos anos anteriores a 2016, os movimentos feministas e antirracistas tinham espaço de participação e diálogo com órgãos estatais como a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social, possibilitando o contato entre o Estado e os movimentos populares, além da transversalização das políticas de gênero (BIROLI; QUINTELA, 2021, p. 348). Assim, a partir da nova gestão em 2019, houve um movimento duplo por parte do Estado em relação às políticas públicas em direitos humanos: além da ocorrência do “fechamento do espaço cívico por políticas de caráter autoritário, com a restrição a protestos e a

criminalização da oposição” e da restrição do diálogo com movimentos feministas, também houve a ampliação de uma interlocução e parceria com organizações conservadoras, religiosas e antifeministas (BIROLI; QUINTELA, 2021, p. 348).

Somado ao retrocesso nas políticas públicas de gênero e de combate ao racismo, a partir de 2019, houve um evidente decréscimo de ações estatais voltadas ao combate à discriminação e em favor da defesa dos direitos da população LGBTQIA+. Como aponta Schwarcz (2019, p. 204), se durante a gestão de Michel Temer o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que incluía a Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, ainda fazia parte da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, o novo governo eleito em 2018 “manifestou-se contra a inclusão de tais pautas na escola, nas políticas do Estado e na própria sociedade”, contrariando professores, cursos e projetos dedicados a esses temas, que passaram a ser “caluniados por meio da criação da expressão ‘ideologia de gênero’, de claro caráter depreciativo”.

Ao analisar a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, é possível identificar a exclusão da população LGBTQIA+ nas políticas de proteção do Estado, estando a promoção de direitos do grupo subordinada à Secretaria Nacional de Proteção Global do MMFDH, “o que representa uma nítida perda de status dentro do sistema de proteção dos direitos humanos nacionais” (SCHWARCZ, 2019, p. 204). O art. 44 da referida legislação prevê as secretarias e os conselhos⁷⁸ que integram a estrutura básica do MMFDH, porém, não há qualquer menção expressa ao órgão institucional responsável pela implementação das políticas públicas voltadas aos direitos LGBTQIA+.

Portanto, compreende-se que os desmontes observados nas políticas públicas em direitos humanos durante o bolsonarismo representa um evidente retrocesso na

⁷⁸ O art. 44 da Lei nº 13.844/2019 define a estrutura básica do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos a partir da seguinte ordem de secretarias e conselhos: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional da Família, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria Nacional de Proteção Global, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o Conselho Nacional da Juventude.

própria agenda de direitos humanos implementada domesticamente. Medeiros (2022, p. 337) destaca que, dentro da temática da relação do bolsonarismo com os direitos humanos, “um dos pontos relevantes é o processo de desmonte de todas as estruturas institucionais criadas para promover, proteger e efetivar esses direitos”, cuja agenda é destruída a partir de estratégias como o esvaziamento das diretrizes básicas da Constituição Federal, o enfraquecimento e, por vezes, até o impedimento da participação popular nos espaços de poder, como nos conselhos, e a composição dos ministérios e pastas responsáveis pela coordenação e execução das políticas públicas referentes ao tema.

Concordamos com Almeida (2021, p. 437) quando esclarece que, ao se propor a mobilizar massas sob a lógica antissistêmica e não à produção de políticas públicas, o bolsonarismo implementa uma estratégia política e de governo pautada na desconstrução de políticas públicas e na desconstitucionalização de práticas que geram a institucionalização de novas formas de governar pautadas, por exemplo, no reacionarismo e no ataque às lutas pela emancipação social.

O governo-movimento promove novas formas de governar inteiramente avessa à noção de direitos humanos, desde a sua forma mais branda até a mais radical, como já foi analisado anteriormente ao longo da pesquisa. Os discursos autoritários crescem e a potencialidade e possibilidade de efetivação dos direitos humanos diminuem exponencialmente. Neste âmbito, sofrem os integrantes de movimentos populares, cujas pautas são minadas, ridicularizadas e criminalizadas.

Pessoas defensoras de direitos humanos, historicamente perseguidas e ameaçadas, se encontram em uma situação ainda mais violenta diante do ataque aos direitos humanos e às políticas públicas voltadas ao tema. É o caso, por exemplo, do mais recente crime de repercussão nacional e internacional contra defensores de direitos humanos: o assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista inglês Dom Phillips⁷⁹, desaparecidos em 5 de junho de 2022, tendo sido os seus corpos encontrados no dia 15 de junho do mesmo ano.

Dutra e Aguiar (2022) destacam as biografias de ambos os defensores: Bruno Pereira foi servidor da Funai e estava licenciado desde 2019 em razão da política de desmonte dos órgãos de fiscalização durante o governo Bolsonaro, enquanto Phillips

⁷⁹ Para uma melhor compreensão do caso, recomendamos a linha do tempo produzida pelo jornal *The Guardian* (MALONE; BLIGHT; DE HOOG, 2022), que pode ser acessada em: <<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2022/jun/17/the-disappearance-of-dom-phillips-and-bruno-pereira-a-timeline>>.

fazia pesquisas sobre as ameaças à Amazônia. Para os autores, o crime evidencia o cotidiano de violência contra populações indígenas, ribeirinhas e quilombolas no governo Bolsonaro. Se tais grupos sofrem pela negação aos seus direitos, as pessoas defensoras que atuam em conjunto com essas populações são ameaçadas e, no caso de Pereira e Phillips, assassinadas, em decorrência da atividade de defesa dos direitos humanos e ambientais.

O contexto de violência contra as populações indígenas, incluindo as invasões às suas terras e as taxas recordes de desmatamento na Amazônia, temas já tratados na presente pesquisa, se agravam quando observado o isolamento político brasileiro, durante o bolsonarismo, no contexto da política externa. Um exemplo deste diagnóstico é a inação do Estado brasileiro perante a não ratificação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”).

Firmado em 2018, o acordo possui quatro pilares principais: 1) a participação social nas etapas decisórias pelos grupos em situação de vulnerabilidade e afetados por atividades com impacto ambiental; 2) o fortalecimento dos órgãos responsáveis pela transparência, acesso e prestação de informações ambientais pelas autoridades competentes; 3) a promoção do acesso à justiça e à reparação de danos em situações relativas à violência ambiental; e 4) a obrigação concernente na proteção dos denunciantes e defensores ambientais, garantindo um ambiente seguro para que estes sujeitos implementem suas atividades, bem como prevenindo, investigando e punindo ataques, ameaças ou intimidações contra o grupo (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2022).

Apesar de ter sido assinado durante a gestão de Michel Temer, o acordo ainda não foi submetido à ratificação do Congresso Nacional por Jair Bolsonaro, o que demonstra um descaso do Estado brasileiro no que se refere à política de proteção às pessoas defensoras do meio ambiente (ABDENUR; FOLLY; ALVES, 2022).

Por fim, destacamos que o objeto do nosso estudo, o PPDDH, também representa um pilar institucional na agenda de direitos humanos adotada domesticamente e o seu desmonte, observado nesta pesquisa, ameaça a continuidade da atividade de defesa dos direitos humanos no Brasil. Sem uma política pública efetiva e de alcance territorial suficientemente eficaz, as pessoas defensoras continuam expostas às manifestações de violência a que estão sujeitas pelo simples fato de trabalharem em prol da promoção e defesa dos direitos humanos. Por sua vez, sem uma política de

combate às causas estruturais destas violências, seja no campo, nas cidades ou nas questões ambientais, não é possível verificar melhores condições de segurança para o grupo em estudo.

Sem as políticas de proteção às pessoas defensoras e aos integrantes dos movimentos populares, estes últimos perdem sua capacidade de atuação e, até mesmo, de concretização das disjuntivas que os caracterizam enquanto tal, como ensina Pazello (2014, p. 32-33). Dentre as quatro disjuntivas caracterizadoras já estudadas no primeiro capítulo, destacamos duas: a de reivindicação-contestação e denúncia-anúncio. A primeira, relembramos, refere-se à capacidade dos movimentos populares em reivindicarem direitos em certos níveis institucionais e dentro da ordem vigente, ao mesmo tempo contestam essa mesma ordem: “sob o capitalismo e dentro da ordem, reivindicam o estado, a cidadania e o direito; para além das relações capitalistas e contra esta mesma ordem social, econômica e política, questionam o formalismo”, a exploração do trabalho e a opressão decorrentes daquelas relações (PAZELLO, 2014, p. 33). A segunda disjuntiva refere-se à potencialidade dos movimentos populares em denunciarem estruturas opressivas, tais como o patriarcalismo, o racismo e a superexploração do trabalho, ao mesmo tempo que articulam “um horizonte que responda à superação dessas opressões estruturantes” (PAZELLO, 2014, p. 33-34).

Destacamos especificamente estas duas disjuntivas caracterizadoras dos movimentos populares, segundo Pazello (2014), pois entendemos que o desmonte do PPDDH impossibilita, principalmente, a concretização de ambas. Aliás, sem uma política de proteção efetiva que garanta a atividade dos movimentos populares e sem as condições mínimas de continuidade dos seus trabalhos, não há reivindicação-contestação e denúncia-anúncio, pelo menos não em todo o seu potencial.

Heloísa Rodrigues Fernandes (1979, p. 10), no prefácio escrito para o livro do seu pai, Florestan Fernandes, no já mencionado “Apontamos sobre a ‘Teoria do Autoritarismo’” escreve que

A história da dominação burguesa se nos apresenta como ela é: selvagem, dura, estrutural, mas, por isso mesmo, histórica, grávida de contradições que se afirmam como potencialidades, brechas, rupturas que seu trabalho não só alude, mas aponta e denuncia.

A presente pesquisa nos possibilitou enxergar a força dos movimentos populares e das pessoas defensoras de direitos humanos no encontro dessas “potencialidades, brechas e rupturas” que “apontam e denunciam” as contradições das

opressões estruturantes. Dessa forma, identificamos a sua potencialidade de denunciar, mas também anunciar os novos horizontes possíveis para o fim das opressões de classe, gênero, raça e outras.

A partir destas breves reflexões, encerramos as análises mobilizadoras da presente pesquisa e esperamos que, dentro dos seus limites metodológicos, os apontamentos aqui realizados contribuam para uma maior compreensão acerca da importância da política de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos, ao mesmo tempo que elucidem as lacunas existentes na atual composição e estrutura do PPDDH. Na tarefa dupla de reconhecer os seus limites e constatar a sua necessidade de existência e institucionalização, esperamos, por fim, que tenhamos contribuído, para aqueles que venham a nos ler, na tarefa criativa de anunciar novos horizontes capazes de superar as manifestações de violência contra o grupo em estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Quanto mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe?”, questionou Marielle Franco, vereadora brasileira e defensora dos direitos humanos, por intermédio de uma publicação em seu perfil pessoal em uma rede social, no dia 13 de março de 2018, um dia antes do seu assassinato. A ativista foi mais uma das incontáveis vítimas da violência contra pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, na América Latina, contra mulheres, contra mulheres negras e contra a população LGBTQIA+. Foi mais uma vítima da guerra anunciada contra militantes, ativistas, integrantes de movimentos populares, jornalistas, indigenistas, camponeses, ribeirinhos, trabalhadores sem-terra e sem-teto, dentre tantos outros que “ousam” defender os direitos humanos.

Se entendemos os direitos humanos como um resultado, mesmo que vinculado à legalidade, desse amplo campo de concretização das lutas sociais, é possível visualizar a sua importância para o anúncio de novas utopias concretizáveis. Sabrina Fernandes (2019, p. 367) explica que os sonhos utópicos vistos em levantes revolucionários, traduzidos em um excesso de energia que se perdeu no resultado de uma revolta social, podem se tornar um antídoto necessário para os sintomas mórbidos que aparecem no interregno em que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. No entanto, a autora conclui que se faz necessária a organização desse excesso de energia. Somente com a organização destas utopias concretas é possível a formulação do antídoto usado contra as forças imobilizadoras e antiemancipatórias.

Encontramos nas pessoas defensoras de direitos humanos e nos movimentos populares a síntese dessa potencialidade de organização. Afinal, uma das características conceituais encontradas ao longo da presente pesquisa para auxiliar na definição de “pessoas defensoras de direitos humanos” está justamente na organização coletiva e na resistência política orientadoras da ação de combate às opressões e defesa dos direitos dos grupos vulnerabilizados, historicamente marginalizados.

Compreendidos como formas sociais provenientes das contradições de um determinado tempo histórico, os movimentos populares traduzem a organização social orientada pela contestação, reivindicação, denúncia e anunciação das articulações que compõem a nossa realidade. Subvertem o próprio conceito tradicional de “direitos humanos”, outrora vinculado à concepção abstrata e naturalista de ser humano, desconsiderando as particularidades advindas das relações de classe, gênero, raça e nacionalidade. Por fim, incorporam as suas realidades e vivências, construindo uma

compreensão de direitos humanos segundo que traduzem as suas lutas sociais, seja nas ruas ou no campo institucional.

Ao mesmo tempo que reivindicam a garantia dos direitos humanos pelo Estado, também denunciam as violências cometidas por este mesmo Estado. Evidenciam as contradições do sistema vigente. No processo de reivindicação e denúncia, as próprias pessoas defensoras de direitos humanos não escapam da violência que procuram combater: anualmente, centenas destes sujeitos são ameaçados, intimidados, perseguidos, criminalizados e assassinados. São vítimas de desaparecimentos forçados, sequestros e detenções injustas, que visam intimidá-los em seu trabalho de defesa dos direitos humanos.

Estudamos que a violência contra uma determinada pessoa defensora de direitos humanos gera uma espécie de “efeito dominó” na cadeia de opressão que o seu trabalho procura combater. Sem os seus principais defensores, as vítimas de violações de direitos humanos estão ainda mais suscetíveis às opressões sistêmicas. Quando um indigenista ou um defensor das causas ambientais é assassinado, as populações indígenas, que já se encontram em posição vulnerável, ficam ainda mais suscetíveis às ameaças contra as suas terras e às suas aldeias. Quando uma vereadora negra é assassinada, sendo esta uma defensora dos direitos das comunidades periféricas da cidade brasileira que possui o maior número de moradores de favela, as pessoas que a tinham como referência perdem a forma que possuíam de reivindicar suas pautas perante o Estado.

O cenário de violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos passa um recado efetivo para outros militantes e ativistas: exercer a atividade de defesa dos direitos humanos e da luta por emancipação social é uma atividade perigosa, até mesmo mortal.

Diante das reiteradas manifestações de violência, os movimentos populares e organizações da sociedade civil passaram a reivindicar a adoção de políticas de proteção em favor das pessoas defensoras de direitos humanos. No âmbito jurídico, o direito internacional foi o primeiro a reconhecer o “direito a defender direitos”: estabeleceu-se, através da Resolução nº 53/144, de 9 de dezembro de 1998, a “Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos”, também conhecida como a “Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos” da ONU de 1998.

Após o reconhecimento, pelo direito internacional, do direito a defender direitos, os seus titulares passaram a reivindicá-lo perante os Estados através da adoção de medidas capazes de protegê-los quando estiverem sob a ameaça e a violência em decorrência da atividade que desempenham. No âmbito do Sistema Interamericano, por exemplo, diversos casos foram recebidos para investigar a responsabilidade estatal diante dos crimes cometidos contra as pessoas defensoras de direitos humanos.

Especificamente no caso brasileiro, após as pressões exercidas por organismos dos Sistemas Universal e Interamericano de proteção aos direitos humanos, bem como dos componentes da sociedade civil organizada, a resposta institucional à violência cometida contra as pessoas defensoras de direitos humanos veio através da criação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, em 26 de outubro de 2004, cujo lançamento só foi possível diante do protagonismo exercido pelos movimentos populares e a exigência do combate à violência contra o grupo.

Aliás, destacamos o protagonismo dos movimentos populares e da sociedade civil organizada nas três fases do PPDDH: desde as pressões exercidas para a criação do Programa, durante a primeira fase (2004-2012), até as críticas e reivindicações pela reforma da política pública em sua segunda fase (2013-2016) e as denúncias das tentativas de desmonte ocorridas durante a terceira fase (2017-em andamento).

Durante a sua primeira fase, as críticas dos movimentos populares referentes ao PPDDH partiam de dois campos: juridicamente, o Programa não possuía a força normativa adequada, uma vez que a sua criação se deu por intermédio de uma resolução do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Presidência da República; e, metodologicamente, a política pública carecia de definições importantes acerca da sua estrutura organizacional e diretrizes capazes de oferecer resultados práticos na proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

Por sua vez, a segunda fase do PPDDH concentrou uma maior reivindicação acerca da efetividade da política pública, cujas críticas se baseavam sob três aspectos principais: 1) a baixa execução orçamentária do Programa, que dificultava o seu potencial alcance e efetividade prática; 2) a inexistência de um marco legal definitivo, através de lei ordinária, que pudesse oferecer uma maior segurança à política pública; 3) e a incapacidade do PPDDH em enfrentar problemas estruturais relativos às violações contra as pessoas defensoras de direitos humanos, o que resultava, por exemplo, no crescimento do fenômeno da criminalização dos movimentos sociais.

O último ano da segunda fase do PPDDH marca um período de intensa mobilização social, de ascensão da extrema direita, que derrocou em uma crise política sem precedentes, tendo como resultado o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. As mudanças na nova gestão de Michel Temer tiveram impactos significativos no funcionamento do PPDDH, que, em seu início, inclusive, extinguiu a pasta de direitos humanos, ocasionando incertezas acerca do órgão competente pela política pública.

Durante a terceira fase do PPDDH, a política pública enfrentou profundas mudanças em seu funcionamento. Quanto à sua definição metodológica e estruturação dos órgãos que compõem o Programa, a Portaria nº 300/2018 – MDH foi responsável por algumas das maiores mudanças, definindo as diretrizes, as medidas protetivas, formas de inclusão e exclusão de um determinado defensor do PPDDH, dentre outras previsões. Além disso, foi renomeada e, a partir de então, passava a se chamar “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas”. Após a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, com a edição do Decreto nº 9.937/2019, que revogou o Decreto nº 8.724/2016, houve uma nova regulamentação, por intermédio da Portaria nº 507/2022 – MMFDH.

Apesar dos referidos avanços institucionais relativos à regulamentação e definição metodológica do PPDDH, as críticas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada revelam entre as medidas adotadas no âmbito institucional relativo à política pública e as declarações presidenciais contra as pessoas defensoras de direitos humanos. Além disso, foram apontadas alguns dos principais conjuntos de críticas referentes ao PPDDH em sua terceira fase, o que revelou, de acordo com a sociedade civil organizada, que estaria ocorrendo uma tentativa de desmonte da política pública. Algumas das principais críticas se referem à baixa execução orçamentária, a falta de participação social e transparência, a baixa institucionalização, a falta de estrutura e equipe para atendimento da demanda, a diminuição de casos incluídos no âmbito federal, a insegurança política na gestão, a inadequação quanto à perspectiva de gênero, raça e classe e a demora, insuficiência e inadequação das medidas de proteção.

Concluimos, assim, diante dos dados coletados e do estudo em torno da evolução normativa e política em torno desta importante política pública para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, que o PPDDH representou um “pano de fundo” das principais reivindicações em torno da agenda de direitos humanos ao longo de sua existência e a partir da visão dos movimentos populares. Conforme destacamos, os primeiros anos do PPDDH (2004 – 2012) representaram uma resposta institucional

para as reivindicações acerca da necessária proteção das pessoas defensoras de direitos humanos diante do cenário de violência ao longo das últimas décadas. Durante os anos de 2013 a 2016, as críticas dos movimentos populares anunciaram graves problemas relacionados à efetividade e o alcance do PPDDH no tocante à proteção dos seus potenciais beneficiários. Por fim, a terceira fase (2017 – em andamento) evidencia um problema comum ao PPDDH, às demais políticas em direitos humanos e a esta pauta a nível institucional como um todo, uma vez que o desmonte da política pública coincide com o recrudescimento do cenário de violência contra movimentos populares e pessoas defensoras de direitos humanos durante o mesmo período.

Considerados “inimigos internos”, os integrantes de movimentos populares e demais pessoas defensoras de direitos humanos passam a ser vítimas de discursos que os colocam à margem do cenário político, criminalizando suas atividades e minando as potencialidades de transformação através das lutas sociais. Neste sentido, consideramos que o desmonte do PPDDH, durante os anos que compõem a sua terceira fase, é um reflexo, no âmbito institucional, dos discursos proferidos contra a própria agenda de direitos humanos, ONGs, movimentos populares de acesso à terra, ativistas e militantes que atuam na defesa, promoção e garantia daqueles direitos.

É preciso deixar evidente, ainda, que a terceira fase do PPDDH não acabou, mas continua em andamento. Infelizmente, por motivos metodológicos e pela impossibilidade de recolher dados para além do ano de 2021, a presente pesquisa finalizou seus estudos ao final deste ano, mas compreendemos que o desmonte demonstrado continua vigente e que a política pública ainda permanece sob o risco de perdurar e continuar atendendo aos seus objetivos primordiais.

É na perspectiva do reconhecimento do “direito a defender direitos”, da importância dos seus titulares para a agenda de direitos humanos e da necessidade de proteção do grupo em estudo que esperamos que questionamentos como o de Marielle Franco não precisem se manter ecoando pela eternidade. São necessárias atitudes ativas e mudanças estruturais de combate à violência contra estes homens e mulheres para evitar que outros venham a morrer até que essa guerra acabe.

Por fim, é sob esta mesma perspectiva que encerramos este trabalho citando um trecho de uma entrevista concedida por Francisco Mendes Filho, nacionalmente conhecido como “Chico Mendes”, ao Jornal do Brasil, na data de 9 de dezembro de 1988, curiosamente poucos dias antes do seu assassinato, que se deu em 22 de dezembro de 1988. Naquela oportunidade, o ativista na luta ambientalista e presidente

do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri/AC, morto em decorrência do seu trabalho, ressaltou: “Eu tenho consciência de que todas as lideranças populares nesses últimos dez anos – advogados, padres, pastores, líderes sindicais – todos eles foram mortos mesmo com garantia de vida do governo”, finalizando com um sentimento de esperança: “Tenho esperança de continuar vivo. É vivo que a gente fortalece essa luta”. Compreendemos, assim, a partir desta fala, que, somente com a garantia da vida das pessoas defensoras de direitos humanos, é possível fortalecer as lutas por emancipação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana Erthal; FOLLY, Maiara; ALVES, Gabrielle. Implantar Acordo de Escazú daria chance ao Brasil de tomar dianteira na questão ambiental. **Folha de São Paulo**, 23 abr. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/04/implantar-acordo-de-escazu-daria-chance-ao-brasil-de-tomar-dianteira-na-questao-ambiental.shtml>>. Acesso em: 01/08/2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Bolsonarismo e Educação: quando a meta é desconstruir um política pública. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

ALVES, José Augusto Lindgren. É preciso salvar os direitos humanos! **Lua Nova**, n. 86, São Paulo, 2012.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Bolsonaro (não) me representa. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **376 Resolution on the Situation of Human Rights Defenders in Africa** – ACHPR/Res.376(LX)2017. Disponível em: <<https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=419>>. Acesso em: 14/02/2022.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe Anual 2019**. Londres: Anistia Internacional, 2020.

_____. **O Estado dos direitos humanos no mundo: informe 2012**. Londres: Anistia Internacional, 2012.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo. **Revista Katálysis**, v. 24, n. 1, p. 146-156, jan./abr., 2021.

BENJAMIN, Walter. Teses sobre o conceito de história. In: BENJAMIN, Walter. **Obras Escolhidas. Vol. 1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BENNETT, Karen; INGLETON, Danna; NAH, Alice M.; SAVAGE, James. Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders. **The International Journal of Human Rights**, vol. 19, n. 7, aug. 2015, p. 883-895.

BEZERRA, Josenildo Soares; MAGNO, Madja Elayne da Silva Penha; MAIA, Carolina Toscano. Desinformação, antivacina e políticas de morte: o mito (d)e virar jacaré. **Revista Mídia e Cotidiano**, Volume 15, Número 3, set./dez. de 2021, p. 6-23.

BIROLI, Flávia; QUINTELA; Débora Françolin. Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da “defesa da família”. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BORGES, Pedro. Família de Marielle Franco funda instituto em memória à ex-vereadora. **Alma Preta**, 13/02/2019. Disponível em: <<https://www.almapreta.com/editorias/realidade/marielle-franco-familia-se-organiza-e-funda-instituto-em-memoria-a-ex-vereadora-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 26 e 27 de abril de 1996. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/nacionais/index.html#1999>>. Acesso em: 03/04/2022.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 13 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/nacionais/index.html#1999>>. Acesso em: 03/04/2022.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Sentença da Ação Civil Pública nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS**. Ministério Público Federal, União – Advocacia Geral da União. Juiz Federal Substituto: Bruno Brum Ribas. Data de Julgamento: 18 de setembro de 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Processo nº 2016.0142.3823**. Ministério Público do Estado de Goiás, Luís Batista Borges, José Valdir Misnerovicz, Diessyca Lorena Santana Soares e Natalino de Jesus. Juiz de Direito: Thiago Brandão Boghi. Data de Julgamento: 23 de outubro de 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Acórdão da Apelação/Remessa Necessária nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS**. Ministério Público Federal, União – Advocacia Geral da União. Relator: Des. Rogério Favreto. Data do Julgamento: 4 de maio de 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Voto da Juíza Federal Convocada, Carla Evelise Justino Hendges, na decisão sobre os embargos de declaração nos autos da Apelação/Remessa Necessária nº 5005594-05.2017.4.04.7100/RS**. Ministério Público Federal, União – Advocacia Geral da União. Juíza Federal: Carla Evelise Justino Hendges. Data do Julgamento: 7 de outubro de 2021b.

BRASIL DE FATO. Marielle Franco é homenageada em atos pelo mundo. **Brasil de Fato**, São Paulo/SP, 14 de mar. de /2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/03/14/marielle-franco-e-homenageada-em-atos-pelo-mundo/>>. Acesso em 25 nov. 2020.

_____. Programa de proteção a defensores de direitos humanos vive pior momento no Brasil, diz estudo. **Brasil de Fato**, Porto Alegre/RS, 10 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/12/10/programa-de-protecao-a-defensores-de-direitos-humanos-vive-pior-momento-no-brasil-diz-estudo>>. Acesso em: 10 de jun. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **II Seminário sobre Defensores de Direitos Humanos no Brasil**: relatório. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

CAMPOS, Luiz Augusto. “Um só povo, uma só raça”: a questão racial nos dois primeiros anos de Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SILVA, Frederico A. Barbosa da. Assédio institucional como método de governo: definições, caracterizações e implicações para o setor público federal brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

CARTA CAPITAL. **Bolsonaro em 25 frases polêmicas**. 29 de out. 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/Politica/bolsonaro-em-25-frases-polemicas/>>. Acesso em: 29/06/2022.

CARVALHO, Igor. Quilombolas que foram alvo de Bolsonaro criticam arquivamento de processo de racismo. **Brasil de Fato**, São Paulo, 07 de jun. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/06/07/quilombolas-que-foram-alvo-de-bolsonaro-criticam-arquivamento-de-processo-de-racismo>>. Acesso em: 29/06/2022.

CAVALLARO, James L. **Na Linha de Frente**: Defensores de Direitos Humanos no Brasil, 1997-2001. Justiça Global: Dublin; Rio de Janeiro, 2002.

CBDDH. **Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos – 2013**. Brasília/DF, 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/comite-brasileiro-de-defensoras-de-direitos-humanos-entrega-carta-de-reivindicacoes-a-maria-do-rosario/12853>>. Acesso em: 11/06/2022.

_____. **Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos – 2014**. Brasília/DF, 21 de maio de 2014. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-vive-sua-pior-crise-e-organizacoes-sociais-cobram-avancos/14547>>. Acesso em: 11/06/2022.

_____. **Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**. Brasília/DF, 4 de março de 2015. Disponível em:

<<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-enviada-a-secretaria-nacional-de-promocao-e-defesa-dos-direitos-humanos-cobra-melhorias-no-programa-de-protecao-aos-defensores/16982>>. Acesso em: 12/06/2022.

_____. **Ofício nº 15/2016**. Assunto: Alterações no decreto 8724/2016 de 27 de abril de 2016 – Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Brasília, 03 de maio de 2016. Disponível em: <<https://comiteddh.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 09/06/2022.

_____. **Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil**. Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; organização de Layza Queiroz Santos e Alice de Marchi Pereira de Souza. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

_____. **Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: volume III / Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; organização de Layza Queiroz Santos et al. 3ª ed.** Curitiba: Terra de Direitos, 2020.

CHAUI, Marilena. Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo. **A Terra é redonda**, [S. 1.], 6 out. 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>>. Acesso em: 01/08/2022.

CIDH. **Annual Report of the Inter-American Commission oh Human Rights 1998**. Washington: OEA, 1999.

_____. **Criminalização de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**. Washington: OEA, 2015.

_____. **Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Arley José Escher y Otros (intercepción de líneas telefónicas de organizaciones sociales) (Caso 12.353) contra la República Federativa de Brasil**. Washington: OEA, 2007.

_____. **Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos**. Washington: OEA, 2021.

_____. **Informe Anual 2018 de la CIDH**. Washington: OEA, 2018.

_____. **Relatório nº 25/09 – Admissibilidade e Mérito (Publicação) - Caso 12.310 Sebastião Camargo Filho vs. Brasil**. Washington: OEA, 19 de março de 2009.

_____. **Relatório nº 61/00 – Caso 12.058 – Gilson Nogueira de Carvalho – Brasil**. Washington: OEA, 3 de outubro de 2000.

_____. **Relatório nº 9/08 – Caso 12.332 – Admissibilidade – Margarida Maria Alves vs. Brasil**. Washington: OEA, 5 de março 2008.

_____. **Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas**. Washington: OEA, 2011.

_____. **Situación de derechos humanos en Brasil.** OEA: 2021b.

_____. **Towards Effective Integral Protection Policies for Human Rights Defenders.** Washington: OEA, 2017.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a *outsider within*: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, volume 31, número 1, p. 99-127, jan-abr, 2016.

CORTE IDH. **Caso Nogueira de Carvalho e Outro Versus Brasil. Sentença de 28 de Novembro de 2006 (Exceções Preliminares e Mérito).** Washington: OEA, 2006.

_____. **Caso Escher e Outros vs. Brasil Sentença de 6 de Julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).** Washington: OEA, 2009.

_____. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de Fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).** Washington: OEA, 2017.

_____. **Caso do Povo Indígena Xucuru e Seus Membros vs. Brasil. Sentença de 5 de Fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).** Washington: OEA, 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política.** 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

CPT. **Conflitos no Campo:** Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2020.

_____. **Conflitos no Campo:** Brasil 2020. Goiânia: CPT Nacional, 2021.

_____. **Conflitos no Campo:** Brasil 2021. Goiânia: CPT Nacional, 2022.

CUNHA, João Flores da. **14 ativistas de direitos humanos foram mortos em 2017 na América Latina.** 2017. Disponível em: cptnacional.org.br). Acesso em: 28 nov. 2020.

CUT. SETOR DE COMBATE À VIOLÊNCIA NO CAMPO. COMITÊ RIO MARIA. **Abaixo Assinado 01 em repúdio à morte de Expedito Ribeiro de Souza e à violência no Pará,** 04/03/1991. Disponível em: <https://mst.org.br/download/abaixo-assinado-01-em-repudio-a-morte-de-expedito-ribeiro-de-souza-e-a-violencia-no-para/>. Acesso em: 03/04/2022.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Raça e Classe.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Rafael Mendonça; CARVALHO, Sandra; MANSUR, Isabel. **Na Linha de Frente: Criminalização dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil (2006-2012).** Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013.

DOUZINAS, Costa. **O fim dos Direitos Humanos.** São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DUTRA, Israel; AGUIAR, Thiago. Um crime comove o mundo: justiça para Bruno Rodrigues e Dom Phillips! **Revista Movimento**, 13 jun. 2022. Disponível em:

<<https://movimentorevista.com.br/2022/06/um-crime-comove-o-mundo-justica-para-bruno-rodrigues-e-dom-philips/>>. Acesso em: 01/08/2022.

EL PAÍS. **Caso Marielle**: O que se sabe até agora sobre o crime que completa um ano, 12/03/2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/12/politica/1552413743_367093.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

EGUREN, Enrique; CARAJ, Marie. **Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos**. Bruxelas: Protection Internacional, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci. A Luta por Direitos e a Criminalização dos Movimentos Sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça? *In*: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo**. Maio, 2010. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/a-luta-por-direitos-e-a-criminalizacao-dos-movimentos-sociais-a-qual-estado-de-direito-serve-o-sistema-de-justica/2860>>. Acesso em: 13/06/2022.

EUROPEAN UNION. **Ensuring Protection - European Union Guidelines on Human Rights Defenders**. 2008. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3958/EU%20Guidelines%20on%20Human%20Rights%20Defenders>. Acesso em: 14/02/2022.

FANON, Frantz *et al.*; organizadores Jones Manoel, Gabriel Landi Fazzio. **Revolução Africana**: uma antologia do pensamento marxista. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FEITOSA SOBREIRA FILHO, Enoque. A Defesa dos Direitos Fundamentais como Direitos Humanos e as Tensões na Forma Jurídica. **Cadernos de Direito Actual**, v. 5, p. 85-93, 2017.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “Teoria do Autoritarismo”**. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

_____. **Mudanças Sociais no Brasil**: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. 1ª edição digital. São Paulo: Global Editora. 2013.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. Prefácio. *In*: FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “Teoria do Autoritarismo”**. São Paulo: Editora Hucitec, 1979

FERNANDES, Sabrina. **Sintomas Mórbidos**: a encruzilhada da esquerda brasileira. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

_____. Sabrina Fernandes: “A direita tradicional está a morrer e pode ser substituída pelo fascismo. [Entrevista concedida a] João Biscaia. **Setenta e Quatro**, Lisboa, 13 de jul. 2022. Disponível em: <<https://setentaequatro.pt/entrevista/sabrina-fernandes-direita-tradicional-esta-morrer-e-pode-ser-substituida-pelo-fascismo>>. Acesso em: 21/07/2022.

FERREIRA, Lidianie Dias. **The death of the city councillor Marielle Franco through the lenses of necropolitics**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - European Master's Programme in Human Rights and Democratisation, University College Dublin. 2020.

FLORA, Diogo. Marielle: uma história que eles não conseguirão interromper. **Anistia Internacional**, 2019. Disponível em: < <https://anistia.org.br/informe/marielle-uma-historia-que-eles-nao-conseguirao-interromper/>>. Acesso em 25 nov. 2020.

FLORES, Jorge Humberto Meza. Aproximaciones conceptuales para el análisis del fenómeno de la violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos. **Revista electrónica métodos**. Ciudad de México, v. 2, n. 1, p. 27-49, 2012.

_____. **El Derecho a Defender los Derechos: La Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano**. Ciudad de México: D. R. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, 78 p. ISBN 978-607-8211-13-5.

FON FILHO, Aton (org.). **Repressão aos Movimentos Sociais: Habeas Corpus – Fatos, Feitos e Resultados**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 1ª ed., 2010.

FOUCAULT, Michel. **As Palavras e as Coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRONT LINE DEFENDERS. **Informe Anual Sobre Defensores/as de Derechos Humanos en Riesgo en 2017**. Black Rock: Front Line Defenders, 2017.

_____. **Análise Global 2019 Front Line Defenders**. Grattan House, Temple Road Blackrock. County Dublin, Irlanda, 2020.

_____. **Front Line Defenders Global Analysis 2020**. Blackrock: Front Line Defenders, 2021.

_____. **Global Analysis 2021**. Blackrock: Front Line Defenders, 2022.

G1. **Ministro do Meio Ambiente defende passar “a boiada” e “mudar” regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. 22 de mai. de 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>>. Acesso em: 29/06/2022.

GAIO, Carlos Eduardo; ARAGÃO, Daniel Maurício; FRIGO, Darci; GORSDOF, Leandro; CARVALHO, Sandra. **Na Linha de Frente: defensores de direitos humanos no Brasil – 2002-2005**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2006.

GLOBAL WITNESS. **Last Line of Defence: The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders**. Inglaterra: Set., 2021.

GOMES, Bianca. Com menos verba, programa de proteção a defensores de direitos humanos perde fôlego sob Damares. **O Globo**, 20/06/2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/com-menos-verba-programa-de-protecao-defensores-de-direitos-humanos-perde-folego-sob-damares-1-25069381>>. Acesso em: 01/07/2022.

GONZALEZ, Lélia. **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano**: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. Desmatamento na Amazônia é o maior em 15 anos, e Governo é acusado de esconder dados da COP26. **El País Brasil**, São Paulo, 18 de nov. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-19/desmatamento-na-amazonia-e-o-maior-em-15-anos-e-governo-e-acusado-de-esconder-dados-da-cop26.html>>. Acesso em: 29/06/2022.

GRITO DOS/AS EXCLUÍDOS/AS. **História**. Disponível em: <<https://www.gritodosexcluidos.com/historia>>. Acesso em: 29/10/2021.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**; tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOBBSAWM, Eric. **História do Marxismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOCHSTETLER, Kathryn. O meio ambiente no governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS. **Mid Term Report Civil Society – UPR 3rd Cycle – Brazil (2017-2019)**. 2021.

JUÁREZ, Rodrigo Santiago. **Criminalización de personas defensoras de derechos humanos (en el viséximo aniversario de la declaración sobre defensores de la ONU)**. Ciudad de México: D. R. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

JUSTIÇA GLOBAL. **Guia de Proteção para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Stamppa, 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1988.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KURZ, Robert. **Os paradoxos dos direitos humanos** in Folha de São Paulo. Publicado em: 16 de maio de 2003.

LEHER, Roberto; COUTINHO DA TRINDADE, Alice; BOTELHO LIMA, Jacqueline Aline; COSTA, Reginaldo 2010 “Os rumos das lutas sociais no período 2000-2010” en **OSAL (Buenos Aires: CLACSO)** Año XI, Nº 28, noviembre.

LEHER, Roberto. Experiências de lutas em contexto dito pós-neoliberal no Brasil: 2003-2013. **Revista Encuentros Latinoamericanos**, Vol. VIII, nº 2, diciembre de 2014, p. 99-169.

LIMA, Loyanne Paiva. **A Institucionalização do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos**. Brasília: UCB, 2010. 57 p. Monografia (Especialização em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Direitos Humanos da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

LIMA NETO, Antonio Francisco de [et al.]. **Vidas em Luta: Criminalização e Violência Contra Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Brasil em 2017**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018. 164 p.

LIMA SOBRINHO, Luis Carlos dos Santos; MAIA, Luciano Mariz. Direito Convencional e Transjuridicidade do Corpus Juris Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos; VALDÉS, Mariana Blengio (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos IV – Instituciones y Desarrollo en la Hora Actual de América Latina**. 1 ed. Florianópolis: Editora CONPEDI, 2016, v. 1, p. 193-213.

LOCATELLI, Piero. Os Primeiros Condenados da “Organização Criminosa” MST. **The Intercept Brasil**, 20 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/01/20/mst-organizacao-criminosa/>>. Acesso em: 14/06/2022.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do Liberalismo**. Tradução: Goivane Semeraro. Aparecida: Editora Ideias & Letras, 2006.

_____. Para uma crítica da categoria de totalitarismo *in* Crítica Marxista, nº 17, Ano 2006.

LUHMANN, Niklas. **La Sociedad de la Sociedad**. México: Editorial Herder, 2006.

_____. *in* **Themis**, Fortaleza, v.3, n, 1, p. 153-161, 2000.

LYRA FILHO, Roberto. O que é direito. 17 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MALONE, Theresa; BLIGHT, Garry; DE HOOG, Niels. The disappearance of Dom Phillips and Bruno Pereira – a timeline. **The Guardian**, 17 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2022/jun/17/the-disappearance-of-dom-phillips-and-bruno-pereira-a-timeline>>. Acesso em: 01/08/2022.

MARCUSE, Herbert. Prólogo. *In*: MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de: Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução: Nélío Schneider; prólogo: Herbert Marcuse. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Sobre a questão judaica**. Tradução: Nélío Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. Direitos Humanos: uma crítica marxista. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo/SP, v. 101, p. 109-137, 2017.

MEDEIROS, Gilmara Joane Macêdo de. “Existirmos, a que será que se destina?”: notas reflexivas sobre Direitos Humanos em tempos de Bolsonarismo. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; AMARAL, Alberto Carvalho (org.). **Direitos Humanos e COVID-19, vol. 2: respostas sociais à pandemia**. 1ª ed., Belo Horizonte: Editora Plácido, 2022.

_____. **O Direito a Defender Direitos: os Desafios na Proteção dos Defensores de Direitos Humanos**. João Pessoa: UFPB, 2012. 115 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

_____. **Os Direitos Humanos e as Metamorfoses do Tempo: compreendendo a sua (re)invenção crítica**. Brasília: UnB, 2019. 230 p. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Valores democráticos. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

MENEGUELLO, Rachel. Opinião pública em um governo de risco e contrassenso. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

MÉSZÁROS, Istvan. **Filosofia, Ideologia e Ciência Social**. Tradução: Ester Vaisman. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH). **Entenda o Funcionamento do Programa**. Atualizado em: 27/04/2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-ppddh/entenda-o-funcionamento-do-programa>>. Acesso em: 01/06/2022.

_____. **Governo Federal investe R\$ 32,7 milhões na proteção a 1,1 mil defensores de direitos humanos**. 14/06/2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/junho/r-32-7-milhoes-do-governo-federal-garantem-protecao-a-1-1-mil-defensores-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 01/07/2022.

MONCAU, Gabriela; BRASIL DE FATO. Comissão Interamericana de DH se reúne e ouve denúncia de ataque a povos originários no Brasil. **Projeto Sementes de Proteção**,

18 de nov. 2021. Disponível em: <<https://sementesdeprotecao.org.br/comissao-interamericana-de-dh-se-reune-e-ouve-denuncia-de-ataque-a-povos-originaarios-no-brasil/>>. Acesso em: 29/06/2022.

NETO, Antônio; DUARTE, Daniele; TRENTIN, Melisanda; CARVALHO, Sandra. **O Impacto da Covid-19 na Defesa dos Direitos Humanos no Brasil**. FIDH, 2021.

NETTO, José Paulo. **O que é marxismo**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMP Martins Fontes, 2009.

OEA. **AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) Human Rights Defenders in the Americas, Support for the Individuals, Groups and Organizations of Civil Society Working to Promote and Protect Human Rights in the Americas**. Washington: OEA, 1999.

O GLOBO. **Além de orçamento, MPF questiona pasta de Damares por ações voltadas a proteção de mulheres e defensores**. 17/10/2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/alem-de-orcamento-mpf-questiona-pasta-de-damares-por-aco-es-voltadas-protecao-de-mulheres-defensores-25240066>>. Acesso em: 01/07/2022.

_____. Campanha confirma vídeo em que Bolsonaro fala em 'fuzilar petralhada do Acre': 'Foi brincadeira'. 03/09/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/campanha-confirma-video-em-que-bolsonaro-fala-em-fuzilar-petralhada-do-acre-foi-brincadeira-23033857>>. Acesso em: 18/07/2022.

OLIVEIRA, Luciano. **Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político de esquerda no Brasil**. Recife: Pindorama, 1995.

_____. **Do nunca mais ao eterno retorno: uma reflexão sobre a tortura**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

_____. **O enigma da democracia: o pensamento de Claude Lefort**. Piracicaba: Jacinth editores, 2010.

ONU. **Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos**. Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998.

_____. **Fact Sheet No. 29: Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights**. Geneva: Office of the UN High Commissioner for Human Rights, 2004.

_____. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Final Warning: death threats and killings of human rights defenders**. Report of the Special Rapporteur of the situation of human rights defenders, Mary Lawlor. Distr.: General, 24 dec. 2020.

_____. **Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos**. Distr. General: Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.

_____. Mandate: Special Rapporteur on human rights defenders, 2022. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/mandate>>. Acesso em 23/03/2022.

_____. **Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor.** States in denial: the long-term detention of human rights defenders. Distr. General: General Assembly, 2021.

_____. **Report submitted by Ms. Hina Jilani, Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders in accordance with Commission resolution 2000/61.** Distr. General: Economic and Social Council, 2001.

PAZELLO, Ricardo Prestes. **Direito Insurgente e Movimentos Populares:** o giro descolonial do poder e a crítica marxista ao direito. Curitiba: UFPR, 2014. 545 p. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PERRY, Keisha-Khan Y.; SOTERO, Edilza. Amefricanidade: The Black Diaspora Feminism of Lélia Gonzalez. *Lasa Forum*, vol. 50, n. 3. 2019. p. 60-64.

PETERKE, Sven. Os Direitos Humanos Coletivos e a Proteção dos Interesses Fundamentais da Humanidade: avanços e impasses. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. **Direitos Humanos de Solidariedade:** avanços e impasses. Curitiba: Editora Appris. 2013. p. 17-88.

PINA, Rute. Programas regionais de proteção a ativistas funcionam só em quatro estados. **Brasil de Fato**, São Paulo/SP, 30 de jul. de 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/30/programas-regionais-de-protecao-a-ativistas-funcionam-so-em-quatro-estados/>>. Acesso em: 10/06/2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

QUINALHA, Renan. “Em nome de Deus e da família”: um golpe contra a diversidade. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por Que Gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

RATTS, Alex; RIOS, Flávia. **Lélia Gonzalez:** Retratos do Brasil Negro. São Paulo: Selo Negro, 2014.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA. **A Cor da Violência Policial:** a bala não erra o alvo. São Paulo. 2020.

REIS, Daniel Aarão. Notas para a compreensão do bolsonarismo. **Estudos Ibero-Americanos.** Porto Alegre, v. 46, n. 1, p. 1-11, jan-abr. 2020.

ROCHA, Camila; SOLANO, Esther. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro:** retrocesso democrático e degradação política. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Esquerdas do Mundo, Uni-vos!.** São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Fábio Luís Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016).** São Paulo: Elefante, 2018.

_____. **Temas dos direitos humanos.** 9. ed. Rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo. **Revista História: Debates e Tendências** – v. 7, n. 1, jan./jun. 2007, p. 9-21, publ. no 2º sem. 2008. p. 9-21.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SENADO FEDERAL. **Outras Despesas Correntes – Glossário de Termos Orçamentários – Congresso Nacional e Glossário – Portal do Orçamento (senado.leg.br),** 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/outras-despesas-correntes>>. Acesso em: 13/06/2022.

_____. **Termo:** Investimentos – Glossário de Termos Orçamentários – Congresso Nacional e Glossário – Portal do Orçamento (senado.leg.br), 2022b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario-ormamentario/-/ormamentario/termo/investimentos>>. Acesso em: 13/06/2022.

_____. **Termo:** Empenho – Glossário de Termos Orçamentários – Congresso Nacional e Glossário – Portal do Orçamento (senado.leg.br), 2022c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario-ormamentario/-/ormamentario/termo/empenho>>. Acesso em: 13/06/2022.

_____. **Termo:** Restos a Pagar – Glossário de Termos Orçamentários – Congresso Nacional e Glossário – Portal do Orçamento (senado.leg.br), 2022d. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/restos-a-pagar>>. Acesso em: 30/06/2022.

SILVA, Cícero Araújo da. **Um Movimento Social no Banco dos Réus:** estudo de Caso Sobre a Aplicação da Lei de Organização Criminosa em Face do MST em Goiás Entre 2015 e 2016. Feira de Santana: 2018. 119 p. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2018.

SILVA, Luis Gustavo Magnata. **Quem Defende os Defensores? Do Reconhecimento à Construção de uma Política de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Brasil.** João Pessoa: UFPB, 2014. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 4, 2019, p. 2776-2817.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em Crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente; EdUERJ, 2020.

SUÁREZ, Gerardo Sauri. **Derecho a Defender Derechos Humanos**. 1 ed. – México: FLACSO México, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inteiro Teor do Acórdão sobre a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121 Distrito Federal**. Brasília: 13 de jun. 2019.

SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza. Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensando nossas lentes. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

TATAGIBA, Luciana. Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertórios de ação coletiva. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. **Começo do Fim?** O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Dezembro, 2021.

TERTO NETO, Ulisses Pereira. **Protecting Human Rights Defenders in Latin America: A Legal and Socio-Political Analysis of Brazil**. Aberdeen: Palgrave Macmillan, 2018. 328 p. ISBN 978-3-319-61093-1.

_____. **Protecting Human Rights Defenders in Latin America: A Legal and Socio-Political Analysis of Brazil**. Aberdeen: Palgrave Macmillan, 2018. 328 p. ISBN 978-3-319-61093-1.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Acordo de Escazú: uma oportunidade para a transparência, a democracia ambiental e o combate à corrupção. **Transparência Internacional Brasil**, 2022. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>>. Acesso em: 01/08/2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). Notícias. **TRF4 determina que União deve elaborar um Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos**. 4 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15831>. Acesso em: 07/07/2022.

TSÉ-TUNG, Mao. **Sobre a Contradição**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/mao/1937/08/contra.htm>>. Acesso em: 12/09/2021.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil**. 1ª edição. Brasília. 2015.

