



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

VANESSA LISBOA BASTOS

AÇÃO PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Brasília – DF

2021

VANESSA LISBOA BASTOS

**AÇÃO PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DE DEFENSORAS E
DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Gestão de Políticas Públicas.

Professor/a Orientadora: Prof. Dra.
Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF

2021

LB327c Lisboa Bastos, Vanessa
O CORPO NA LINHA DE FRENTE: ação pública para a proteção de defensoras e defensores dos Direitos Humanos no Brasil / Vanessa Lisboa Bastos; orientador Fernanda Natasha Bravo Cruz. -- Brasília, 2021.

123 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores. 2. Ação pública e seus instrumentos. 3. Violência contra defensoras e defensores de Direitos Humanos. I. Bravo Cruz, Fernanda Natasha, orient. II. Título.

VANESSA LISBOA BASTOS

**AÇÃO PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DE DEFENSORAS E
DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília da aluna

Vanessa Lisboa Bastos

Doutora, Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Mestre, João Vitor Rodrigues Loureiro
Professor-Examinador

Doutora, Doriana Daroit
Professora-Examinadora

Brasília, 03 de novembro de 2021.

À Pricilla, meu Cata-vento e amor de tantos anos. Aos recém chegados, Jean e Noah, donos da minha esperança e do meu amor. Aos meus amados Priscila e Juan, como fonte de inspiração para os seus estudos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, por me possibilitar trilhar o caminho sonhado.

Às Professoras Fernanda Natasha e Rosana Boullosa, a minha imensa gratidão por todo o suporte, disponibilidade e aprendizagem.

À minha família, pela paciência e compreensão da minha ausência.

À minha mamãe, Glorinha, pelo incentivo, desde a infância, para que eu permanecesse na escola, mesmo diante de todas as dificuldades e pelo apoio nos dias em que estive em minha casa.

“Ah, vai vir um tempo, em que não se usa mais matar gente [...]”
(GUIMARÃES ROSA)

RESUMO

Esta pesquisa analisa como, por meio da sua dinâmica e instrumentos, ocorre a ação pública de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos no Brasil. Para tanto, apresentam-se os instrumentos normativos produzidos para proteger esses indivíduos e coletividades. Após, são expostas as mudanças ocorridas nesses dispositivos e as capacidades e efetividades de proteção aos beneficiários. Em seguida, situa-se a percepção dos atores sociais quanto a essas mudanças e os efeitos da ação pública para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos. A partir da análise documental e de entrevistas realizadas com atores sociais, os resultados revelam que a política está desenhada em uma complexa triangulação entre a União, os estados e Distrito Federal e a Sociedade Civil. Nota-se que as interações entre os atores da ação pública produzem efeitos protetivos. Contudo, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores, nos últimos cinco anos, tem sofrido uma série de contingenciamentos, implicando em variações na garantia de proteção à vida das(os) defensoras(es) e a de suas atividades.

Palavras-chave: Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores. Ação pública e seus instrumentos. Violência contra defensoras e defensores de Direitos Humanos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Pentágono das Políticas Públicas.....	49
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Coleta de Dados conforme objetivo específico.....	22
Quadro 2 — Documentos Coletados de Fontes Primárias.....	23
Quadro 3 — Instrumentalidade e Capacidade para Eficácia do Design	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais
APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
CBDDDH – Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos
CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEDOC – Centro de Documentação Dom Tomás Balduino
CF - Constituição Federal
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMP – Central dos Movimentos Populares
CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONDEL – Conselho Deliberativo
CPT – Comissão Pastoral da Terra
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBTE – Instituto Trans de Educação
IEDES – Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LGBTQIA+ – Movimento de Luta pelos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexual e variações de sexualidade e gênero
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MDH – Ministério dos Direitos Humanos
MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PL – Projeto de Lei

PNPDDH – Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos

PPDDH - Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

PSL/GO – Partido Socialista Liberal no Estado de Goiás

PT-ES – Partido dos Trabalhadores no Estado do Espírito Santo

RPU – Revisão Periódica Universal

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SNSP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	21
2.1 Classificação, natureza e objeto da pesquisa.....	21
2.2 Coleta de Dados	22
2.3 Definição dos Entrevistados	24
2.4 Análise de Dados	26
3 Contextualização.....	28
3.1 Estrutura do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos	28
3.2 Fluxo de Inclusão de Defensoras(es) de Direitos Humanos no Programa de Proteção	31
3.3 Medidas de Proteção	32
4 REFERENCIAL TEÓRICO	35
4.1 Direitos Humanos.....	35
4.1.1 Definição de Direitos Humanos	35
4.1.2 Universalismo e Relativismo dos Direitos Humanos: equilibrar os atributos para potencializar resultados	38
4.1.3 Definição de Defensoras(es) de Direitos Humanos	40
4.1.4 Violências contra Defensoras(es) de Direitos Humanos.....	43
4.2 Políticas Públicas: conceituações e encadeamentos	45
4.3 A Sociologia da Ação Pública.....	48
4.3.1 Instrumentos da Ação Pública.....	50
4.3.2 Atores da Ação Pública	53
4.4 Referenciais Cognitivos e Representações	54
4.5 Repertório de Confronto.....	55
4.6 Capacidades e Efetividades da Ação Pública	57
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	60
5.1 Instrumentos Normativos de Proteção de Defensoras(es) de Direitos Humanos	60
5.2 Instrumentação da Ação Proteção às(aos) Defensoras(es) de Direitos Humanos	67
5.3 Repertórios de Confronto	70
5.4 Resultados da Ação Pública de Proteção às(aos) Defensoras(es) de Direitos Humanos: críticas de organizações da sociedade civil.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74

REFERÊNCIAS	77
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	85
APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 80 alude aos ganhos sociais e políticos de uma sociedade marcada anteriormente pelos conflitos advindos de longos períodos de ditaduras (militar e civil). A trajetória dos movimentos contrários às violações de garantias fundamentais, pelo Estado, naquele período, toma a direção de explicitar as opressões estatais e promover a construção de Políticas Públicas capazes de confrontar o *status quo*, estabelecendo uma nova ordem social. A efetivação das liberdades fundamentais e a formalização da democracia brasileira materializam-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88), fruto das coletividades organizadas para influenciar a opinião pública e promover resultados democráticos.

Apesar da CF/88 ter recepcionado os Direitos Humanos com um capítulo específico para o seu tratamento, o fato é que, na prática, nos últimos anos, o texto constitucional não implicou uma vivência desses direitos para a completude da sociedade. Sobrevêm dessa situação de injustiças socioeconômicas pelas quais passam a população brasileira, os entraves à plena fruição dos Direitos Humanos. Para Pinheiro, Poppovic e Kahn (1994), a simples transição de governos autoritários para uma gestão democrática não resulta no imediato cumprimento dos Direitos Humanos em razão das desigualdades sociais geradas por aquele regime. A “[...] resolução dos problemas da distribuição [...] e a democratização política do sistema político democrático” (SANTOS, 1997, p.98), são compromissos modernos, firmados em declarações ainda por cumprir.

Os “Direitos Humanos básicos não podem ser assegurados adequadamente em países onde as violações são parte estrutural da sociedade” (PINHEIRO; POPPOVIC; KAHN, 1994, p. 192). Se por um lado as conquistas políticas e sociais, de 1988, impulsionaram o acesso de cidadãos brasileiros a direitos individuais, parte da população continuou a amargar a posição de não-cidadã. São pessoas não detentoras de Direitos Civis, Direitos Sociais, Direitos Econômicos ou Direitos Políticos. Elas estão à margem da cidadania.

Na tentativa de reverter esse quadro, as organizações da sociedade civil atuaram e atuam de forma diligente junto a instituições nacionais, por exemplo o Ministério Público e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e intergovernamentais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e

Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse exercício de defesa dos Direitos Humanos pelos indivíduos e coletividades organizadas, amplia o risco de serem vítimas de violências diversas. Na busca pela proteção, promoção e efetivação de Direitos Fundamentais, esses atores se colocam em disputa com forças econômicas e estatais que não necessariamente comungam com seus objetivos.

Nos últimos anos, houve um aumento significativo das violações contra defensoras(es) de Direitos Humanos. A *Front Line Defenders* (2014 - 2020), em seus relatórios anuais, aponta a ocorrência de 197 assassinatos de pessoas desse grupo. Desse total, 89,34% ocorreram entre 2016 e 2020. Os assassinatos ocorridos entre 2015 (9) e 2016 (59), correspondem a um aumento de mais 650% nos casos.

Além disso, autoridades estatais mostraram-se significativas perpetradoras de atos contra esse grupo, a partir da proposição de políticas e procedimentos apontados por organizações da sociedade civil como medidas que restringem o trabalho das(os) defensoras(es) dos Direitos Humanos. Corrobora esse argumento, o Projeto de Lei nº 1595/2019, de autoria do Deputado Federal Major Vitor Hugo – PSL/GO, que dispõe sobre ações contraterroristas. O PL possibilita a criminalização de protestos democráticos e da atuação de defensoras(es). Dentre as imputações, são utilizados de forma recorrente os tipos penais de desacato, formação de quadrilha, dano ao patrimônio público, até mesmo a Lei de Segurança Nacional, de acordo com DT (2021).

Em fevereiro de 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos demonstrou preocupação em relação à escalada da violência letal causada por atos de agentes estatais (CIDH, 2021, p.115). O Estado, que deve zelar pelos Direitos Humanos, está implicado em ações contra esses indivíduos e entidades representativas. Isso reflete nas representações sociais.

A percepção social sobre os direitos e as garantias fundamentais tem sofrido mudanças significativas. Atualmente, os indivíduos abarcados por ações ligadas aos Direitos Humanos são vistos por parte da sociedade brasileira como bandidos. Enquanto aquelas(es) que atuam na defesa desses direitos e daquelas pessoas são classificadas(os) como protetoras(es) de bandidos. Também nesta guinada perceptiva, assenta-se o aumento das violências contra defensoras(es) dos Direitos Humanos.

Essas violências levaram as defensoras e os defensores de direitos humanos a reivindicarem os seus direitos à livre manifestação e associação, a sua atuação na

prevalência da democracia, da vida digna e na garantia, defesa e ou, reparação de direitos. Como consequência, em outubro de 2004, foi realizada uma audiência pública na Câmara dos Deputados, para o lançamento do Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos (BRASIL, 2004c). O Projeto de Lei 2.980/04 serviu como base para o programa, que contou com a colaboração da então deputada Iriny Lopes (PT-ES) e do defensor de Direitos Humanos e membro da Coordenação Nacional do programa, Darcy Frigo. No início de fevereiro/2005 houve um seminário de definição da metodologia do Programa em Belém/PA com a participação de Dorothy Stang, defensora condecorada por sua atuação em conflitos fundiários. Uma semana depois do evento, a religiosa foi brutalmente assassinada em Anapu/PA (SAUER, 2005).

Após um lapso temporal, em 12 de fevereiro de 2007 foi aprovada a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH, por meio do Decreto nº 6.044 e os seus efeitos começaram a ser produzidos. A norma regulamentadora definiu o prazo para elaboração do Plano Nacional, contudo, isso não aconteceu. Com esse relevante marco normativo, os estados ficaram responsáveis pela ação pública local, apoiados pelo governo federal. Os anos seguintes não foram de grandes realizações políticas de enfrentamento às violências contra defensoras e defensores.

Em 27 de abril de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.724, que instituiu o novo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e criou o seu Conselho Deliberativo, no âmbito do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. O Decreto tem como finalidade articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos.

O Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019 instituiu, novamente, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Esse dispositivo revogou o Decreto nº 8.724/2016 e ampliou o escopo para a proteção para ambientalistas e comunicadores.

Neste sentido, compreende-se que a ocorrência dessas ações decorre da compreensão da situação de violência contra defensoras(es) dos Direitos Humanos como um problema público. Essa questão é, portanto, merecedora de atenção na

agenda pública, sendo construída tanto por aqueles cujo papel regimental é defender os interesses coletivos, como pela participação da sociedade civil, em um processo dialógico.

Neste trabalho, pretende-se reconstruir a trajetória da ação pública que visa assegurar aos defensores de direitos humanos o legítimo exercício de suas ações e pautar as violações sofridas por este grupo como um problema público relevante. Nesse percurso, surge a direção investigativa do tema do direito à proteção daqueles que tentam construir e disponibilizar Direitos Humanos no Brasil. Indaga-se, portanto: como se dá a ação pública de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos no Brasil?

Em linhas gerais, o objetivo desta pesquisa é apresentar como, por meio da sua dinâmica e instrumentos, ocorre a ação pública de tutela de defensoras(es) de Direitos Humanos no Brasil. Para o desenvolvimento da pesquisa proposta, contemplando o objetivo geral anteriormente mencionado, foram definidos os objetivos específicos de:

1. Apresentar os instrumentos da ação pública destinados a proteger as(os) defensoras(es);
2. Verificar possíveis mudanças nos instrumentos selecionados que norteiam a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos;
3. Compreender as dinâmicas entre os atores para a proteção de defensoras(es) de direitos humanos;
4. Situar a percepção dos atores sociais quanto às mudanças ocorridas nos instrumentos e os efeitos da ação pública para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos.

A situação de violências contra defensoras e defensores de Direitos Humanos, revela a grande fragilidade sobre a qual estão assentadas as políticas públicas que deveriam proteger nossas(os) defensoras(es) dos Direitos Humanos e é essa a grande motivação para o presente estudo. Trata-se de uma pesquisa exploratória de grande importância, geradora de dados primários. Inovadora ao propor uma nova localização do problema público: dos beneficiários de Direitos Humanos para a proteção de defensores dessas políticas.

De acordo com os resumos de teses (225) e dissertações (564) brasileiras sobre violência e Direitos Humanos (789), entre 2016 e 2020, disponíveis na base de dados de teses e dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em

Ciência e Tecnologia (IBICT), consultada em agosto de 2021¹, os estudos sobre esse tema versam sobre o registro, a causa e a tipologia das hostilidades sofridas, pela sociedade em geral. Assemelha-se a uma catalogação das agressões. Não se trata de deslegitimar esses estudos. Ao contrário, as teses e dissertações evidenciam, de modo relevante, a baixa ocorrência das investigações sobre quem defende quem defende os Direitos Humanos. Tal levantamento demonstra que é necessária a pesquisa sobre as dimensões sociológicas, políticas e de gestão pública que ensejam a ocorrência de violências catalogadas, de forma a contribuir para a sua redução.

Nesse sentido, espera-se ampliar as discussões a partir de outros processos valorativos, para além da perspectiva da racionalidade instrumental. A mudança de enfoque para a vertente da ação pública, carrega consigo a busca por compreender os planos político e normativo e as esferas públicas, enquanto arranjos institucionais para a promoção de efetividades em uma dimensão sociopolítica e interativa.

À sombra social, remete-se ao papel do Estado de proteger os indivíduos em sua totalidade, sem distinção de grupos. O direito à vida e à dignidade da pessoa humana são portadores de todos os demais direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, o Estado deve intervir, por meio de políticas públicas, nas tensões existentes. Esta pesquisa foi motivada, pela necessidade de pautar na academia, na sociedade e com as autoridades governamentais, a atenção aos inúmeros relatórios produzidos por organizações da sociedade civil que denunciam as agressões aos que intervêm para promover e proteger os direitos humanos.

Dentre os 789 estudos mencionados anteriormente, apenas um: “Criminalização de defensoras e defensores de Direitos Humanos: análise crítica do discurso do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (OLIVEIRA, 2019) versa sobre a ocorrência ou inexistência de violências contra defensoras(es) dos Direitos Humanos. A compreensão dessas violações como um problema público está presente, em alguma medida, na agenda pública, principalmente por meio de denúncias feitas por organizações da sociedade civil. Destaca-se o Dossiê Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil, período 2018 a 2020/1, realizado pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e

¹ A consulta foi realizada utilizando as categorias "Direitos Humanos" + "Violência" + "Políticas Públicas".

Defensores de Direitos Humanos (2020)².

² Com a colaboração de: Grupo de Trabalho de Produção de Dados do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, Brigadas Populares, Central dos Movimentos Populares (CMP), Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial – Baixada Fluminense-RJ, Fórum Grita Baixada, Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneiras, Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas, Extrativistas Costeiros e Marinheiros, Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Coletivo Margarida Alves de Assessoria Popular, Criola, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, Cedoc – CPT, Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), Instituto Trans de Educação (IBTE), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo serão propostos os métodos e as técnicas de pesquisa que servirão para atingir o objetivo geral deste estudo. O detalhamento está direcionado quanto ao tipo e a natureza da pesquisa; à escolha do objeto de estudo; os atores elencados no tema abordado; os instrumentos que serão utilizados para a coleta dos dados; a técnica de análise dos dados. Ressalta-se que toda essa construção está fundamentada na abordagem da Sociologia da Ação Pública (LASCOUMES; LEGALÈS, 2012), de forma a não naturalizar processos, procedimentos e conhecimentos, entendendo que as políticas públicas se referem às interações entre múltiplos atores, processos, representações, instituições e resultados.

2.1 Classificação, natureza e objeto da pesquisa

A abordagem descritiva foi utilizada para apresentar o detalhamento de como as interações para a proteção de defensoras e defensores dos Direitos Humanos estão situadas, identificando o contexto institucional. Para que, por meio da coleta e análise de dados de forma planejada e estruturada, as informações geradas compuseram o estudo científico acerca do tema, expandindo a compreensão do assunto. Neste estudo, valem mais os acontecimentos, os fatos frente à conjuntura social na formulação da ação pública, do que a quantidade da sua ocorrência.

Diante do grande número de atores envolvidos no tema de Políticas Públicas e Direitos Humanos e dos múltiplos entendimentos acerca dos interesses declarados pelo corpo social brasileiro, a natureza da pesquisa é qualitativa. As percepções decorrentes desta investigação não podem ser quantificadas. Haja vista serem dotadas de subjetividade, novas gramáticas valorativas, fenômenos, hábitos (GIL, 2007; LAKATOS & MARCONI, 1993; MINAYO, 1993).

A delimitação dos componentes do estudo foi definida pela busca de rastrear a ação pública e descrever a dinâmica dos dispositivos de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos. Para atender à natureza desta pesquisa, optou-se pelo uso de uma pesquisa exploratória. A relação entre o direcionamento dado pela autora do estudo e a descrição do objeto estudado, traz uma terceira perspectiva de

entendimentos. Os acontecimentos sociais são propícios às investigações científicas mesmo em seus desdobramentos subjetivos. Desta forma, diferentemente do formalismo das abordagens quantitativas, que implica abstrações do contexto concreto da pesquisa, elegeu-se a análise aproximada entre o conjunto de circunstâncias e os dados compilados (GILL, 2002 *apud* BAUER; GASKELL, 2002).

2.2 Coleta de Dados

Os instrumentos de coleta de dados foram definidos de forma a atingir os objetivos específicos deste estudo. Por se tratar de pesquisa qualitativa, os dados coletados são majoritariamente descritivos. Desta maneira, é dada importância às entrelinhas dos sentidos apreendidos por meio dos textos e discursos. Para melhor visualização, os instrumentos de pesquisa foram compilados no quadro a seguir.

QUADRO 1. COLETA DE DADOS CONFORME OBJETIVO ESPECÍFICO

Objetivo Específico	Tipo de coleta de dados
Apresentar os instrumentos da ação pública selecionados, destinados a proteger as(os) defensoras(es)	• Pesquisa documental • Pesquisa bibliográfica
Verificar possíveis mudanças nos instrumentos selecionados que norteiam a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos	• Pesquisa documental • Pesquisa bibliográfica
Compreender as dinâmicas entre os atores para a proteção de defensoras(es) de direitos humanos	• Pesquisa documental • Entrevistas semiestruturadas
Situar a percepção dos atores sociais quanto aos efeitos da ação pública para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos	• Entrevistas semiestruturadas

Fonte: elaboração própria.

De acordo com Gil (1999), a pesquisa documental tem o seu diferencial na natureza das fontes pesquisadas. Ainda que sejam abordados de forma recorrente, os elementos apurados recebem variadas análises a partir do objetivo da pesquisa. Assim, cada tratamento oferecido ao documento pesquisado estabelece novos resultados para uma diversidade de autores. Por meio dos documentos coletados (Quadro 2), foi reconstruída a trajetória da de construção, as interações e o contexto

da política pública de proteção de defensoras e defensores de Direitos Humanos, a partir do ponto de vista institucional.

QUADRO 2 – DOCUMENTOS COLETADOS DE FONTES PRIMÁRIAS

Instrumento	Descrição	Órgão Responsável
Resolução nº 53/144, de 09 de dezembro de 1998	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 (Defensores de Direitos Humanos)	Assembleia Geral das Nações Unidas
Resolução nº 14, de 05 de julho de 2004	Institui a Coordenação Nacional do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos	Secretaria Especial de Direitos Humanos
Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007	Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências	Presidência da República
Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016	Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos
Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016	Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania	Ministério da Justiça e Cidadania
Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Portaria nº 300, 03 de setembro de 2018	Regulamenta o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores Sociais	Ministério dos Direitos Humanos
Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal	Presidência da República
Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019	Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Presidência da República
Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019	Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Presidência da República
Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021	Altera o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019	Presidência da República

Fonte: elaboração própria.

A construção da coleta e análise dos dados está apoiada na pesquisa bibliográfica, com o levantamento e codificação de teorias capazes de apoiar a análise dos dispositivos institucionais de natureza legislativa e regulamentadora da política pública em questão, de forma a embasar cientificamente o objetivo deste estudo. Além disso, a pesquisa bibliográfica ampara a identificação dos atores e dos processos catalogados nos textos que foram selecionados e fichados para esse estudo. Em conformidade com Lakatos e Marconi (2001, p. 183), a finalidade da pesquisa bibliográfica, “[...] é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”. Espera-se que, a partir da pesquisa bibliográfica, as principais teorias e os autores mais relevantes sirvam de suporte para aprofundar conhecimentos para solucionar o problema levantado por este trabalho.

Adiante, com o uso da entrevista semiestruturada, almeja-se que os respondentes-chave explicitem os contextos, seus posicionamentos e discursos, possibilitando a coleta do máximo possível de informações capazes de traduzir as dinâmicas da ação pública e os anseios do corpo social brasileiro. A entrevista conta com um roteiro prévio, disponível no Apêndice A deste trabalho, baseado nos levantamentos bibliográficos realizados, com vistas a extrair dos entrevistados respostas capazes de compor a análise pretendida nesta pesquisa. No arranjo de Laville e Dionne (1999), a entrevista segue as recomendações de realizar perguntas contundentes; não contaminar a entrevista com ideologias e preconceitos, buscando a objetivação. Desta maneira, foi formulado um conjunto de questões sobre o tema aqui proposto e incentivado que a(o) entrevistada(o) fizesse os desdobramentos cabíveis sobre o assunto em tela. A transcrição das entrevistas está disponível no apêndice B.

2.3 Definição dos Entrevistados

A seleção dos entrevistados buscou atingir os objetivos de: “Compreender as dinâmicas entre os atores para a proteção de defensoras(es) de direitos humanos” e “Situar a percepção dos atores sociais quanto aos efeitos da ação pública para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos”. Em razão do tempo reduzido para a realização da pesquisa, não foi possível entrevistar os atores estatais atuantes na construção e gestão da política pública. Desta forma, o arranjo do programa e da

política, que dependem também do Estado, foram avaliados pelos seus instrumentos legislativos e regulamentadores e foram entrevistados atores da sociedade civil, selecionados a partir de organizações com representação nacional, que colaboraram com III volume do Dossiê Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de Direitos humanos no Brasil (CBDDDH, 2020), priorizando a diversidade das pautas e a relevância social das instituições escolhidas. A partir dessa seleção, foram encaminhados e-mails às organizações, solicitando a indicação de um(a) representante para a realização da entrevista. A seguir são apresentados as instituições e os indicados para a entrevista:

1. **Organização que articula movimentos populares urbanos** (moradia, saúde, mulheres, negros(as), juventude, economia solidária, defesa dos direitos das crianças e adolescentes e associações de moradores) em suas lutas comuns (defesa dos direitos, das políticas públicas e da participação popular). Apresenta-se como instrumento de representação junto a outros setores organizados da sociedade. Está estruturada em 19 estados brasileiros. A instituição indicou para representá-la, o **Sr. DT**, dirigente da organização, da capital São Paulo.
2. **Instituição que apoia grupos camponeses diversos** em temas que envolvem o ambiente, acompanhando, articulando e assessorando as iniciativas dos povos da terra e das águas, onde vivem e trabalham. Está presente em todo o território nacional, em 21 regionais estruturadas em razão das problemáticas comuns enfrentadas e da proximidade geográfica. Para representá-la, foi designado o **Sr. RN** da Coordenação Nacional.
3. **Organização que atua na proteção de defensoras(es) de direitos humanos** em situações de risco, ameaça, ataque e/ou criminalização em decorrência de sua militância. Trata-se de uma articulação nacional composta por mais de 35 organizações e movimentos da sociedade civil. Para representá-lo, foi indicada a **Sra. SD**, que também representou uma outra instituição, enquanto membro-fundadora. A organização atua de forma integrada, em cinco estratégias temáticas em Direitos Humanos: Pesquisa e documentação, Litigância, Comunicação, Formação e Advocacy. É uma organização não governamental

de direitos humanos atuante na proteção e promoção desses direitos e no fortalecimento da sociedade civil e da democracia.

2.4 Análise de Dados

De acordo com Halpern, Lascombes e Le Galès (2021), a análise dos instrumentos de ação pública considera os processos de mediação entre estado e sociedade por meio de dispositivos que são estabelecidos pelos atores, que possuem seus referenciais e interesses e, portanto, não são neutros. Os instrumentos, com características históricas, sociais e políticas, são capazes tanto de oportunizar como de constranger a ação pública e podem ser econômico-fiscais, convencionais e de incentivo, de boas práticas, legislativos e de regulamentação.

Neste caso, para a análise da ação pública, foram selecionados o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas - Decreto nº 9.937/2019, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – Decreto nº 8.724/2016 e a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – Decreto nº 6.044/2007, instrumentos legislativos e de regulamentação que foram investigados considerando a revisão sistemática de seu teor e processo constitutivo, bem como o diálogo com atores não-governamentais concernidos com o processo de defesa de direitos humanos. Seis aspectos foram distinguidos para compreensão:

1. Definição de defensoras(es)
2. Forma de execução da política pública
3. Participação Social
4. Medidas materiais de proteção
5. Recebimento de denúncias de ameaça
6. Inserção no programa de proteção

A seleção dos documentos está limitada pelos muitos embargos e poucos avanços na execução das práticas públicas de proteção às(aos) defensoras(es) de Direitos Humanos no Brasil. Interessa para esta pesquisa os dispositivos normativos específicos, direcionados à proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos. O que não indica que a pesquisadora invalide a proteção dos demais grupos. Não obstante,

o período entre 2007 e 2019 correspondeu à sucessão de quatro governantes do país: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019 - até o momento). Fatos esses, que puderam contribuir sobremaneira para o estudo proposto. Os esforços empenhados visam o atendimento ao objetivo: verificar possíveis mudanças nos instrumentos selecionados que norteiam a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos.

Esta pesquisa rastreia a percepção dos atores sociais sobre a ação pública para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos, com o objetivo de verificar se o anseio de defensoras(es) de direitos humanos em obter a proteção do Estado está refletido nos instrumentos normativos pesquisados. Conforme Cruz (2020b, p.7), atores não-estatais podem identificar um hiato entre discursos e práticas de gestão. Nessa orientação, deve-se levar em consideração a multiplicidade de lutas e suas inspirações na realização de ações públicas; os efeitos da participação da sociedade junto às ações governamentais; e a abertura da discussão acerca dos efeitos da gestão. É por meio da análise dos valores e sentidos embutidos no processo, além dos diferentes domínios dos discursos de ação e justificação, que se pretende extrair a relação entre o conteúdo produzido e os anseios declarados, entre atores estatais e não-estatais.

3 Contextualização

3.1 Estrutura do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos

A estrutura do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas configura-se por meio da triangulação de ações entre o governo federal, os governos estaduais e organizações da sociedade civil. Essas três esferas estão articuladas com atribuições e competências distintas. Para a execução das ações imputadas aos entes federativos, é obrigatória a manifestação de interesse dos governos locais. Não havendo vontade dos atores governamentais em consagrar o convênio para implementar a política de proteção, a equipe federal é deslocada para a sua realização. As organizações da sociedade civil entram como operadoras finais das medidas protetivas. Para tanto, é necessário que ocorram as etapas anteriores e que os recursos financeiros cheguem até as instituições.

Há no Decreto nº 9.937/19, em seu Art. 2º, a previsão dessa cooperação voluntária entre a União, os Estados e o Distrito Federal e, a partir de uma seleção específica, com entidades e instituições públicas e privadas, para a execução do PPDDH. Esse arranjo contributivo atua de forma a proteger a integridade pessoal e assegurar a manutenção da atuação de defensores, na defesa dos direitos humanos. Os instrumentos utilizados para a articulação são: acordo de cooperação técnica, termo de parceria, ajuste ou convênio. Esse último tem sido o mais utilizado.

O governo federal, representado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos tem, atualmente, trabalhando como provedor financeiro do programa. Para os estados conveniados, cabem as obrigações de formulação do programa estadual, a liberação de uma contrapartida e a contratação da organização da sociedade civil que empreende os esforços técnico-operacionais de proteção às(aos) defensoras(es) de Direitos Humanos.

À exemplo das obrigações dadas a essas organizações, podemos mencionar o convênio nº 1481001487/2019, firmado entre o estado de Minas Gerais e o Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania. O objetivo do convênio é a

Implantação/manutenção do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos busca atingir os seguintes objetivos: a) Articular ações que

garantam a integridade física e psicológica do Defensor de Direitos Humanos protegido; b) Promover ações para dar visibilidade à atuação do Defensor de Direitos Humanos protegido; c) Realizar ações que propiciem e fortaleçam a atuação do Defensor de Direitos Humanos ameaçado; d) Articular ações que garantam a permanência do Defensor de Direitos Humanos ameaçado em seu local de atuação; e) Articular ações que visem à superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade do Defensor de Direitos Humanos ameaçado; f) Articular com a rede pública o acesso aos serviços pelo Defensor de Direitos Humanos ameaçado, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, assistência social, comunicação, cultura, entre outras. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2021).

Para esse feito, em sua última atualização, ocorrida em 31/08/2021, foi disponibilizado o valor total de R\$1.088.492,66 (um milhão, oitenta e oito mil, quatrocentos e noventa e dois reais e sessenta e seis centavos). Esse valor pretendeu atender 65 beneficiários (famílias ou indivíduos) constantes do PPDDH, no período entre 01/01/2019 a 31/08/2021. Isso significa que, por mês, o valor por beneficiário ficou em R\$837,30, para atender a todos os objetivos elencados anteriormente.

O Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, até 2016, era conduzido por uma Coordenação Nacional. Faziam parte dessa articulação membros da sociedade civil organizada e do poder público que, em conjunto, desenharam a política, compunham a coordenação geral e deliberavam sobre os casos. O financiamento do programa é feito tanto pelo governo federal, que é responsável pela maior parte dos recursos financeiros, como pelo governo estadual, encarregado de ofertar a contrapartida necessária à concretização do programa.

Em setembro de 2021, a estrutura do PPDDH contava com o Conselho Deliberativo, composto por dois representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, entre os quais um é o coordenador; e um representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A Coordenação-Geral também está a cargo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Sem qualquer participação da sociedade civil.

Recentemente, foi publicado o Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021, com a inclusão de novos membros ao Conselho Deliberativo, sendo eles:

- II - dois do Ministério da Justiça e Segurança Pública:
 - a) um da Secretaria Nacional de Segurança Pública; e
 - b) um da Polícia Federal;
- III - um da Fundação Nacional do Índio - Funai;
- IV - um do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; e
- V - três de organizações da sociedade civil com atuação nas seguintes áreas temáticas:
 - a) um de proteção a defensores dos direitos humanos;
 - b) um de proteção e defesa do meio ambiente; e

c) um de proteção a comunicadores.

§ 1º O Coordenador do Conselho Deliberativo poderá convidar para participar de suas reuniões, sem direito a voto, representantes dos seguintes órgãos:

I - um do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

II - um do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; e

III - um da Defensoria Pública da União.

Os estados conveniados contam com equipes próprias, com prazo para a execução das suas funções. No caso de estados não-conveniados (a grande maioria), a equipe federal é acionada. Isso significa aumentar significativamente as dificuldades encontradas na efetivação das medidas protetivas. Os programas estaduais são estabelecidos por meio de decretos ou leis estaduais, com variações de abrangência, formação do Conselho Deliberativo, mecanismos de entrada e saída de defensoras(es), no programa, dados pelo contexto político da sua construção. Dentro das estruturas organizacionais, o programa é conduzido por um órgão gestor.

No Maranhão, desde 2015, o programa está sob a gestão da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, com a execução da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos. Em Minas Gerais, o programa existe desde 2014. A página oficial do programa não pôde ser acessada de maneira automática. Assim, só foi possível depreender que a gestão do PPDDH é feita pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE.

O estado de Pernambuco conta com o Programa Estadual de Proteção aos Defensores/as dos Direitos Humanos. Implementado em 2006, o programa é gerido pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos através de sua Executiva de Direitos Humanos e executado pelo Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES). No Ceará, o PPDDH integra, junto a outros três programas, o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa. O programa está sob a gestão da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos e é executado pelo Centro de Defesa da Vida Herberth de Sousa.

No Pará, o PPDDH foi criado em 2016, na Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Não foram encontrados dados referentes ao convênio de execução do programa. O Programa Estadual de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas do Rio de Janeiro foi criado recentemente, pela Lei nº 9.322, de 14 de junho de 2021. Inicialmente o Projeto de Lei de instituição do programa foi vetado totalmente pelo governador Cláudio Castro. Contudo, a

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), derrubou o veto e aprovou a Lei.

3.2 Fluxo de Inclusão de Defensoras(es) de Direitos Humanos no Programa de Proteção

O procedimento de inclusão de defensoras(es) de Direitos Humanos ao PPDDH também consta da Portaria nº 300/18. A metodologia, composta por três fases: encaminhamento do pedido; análise inicial; e apreciação do caso pelo Conselho Deliberativo é, de certo, morosa para aquelas(es) que dependem da proteção do Estado. Dentre a categoria Defensoras(es) de Direitos Humanos, é permitida a solicitação de entrada no programa: interessadas(os), redes de Direitos Humanos, entidades e organizações da sociedade civil, Ministério Público ou qualquer outro órgão público que tome conhecimento da ameaça a qual uma pessoa esteja exposta.

A primeira fase – solicitação de inclusão – deve ser feita por escrito, à Coordenação Geral ou Estadual, indicando a necessidade de receber medidas protetivas. Nesse momento, são colhidas as seguintes informações de identificação da pessoa ameaçada: nome, nome social ou apelido, município e estado de residência, contato válido. Solicita-se um breve relato da situação de ameaça e o histórico da(o) solicitante, na promoção e defesa de direitos humanos. É obrigatória a “[...] comprovação de que o interessado atua ou tenha atuado com a finalidade de promoção ou defesa dos direitos humanos (PORTARIA nº 300/18, ART.º 14, ALÍNEA C).”

A seguir, na análise inicial, o caso é encaminhado para a Equipe Técnica Federal. A equipe se reúne com o(a) defensor(a) para explicar o funcionamento do programa e coletar informações adicionais. Insta destacar que todas as informações devem ser mantidas em sigilo e sob a regência da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Ao final, o grupo elabora o

“[...] parecer de análise do caso, consubstanciando as informações apresentadas e recomendando a Inclusão, a Não Inclusão ou Arquivamento ao Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas – CONDEL (MMFDH, 2020).”

O parecer indicará, a partir da avaliação de risco, os tipos de proteção a serem adotados. Por conseguinte, a análise da demanda é encaminhada ao Conselho Deliberativo do Programa, na condição de não haver o programa estadual na localidade onde reside o(a) defensor(a); ou para a Coordenação Estadual, se houver.

Na última fase, o Conselho Deliberativo determina se o(a) defensor(a) será ou não incluído no PPDDH. Não ser beneficiário do PPDDH (vítimas ou testemunhas de crime; pessoas em situação de privação de liberdade; e pessoas que não expressarem o interesse de sua inclusão), não classificação como defensor(a), quando não há nexo de causalidade entre a ameaça sofrida e as atividades exercidas, a não localização do solicitante em 20 (vinte) dias, a partir da primeira tentativa de contato, descumprimento de quaisquer dos requisitos de ingresso, são situações que ensejam a não inclusão no programa.

Por fim, com a produção do relatório técnico final do Conselho Deliberativo, informa-se ao solicitante da proteção, pela Coordenação-Geral sobre a sua inclusão ou não, na política protetiva e os motivos ensejadores da decisão. Em caso de negativa, o(a) defensor(a) poderá pedir revisão da decisão, ou ainda, o Conselho Deliberativo poderá solicitar a inclusão do solicitante em uma outra política de proteção, que se demonstre adequada. Como conclusão dessa fase de reconhecimento da ameaça e do enquadramento do solicitante, são definidas as medidas de proteção, caso a caso.

O desligamento do(a) defensor(a) do PPDDH pode significar uma nova ameaça. Isso porque, os atores estatais, a exemplo de policiais que fazem a escolta de defensoras(es), podem mapear as intervenções que esse grupo realiza e utilizá-las em seu desfavor. O encerramento da proteção ocorre por: finalização do prazo de permanência, caso o Conselho não decida pela prorrogação ou quando são cessados os motivos ensejadores da proteção; decisão das(os) defensoras(es) protegidas(os); ou, devido ao descumprimento das normas do programa de proteção que coloquem em risco a segurança dos demais protegidos ou dos agentes públicos encarregados da proteção.

3.3 Medidas de Proteção

Entender as medidas protetivas ofertadas pelo poder público perpassa pelo

entendimento da necessidade de que haja uma atuação integral sobre as situações estruturais que conjugam violações às(aos) defensoras(es). Isso corresponde à construção de medidas articuladas, capazes de produzir uma cultura de proteção de pessoas e grupos socialmente vulnerabilizados. Para tanto, é imprescindível realizar em Direitos Humanos, a *Promoção* – efetivação dos direitos, realização plena; a *Proteção* – defesa de direitos, políticas públicas de frustração de violações; e *Reparação* – reposição de direitos violados, acesso à Justiça.

Neste sentido, as medidas de proteção elencadas nos instrumentos normativos, não vislumbram os atravessamentos das medidas de promoção e reparação de Direitos Humanos em sua aplicação. As diretrizes de atenção às(aos) defensoras(es) de Direitos Humanos que se encontram em estado de risco ou vulnerabilidade, previstas no Decreto nº 6.044/2007, contemplam: prestação de assistência social, médica, psicológica e material; iniciativas visando a superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade; preservação da identidade, imagens e dados pessoais; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; suspensão temporária das atividades funcionais, com ajuda financeira mensal no caso o defensor esteja impossibilitado de exercer seu trabalho regular; e excepcionalmente, a transferência de residência ou acomodação provisória em local sigiloso, compatível com a proteção.

Outras medidas constam da Portaria nº 300/18: visitas ao local de atuação dos defensores para avaliar a situação de risco; proteção de órgãos de segurança pública (escolta policial, ronda); realização ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e ameaças; articulação de ações de visibilidade das atividades das(os) defensoras(es), salvo quando tais medidas agravarem a situação de risco ou ameaça; acompanhamento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos em que o defensor figure como parte e que tenha relação com sua atuação; e monitoramento periódico da atuação do defensor para verificar a permanência do risco e da situação de ameaça. Essas medidas são atribuídas, “[...] isolada ou cumulativamente, pelo prazo de 2 (dois) anos, prorrogáveis por decisão fundamentada do Conselho Deliberativo do PPDDH (PORTARIA nº 300/18, ART.º 13)”.

Para o aprimoramento da metodologia de proteção, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2021) utiliza as terminologias “proteção simbólica” e “proteção dura”. Por proteção simbólica, entende-se o

monitoramento remoto, via WhatsApp e e-mail, amplamente utilizado pelo poder público nos últimos tempos. São medidas pró-forma, que não produzem resultados consistentes e não observam as especificidades de cada defensor(a) atendido(a), em diferentes contextos.

A proteção dura está no campo das efetividades da política pública de proteção de defensoras(es). O fornecimento de equipamentos de segurança pessoal, escolta policial, fornecimento de equipamentos de segurança como câmeras, antena de captação de sinal telefônico em comunidades rurais, iluminação, cercas elétricas, celulares são exemplos dessa categoria e a ela, poucas(os) defensoras(es) têm acesso. A falta de previsão orçamentária e a necessidade de autorização do Conselho Deliberativo para a liberação das rubricas, também contribuem para os resultados reduzidos das políticas de proteção.

É possível que o solicitante das medidas de proteção considere inadequadas as ações propostas e que, por isso, não formalize parte das ofertas, ou o seu ingresso no programa. Se isso ocorrer, o caso é remetido a outras instâncias, visando garantir a proteção do(a) defensor. A adoção de parte das medidas fica subordinada à assinatura de um termo de responsabilidade e à não ampliação dos riscos para os agentes envolvidos na implementação das medidas.

A partir da implantação das ações protetivas, institui-se o monitoramento, acompanhamento e avaliação das medidas adotadas. Caso sejam necessárias, são feitas novas recomendações de salvaguardas ou de nível de proteção. De acordo com Costa (2021), diante da ampliação das vulnerabilidades a que estão submetidas(os) as(os) defensoras(es), é cada vez mais urgente a revisão dos mecanismos de monitoramento.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Direitos Humanos

A evolução histórica dos Direitos Humanos carrega consigo algumas mudanças decorrentes do contexto social, temporal e dos processos de lutas para a ampliação ou manutenção de conquistas alcançadas. Da mesma forma, a proteção às(aos) defensoras(es) desses direitos não manteve uma linearidade. Muito pela lacuna existente entre proposições formais de atuação do poder público e efetivação da implementação de medidas protetivas. Não somente. Em 2001, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, documentos descobertos pela Procuradoria Geral da República e revelados pela Folha de São Paulo, em reportagem de Souza (2001), indicavam que o exército brasileiro monitorava organizações da sociedade civil, consideradas “forças adversas” com vistas a neutralizar “reflexos negativos para a segurança nacional.” Esse conceito, forjado pelo Exército, evidencia a percepção dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil como inimigos da ordem que deveriam ser controlados e, em “certas ocasiões, eliminados”. Tratados como adversários pelo Estado, o sentido atribuído aos movimentos populares, equiparavam-se ao de crime organizado. A fim de apresentarmos algumas significações reais sobre essas organizações, que operam pela luta e conquistas sociais, elencamos algumas definições de Direitos Humanos e de Defensores de Direitos Humanos.

4.1.1 Definição de Direitos Humanos

A determinação de um conceito implica a redução de seus sentidos. Contudo, facilita a construção de entendimento acerca daquilo que se pesquisa. Este trabalho, sem reduzir demasiadamente a medida da significação dos termos “Direitos Humanos” e “Defensoras(es) de Direitos Humanos”, apresentará, em apertada síntese, análises definitórias encontradas em fontes diversas e aquelas adotadas por este trabalho.

Os Direitos Humanos estão presentes na Constituição Federal (1988) em seu Título de Direitos e Garantias Fundamentais, no Título dos Princípios Fundamentais e em seu Art. 225. A Constituição recepciona a evolução internacional dos Direitos Humanos, positivados em seu texto como Direitos Fundamentais. Logo, compreendem o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade, visando o pleno desenvolvimento dos indivíduos.

A Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração de Direitos Humanos, em seu Artigo 3º, indica o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. Sob a égide da dignidade humana, a Declaração compreende que os Direitos Humanos são “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana”.

Para o professor chileno Helio Gallardo (2014), especialista em Filosofia Política, Pensamento Latino-americano e Direitos Humanos, da Universidade da Costa Rica, os Direitos Humanos estão no campo do fenômeno político, radicados na sociedade humana. É, portanto, um processo referenciado no ser humano, orientado por diferentes práticas que expressam uma vontade organizada nas relações sociais, culturais e espirituais. Trata-se da fundamentação desses direitos em uma matriz sócio-histórica, cabendo aos seres humanos produzir ou não ações que gerem humanidade.

Norberto Bobbio corrobora o entendimento de que os direitos humanos advêm de ocorrências políticas. Para o filósofo italiano e teórico do direito positivista,

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 9).

Bobbio assume a iniciativa social de construção de Direitos Humanos, mas não afasta a necessidade de que o Estado ou a comunidade internacional reconheçam esses direitos. Para Bobbio, na sociedade, os Direitos Humanos só encontram ambiente propício ao seu assentamento em um Estado de Direito.

Este estudo está alinhado com a abordagem social dos Direitos Humanos e receberá maior detalhamento a seguir. Os movimentos sociais incidem sobre os governos tensionando e transformando a ordem formal de se fazer políticas públicas. As conquistas dos direitos humanos são produtos do esforço de movimentos sociais.

As reações sociais moldaram os direitos humanos como processos de luta. Desta forma, conforme Herrera Flores (2008, p.69) os direitos humanos

[...] devem ser entendidos como processos sociais, econômicos, políticos e culturais que, por um lado, configuram materialmente – através de processos de reconhecimento e de mediação jurídica – esse ato ético e político maduro e radical de criação de uma nova ordem [...].

No Brasil pós 1988, o associativismo civil mudou a sua localização na ação pública. Deixa de ser apenas sujeito receptor dessas políticas e passa a reivindicar pautas de seu interesse, demandas estruturadas a partir de processos cooperativos, segmentados em grandes grupos, quanto aos interesses. Essa transição dos movimentos sociais é parte de uma mudança sociocultural, de resistência ao modo de ser da sociedade (GOHN, 2008a, 2008b).

As mobilizações de direitos humanos decorrem das variações da construção do *ethos* social. Isso implica pôr em prática as interações para “[...] além da ação humana, construir espaços onde desenvolver as lutas pela dignidade humana (HERRERA FLORES, 2008, p.41).” Trata-se de conformar o local e o nacional, o formal e o informal, em um conjunto de práticas que oferecem novos significados e subjetividades à ordem societária. Conforme Gohn (2011, p.336), a ocorrência de transformação e experimentação social, confirma a criação e recriação de propostas para a mudança da realidade sociocultural. Neste sentido, o impulso da organização social se renova e se mantém vivo, em um contínuo aprimoramento das lutas organizadas, no assentamento de conquistas e na configuração de novas construções.

Os atores sociais também evocam os direitos humanos como um processo de luta, desde antes da redemocratização política, no Brasil. A época profícua por qual o país pôde sintetizar o acesso a direitos fundamentais, foi seguida por um período de desafios decorrentes dos pressupostos neoliberais, pós década de 90. Nas últimas décadas, as políticas públicas têm passado por entraves ao seu desenvolvimento, alinhados com a exclusão social, econômica, política e civil. Isso corresponde ao caráter temporal desses embates que se modulam em uma determinada realidade e posteriormente são reformulados diante de um marco específico. Os resultados dos direitos humanos são como os produtos culturais, “não existem em si mesmo” (HERRERA FLORES, 2008, p.41).

O reconhecimento desses atores sociais como potência de modificação da realidade e de representação de seus pares, projetam horizontes contra as duras diretrizes estabelecidas. Não obstante, essa lógica transverte o entendimento dos direitos humanos como um conjunto de normas jurídicas nacionais ou transnacionais, em estratégias “capazes de recolocar e valorizar nosso papel de atores relevantes na constituição do tecido social e de projetos de transformação (WERNECK, 2016, p. 160).” Nessa mesma linha, são formadas redes e vinculações que vocalizam a disputa de poder e incidências sobre a ação governamental.

4.1.2 Universalismo e Relativismo dos Direitos Humanos: equilibrar os atributos para potencializar resultados

A ótica universalista dos Direitos Humanos é dotada conceitualmente de um senso comum, global. A partir de uma equivocada premissa hegemônica, a dignidade da pessoa humana é a linguagem universal e frágil desses direitos (SANTOS, 2013, p. 15). Isso se dá em razão da lacuna existente entre a grande parte da população mundial, que não é sujeito de direitos humanos³ e o restrito grupo burguês, advindo das revoluções americana e francesa, dotados dos recém conquistados direitos individuais. Há um sentido nessa construção.

De acordo com Carvalho (2002), a formação (que é histórica) dos direitos de um indivíduo está intimamente relacionada à sua cidadania. Segundo o autor, para a formação de um cidadão, é pertinente que a ele seja atribuído ao menos um dos seguintes direitos: civil, político ou social.

Como tema global, os Direitos Humanos são equiparados às normas internacionais sobre Direitos Humanos, como se todo o seu campo semântico pudesse se circunscrever ao direito posto independentemente do modo como esses direitos são verdadeiramente assimilados e capazes de representar uma dada sociedade, o que faz com que, sob essa perspectiva, os Direitos Humanos apresentem-se mais como normas programáticas do que vivências sociais justas e éticas. Assim, a formulação de normas jurídicas universais, apesar de produzirem

³ Expressão utilizada para definir pessoas físicas, coletividades e associações diversas que não acessam esses direitos universais.

garantias jurídicas, não realizam plenamente os direitos humanos, de acordo com Herrera Flores (2008).

Ainda com uma ótica global, mas com um enfoque mais voltado para a execução dos direitos humanos, temos Lindgren (1995), para quem os direitos humanos constituem-se em um núcleo essencial (universal) de direitos, mas que permite diferenças em sua aplicação. Ocorre que sua aplicação distinta não tem o condão de interromper seu caráter globalizante, visto que possibilita a ação da comunidade internacional na garantia dos direitos e liberdades fundamentais, onde os Estados prescindem de parte da sua soberania, em consonância com os preceitos basilares do Estado. Para tanto, pressupõe-se que a tutela internacional se dá em tempos de paz, de forma a promover, controlar e garantir os Direitos Humanos e, nesses termos, ainda não há, neste autor, ruptura de visão para adoção de uma perspectiva mais social e inclusiva.

É com autores como Escrivão Filho, Sousa Junior, Santos, Gallardo, Herrera Flores, dentre outros, que vamos encontrar uma proposta de rompimento com a visão histórico-hegemônica dos Direitos Humanos. A Soberania Popular, pensada a partir do conceito do Direito Achado na Rua, concebe o poder popular cotidiano dotado de capacidade instituinte de direitos (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016, p. 146). A construção dos Direitos Humanos é local, se dá a partir de processos de lutas nas relações de contraposição entre direitos, poder, privilégios, grupos oprimidos versus opressores e é onde está localizada a essência da tensão contra a tradicional e hegemônica visão dos Direitos Humanos.

A visão contra hegemônica dos Direitos Humanos identifica a difícil e, às vezes, inadequada tarefa de se construir direitos e liberdades fundamentais em uma ordem internacional. Ao tomarmos como campo de estudo a América Latina, fundamentada em um arranjo de dominação pelos países do norte desde os remotos tempos, podemos perceber nos Direitos Humanos o que Gallardo (2014) define como uma “totalidade adequadamente acertada”.

Nessa mesma linha, Santos (2016) destaca o uso de gramáticas colonizadoras universais, dos Direitos Humanos, como forma de garantir a submissão dos povos do sul ao novo “imperialismo democrático” estabelecido pelos países do norte. Dito de outro modo, entender os Direitos Humanos apenas sob a limitada perspectiva global, caracterizada pela ausência de espaços e lugares de expressão típicos da comunidade a que tais direitos pretendem tutelar, é permitir e reverberar as

vivências de neocolonialismo, cujo retrocesso abarca entre outras mazelas, sob o argumento de direitos, o ônus social para a garantia de desenvolvimento econômico, o sacrifício de populações com menor representatividade política, além de violações ao meio ambiente.

Aliás, como bem pontua Herrera Flores (2008), é a perspectiva local dos Direitos Humanos que permitirá a verdadeira emancipação. Uma ótica próxima da comunidade, aumenta a “potência” e a “capacidade” de se inserir e ser verdadeiramente agente de transformação do mundo. Mais do que replicar direitos, essa visão permite moldá-los e inová-los, conferindo verdadeira representatividade. Como assinala o autor, entender que os direitos são pré-existentes à ação social, é aceitar que alguém ou alguma sociedade se sobrepõe a uma outra. É adotar uma postura passiva e limitadora. É recusar-se a ser agente promotor da própria mudança social.

Isso posto, é da compreensão de que os Direitos Humanos têm no ser humano, com todos os seus elementos e matrizes de conformação, o principal campo de estudo que se entende ser a visão local aquela que melhor representa a proposta de inserção e aceitação dos Direitos Humanos. Se o histórico embate entre a visão universal e a local for algum dia resolvido, propugna-se que o pêndulo metodológico caia mais para a perspectiva local, visto que os desafios de uma efetiva vivência dos Direitos Humanos exigem a consideração de que todas as pessoas têm “o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza (SANTOS, 2013, p. 56)”.

Apesar dos Direitos Humanos contarem com um significativo arcabouço normativo formal, o fato é que suas constantes violações, em especial no Brasil, apontam para a inequívoca ideia de que Direitos Humanos é mais do que norma, é vivência e, enquanto tal, a perspectiva local, aquela construída a partir das experiências sociais, se mostra como ferramenta adequada à solução do imenso desafio que é viver em uma sociedade que verdadeiramente respeite os Direitos Humanos.

4.1.3 Definição de Defensoras(es) de Direitos Humanos

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, aprovada na Resolução 53/144, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1998, reconhece em seu Art. 1º que a luta “[...] pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional” é direito de todos, exercida individualmente ou em grupos organizados. O documento destaca o dever dos Estados em assegurar a proteção de indivíduos, grupos, instituições e organizações não-governamentais em ações de defesa de Direitos Humanos, incluindo o apoio na criação e desenvolvimento de novas instituições nacionais independentes.

A ONU Mulheres particulariza a definição de defensoras de Direitos Humanos destacando os desafios (ameaças e violências) ampliados em razão do gênero. Para a instituição, defensora

[...] é toda mulher que atua pela promoção ou proteção dos direitos humanos e toda pessoa que defende os direitos humanos das mulheres ou trabalha pela igualdade de gênero (p.1).

Elas atuam dentro de movimentos sociais, de forma autônoma ou como parte das organizações da sociedade civil e enfrentam adversidades na defesa de pautas prioritárias dos Direitos Humanos, de grande impacto social.

Tanto a Organização dos Estados Americanos quanto a União Europeia, adotam o conceito de defensoras(es) de direitos humanos constante da Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos. Em sentido amplo, são defensoras(es) “toda pessoa que de qualquer modo promova ou procure a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos no âmbito nacional ou internacional [...], (OEA, 2006, p.4)”. Assim, a delimitação da categoria *defensoras(es)* está definida pelas ações que esses atores realizam e os contextos em que estão inseridos.

O texto da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH acompanha a definição dada anteriormente, elaborada por organismos multilaterais. Os textos dos Decretos 8.724/16 e 9.937/19 não contemplam a formulação de um conceito, apenas indicam a articulação de medidas para a “[...] proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos (BRASIL, 2016; 2019)”. O reconhecimento da legitimidade do exercício da promoção e proteção de Direitos Humanos evoca a relevância dos atores sociais enquanto realizadores da ação pública e não apenas

beneficiários dela. De forma que, suas reivindicações sejam acatadas como luta por direitos, por mudança do *status quo*.

Em 03 de setembro de 2018, foi editada, pelo Ministério dos Direitos Humanos, a Portaria nº 300 regulamentando o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores Sociais. Segundo o dispositivo, em seu Art. 2º, são considerados defensores 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 *Front Line Defenders*, instituição civil vinculada à União Europeia, atuante nas Américas, na Ásia, na África e no Oriente Médio, entende que a definição de defensoras(es) de Direitos Humanos ocorre em razão das ações realizadas por indivíduos ou grupos que “[...] trabalham pacificamente em nome de outros para promover e defender os direitos humanos reconhecidos internacionalmente (p.2, tradução da autora)”. Nota-se nessa colocação, a necessidade da outorga universal dos direitos categorizáveis como Direitos Humanos, para a sua legitimação.

Por sua vez, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), articulação composta por diversas organizações e movimentos da sociedade civil, são defensoras e defensores de Direitos Humanos

[...] 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. Incluindo os que buscam a conquista de novos direitos individuais, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica. São contemplados ainda aqueles que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, às estratégias de deslegitimação e criminalização do Estado e à ausência de reconhecimento social de suas demandas (p. 3).

Conforme indicado, há uma variedade de definições possíveis para defensores de Direitos Humanos. Nesta pesquisa, são defensoras(es) de Direitos

Humanos as *pessoas* ou *coletividades* em *luta* por algo ou outrem, vinculados à *promoção* ou *proteção* de *direitos da pessoa humana*, a partir do *respeito* às *perspectivas multiculturais*. Assim, não possuindo uma definição única e restrita, entende-se que o conceito deva ser talhado pelo contexto das diferentes fontes que se apropriam do termo.

4.1.4 Violências contra Defensoras(es) de Direitos Humanos

Normalmente, os Estados se comprometem a proteger as(os) defensoras(es) de Direitos Humanos. Contudo, há uma especial apreensão dos órgãos internacionais, com a situação das defensoras(es) em países onde há conflito interno armado ou distúrbios civis e onde as proteções e garantias legais e institucionais dos direitos humanos não estão integralmente asseguradas ou são inexistentes. Em razão da escalada das violências cometidas contra as(os) defensoras(es) dos Direitos Humanos, torna-se imprescindível a identificação clara dessas violações e a adoção de mecanismos de proteção desses indivíduos ou grupos.

A definição dessas violações, pela Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Decreto 6.044/2007, está posta no parágrafo 2º, do Art. 2º desse instrumento. Assim:

A violação caracteriza-se por toda e qualquer conduta atentatória à atividade pessoal ou institucional do defensor dos direitos humanos ou de organização e movimento social, que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre familiares ou pessoas de sua convivência próxima, pela prática de homicídio tentado ou consumado, tortura, agressão física, ameaça, intimidação, difamação, prisão ilegal ou arbitrária, falsa acusação, atentados ou retaliações de natureza política, econômica ou cultural, de origem, etnia, gênero ou orientação sexual, cor, idade entre outras formas de discriminação, desqualificação e criminalização de sua atividade pessoal que ofenda a sua integridade física, psíquica ou moral, a honra ou o seu patrimônio.

A partir do Relatório Sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas (CIDH, 2006) e do Dossiê Vidas Em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (CBDDDH, 2020), destacam-se as seguintes categorias:

- a. Assassinatos
- b. Ameaças de morte
- c. Sequestros

- d. Prisões e detenções arbitrárias
- e. Abertura de processos judiciais e acusações criminais em decorrência de manifestações pacíficas
- f. Perseguição
- g. Difamação

Sob o argumento da proteção desses atores contra essas violações, os entes governamentais legislam e perpetram políticas e procedimentos apontados como medidas que restringem o trabalho dos defensores dos direitos humanos. O Relatório “Criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores de direitos humanos” (CIDH, 2015), denuncia essa situação nas Américas. As forças policiais e de segurança são os atores mais visíveis desses atos. Legisladores podem propor leis, normas que ofendam a segurança das(os) defensoras. Há ainda a ocorrência de autoridades estatais que se recusam a cumprir suas responsabilidades, o que pode facilitar os demais casos de violência.

No caso brasileiro, há um comportamento reagente às indicações e condenações recebidas de instituições transnacionais, para atuar nesse confronto. E, essa prática ganha enquadramento nas “políticas globais”.

O campo da política social global pode [...] ser definido como abrangendo questões relativas à redistribuição global, à regulação global e aos direitos sociais globais, como moldadas pelas organizações intergovernamentais e não governamentais, por agências e grupos. A definição também abrange as maneiras a partir das quais estas agências transnacionais procuram influenciar a política pública nacional (Deacon et al., 2003, p. 15).

Cabe ressaltar que essa forma globalizada de ser e fazer política pública não passa ilesa às críticas. Segundo Wilding (1997), é relevante considerar que a globalização produz novos problemas e torna outros mais visíveis; contribui para o esvaziamento do Estado; altera o balanço de poder entre o capital e o trabalho; estimula uma ideologia da competitividade, mais do que a solidariedade, o que teria alterado a prioridade da política social. A tensão entre o universal e o local, na implementação e defesa dos Direitos Humanos, vem permeando, ao longo do tempo, os debates acerca dos “direitos” que nele estão contidos, dos atores envolvidos, do objeto tutelado, da abrangência e da significação desses direitos para uma sociedade determinada. Esses aspectos têm se mostrado verdadeiros desafios para a formulação, o entendimento e assimilação dos Direitos Humanos, sendo a busca de

soluções que viabilizem sua implementação ética, participativa e inclusiva, um dos elementos determinantes para o debate.

4.2 Políticas Públicas: conceituações e encadeamentos

A ação dos governos, a decisão de fazer ou não fazer, como fazer, para quem fazer e o porquê de se fazer é parte do arcabouço de estudos das políticas públicas. Contudo, não se encerra nesses tópicos e no papel do Estado, a sua construção. Essa área, que nasceu analítica, é complexa e ampla em seus elementos constituintes. Há, dentre as diversas conceituações, a abordagem feita a partir da ciência política - interações, conflitos, consensos; pela economia - escolhas racionais nos gastos; na administração pública - a preocupação com os resultados (eficiência, eficácia e efetividade).

Em uma corrente positivista (e funcionalista), destaca-se o ineditismo do recorte das políticas públicas, indexadas anteriormente à ciência política, que encontra em Lasswell (1936) a sua primeira delimitação: *policy analysis* (análise de política pública). A fundamentação proposta por esse teórico, consagra o campo como uma ciência social aplicada, sob uma matriz indutiva de coleta de informações - diagnóstico e proposta de solução, composta por uma estrutura linear-instrumental. Essa maneira de investigar a área de política pública decorre do desdobramento da laboração baseada em teorias explicativas (SOUZA, 2006, p. 22). Em razão dessa delineação, determinados aspectos fundamentais nos estudos dos problemas públicos foram deixados à margem, pelo autor, dentre eles: a origem da situação problemática, como ocorre a sua entrada na agenda governamental e quem (indivíduo/coletividade/instituição) aflora o problema para além do espaço privado.

Similarmente, Herbert Simon (1916- 2001) argumenta que política pública é prerrogativa exclusiva do Estado. Para o autor, os atores incumbidos dos processos de tomada de decisão das organizações - *policy makers*, têm capacidade limitada de tratar problemas sociais em decorrência da “racionalidade intencional e limitada”. Simon (1957, p. XXIV) apresenta:

A preocupação central da teoria administrativa é com a fronteira entre os aspectos racionais e não racionais do comportamento social humano. A teoria administrativa é peculiar à teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento de seres humanos que se satisfazem porque não têm inteligência para maximizá-la (tradução nossa).

Em uma perspectiva reversa, porém ainda sem observar a definição dos problemas públicos, Charles Lindblom (1917- 2018) questiona tanto o modelo racionalista esboçado por Simon, como o modelo sequencial de análise proposto por Lasswell. Segundo o autor, as políticas públicas não são produtos apenas da ação do Estado e, portanto, outras variáveis (integração de processos decisórios e eleitorais e relações de poder) deveriam compor a análise de políticas públicas. Para Lindblom (1959, p. 84):

A política pública não se faz de uma vez por todas; se faz e refaz sem cessar. A elaboração de políticas públicas é um processo de aproximações sucessivas a alguns objetivos desejados, que também vão mudando à luz de novas considerações.

Em uma trajetória parecida, David Easton (1957), desenvolve a abordagem sistêmica da análise das políticas públicas. O autor define que política pública é resultado da integração de fatores variados, incorporados ao sistema político. Tais fatores se desdobram sob a influência de grupos de interesse (organizações sociais, partidos políticos, mídias) e está intimamente relacionado com o contexto social, econômico e político. Os problemas públicos surgem dessa interação interna e externa de atores e instituições políticas. Quando se joga luz sobre as exigências multacentralizadas, constitui-se a possibilidade do surgimento de um problema sócio-político.

As quatro abordagens anteriormente mencionadas são orientadas para a solução de problemas públicos (*problem oriented*). Para a adequada intervenção das questões sociais que se apresentam, é imprescindível considerar os contextos específicos nos quais elas ocorrem, considerando a sua multidisciplinariedade (abordagens, práticas e componentes diversos, variedades valorativas) de forma a produzir uma completa análise e compreensão das políticas públicas.

Outro pesquisador que se dispôs a criticar as lacunas deixadas pela abordagem positivista foi Thomas R. Dye (1935). Para o autor, políticas públicas são tanto o que o governo faz, como aquilo que ele deixa de fazer. A não atuação dos governos gera impactos substanciais nas sociedades. Segundo Dye, o Estado é um ator passivo, responsivo às demandas sociais por meio das políticas públicas. Nota-se então, que para o autor, a ação pública não está centrada no Estado. Ela é centrada na sociedade e se realiza na atitude estatal.

Sob a vertente do campo das políticas públicas, para além das análises fundamentadas no olhar "Estadocêntrico", há ainda, as propostas de fundamentação "sociocêntricas". Enquanto, o primeiro argumenta que um problema só se torna público quando é salvaguardado pelo Estado, o segundo olhar defende como sendo o reconhecimento das ranhuras que necessitam de algum cuidado pela sociedade, que indica a origem do problema público.

Em geral, imputa-se a denominação de "problemas públicos" quando ocorre algum efeito danoso, instalado e identificado socialmente. Para Gusfield (1981), o problema público existe quando adquire uma dimensão societal. Ao emergir dos debates em espaços públicos, decorrentes de conflitos e ganhar notoriedade, a questão é validada como merecedora da ação dos poderes públicos, das instituições ou dos movimentos sociais. Desta forma, identifica-se um problema público quando:

- a. A pauta surge de um conflito/controvérsia;
- b. A sociedade reconhece o tema como um problema que merece atenção;
- c. Alguma entidade pública tenha interesse e capacidade de resolvê-lo.

O reconhecimento da complexidade dos problemas públicos encontra respaldo na grande quantidade de informações relevantes, cujo tratamento demonstra alta variabilidade, no decorrer do tempo. Não obstante, o enfoque funcionalista e objetivista não produz uma solução definitiva, pois os problemas públicos constituem-se como *wicked problems* e, portanto, têm causas complexas e ambíguas; as respostas são transitórias e dotadas de valores (RITTEL *et al*, 1973). Neste sentido, a definição de um problema público carece de uma abordagem sistêmica, de forma a ser possível compreender os seus componentes e a relação entre eles.

Blumer (1971), entende que a trajetória da formulação dos problemas públicos se inicia na floração social de um problema. Somente após a validação de um corpo social, constitui-se um problema público e não mais privado. No passo seguinte, ocorre a organização coletiva para intervir na situação posta, com vistas à impelir algum ente governamental a elaborar um plano de ação. Destarte, põe-se em prática o que foi preparado na sociedade, concebido por atores governamentais e não governamentais e será gestado coletivamente, na ação pública e do poder público. Nota-se, portanto, o entendimento do autor de que um problema público (social) nasce a partir do seu reconhecimento pela sociedade. A legitimidade construída por

discussões sobre determinado tema e a mobilização social em torno dele, é o que estabelece um problema.

Nem todas as questões existentes na sociedade serão, de fato, alvo de soluções nas políticas públicas. Para o pragmático John Dewey (1927), problemas públicos não nascem caracterizados. São adjetivados socialmente. Apenas após essa construção, com o crescente número de envolvidos diretamente na questão, será dada a atenção estatal. Apenas alguns problemas de indivíduos e grupos, captam a atenção dos atores governamentais para tornarem-se tema que mereça tratamento no espaço público. Desta forma, é possível afirmar que só há problemas públicos quando há público constituído. Não há certeza de que o assunto levantado constará das ações do governo. A agenda decisória de um governante conta com assuntos de sua conveniência, em um dado cenário político. Diante da alteração da situação política, a pauta governamental tende a sofrer mudanças.

Essas interações ganham destaque com Dewey. Os eventos problemáticos, em um contexto prático, possuem consequências que são contempladas e despertam o desejo social de controle/ajuste. A dúvida, segundo Dewey, é resultado de dada situação que coteja fatores intrínsecos à interação social. Cabe aqui um paralelo com a "Sociologia da Experiência", François Dubet (1994). Para o autor, é na experiência que reside a essência das práticas sociais e a sua construção decorre da dominação e do conflito entre atores sociais.

Esta pesquisa pretende se desenvolver sob a ótica da matriz francesa na análise das políticas públicas, orientada por valores, nos quais a dignidade da pessoa humana e o *ethos* democrático têm lugar central em sua análise. Para tanto, é necessário inserir a discussão acerca das redes de ação pública da sua pluralidade formativa e a sua capacidade de operacionalizar o enfrentamento das questões públicas. Nesse ponto, referencia-se o delineamento aqui proposto, no qual Friedberg, destaca que "parte da ação dos atores, para compreender como, por meio de sua ação, constroem e transformam os quadros de referência que dão sentido e coerência às suas ações (1993, p. 251)".

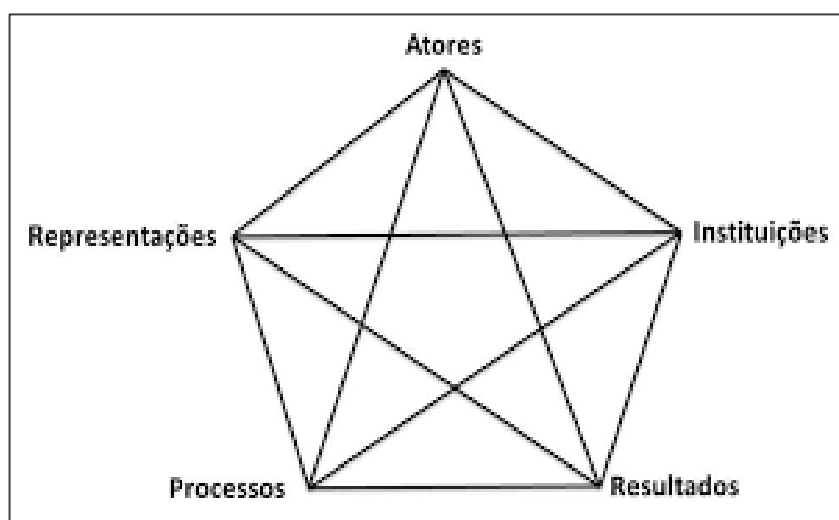
4.3 A Sociologia da Ação Pública

A ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012) é engendrada por

conteúdos, dinâmicas e expectativas de atores – coletivos e individuais; por instituições – normas e quadros de ação que misturam componentes técnicos e sociais; e por significados, símbolos, valores, qualificação dos desafios – representações; por técnicas e instrumentos componentes de processos interativos variados – conflitos, mobilizações, coalizões, responsáveis pelo agir público; por finalidades que se prestam à solução de problemas complexos, com efeitos e consequências decorrentes dos resultados obtidos. Essa abordagem é oposta ao tradicional paradigma de políticas *top down*. O enfoque pelo Pentágono das Políticas Públicas atravessa a perspectiva vertical e linear do Estado e o coloca como um dos elementos enredados para a construção da ação pública. (PEIXOTO, 2015; NONATO, 2015).

A análise da ação pública ancorada em Lascoumes e Le Galès (2012) possibilita a construção de entendimentos que valorizam distintos cenários das políticas públicas forjados em uma complexa dinâmica relacional. Assim, enxerga-se o processo sociopolítico de produção de efeitos que, por vezes, fogem aos prognósticos formais. Nessa perspectiva, são consideradas as interrelações entre os cinco fatores definidos, pelos autores, como o Pentágono das Políticas Públicas, demonstrado a seguir:

FIGURA 1 - PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Lascoumes; Le Galès, 2012.

De forma um pouco mais detalhada, conceituam-se cada um dos fatores como:

Atores em interação – podem ser burocratas, políticos, cidadãos, representantes de pautas, setores econômicos ou outros, do âmbito local ao transnacional. Eles podem estar situados em cenários sociopolíticos (organizações civis diversas) ou em contextos da administração pública (estruturas organizativas que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo).

Instituições - são estruturas para harmonizar a ação coletiva de modo previsível. As normas, regras, rotinas e os procedimentos disciplinam o conjunto de interações das relações entre os fatores componentes do pentágono. Neste sentido, não há uniformidade de instituições em distintas políticas públicas. A cada discussão acerca da ação pública, as suas instituições são ratificadas ou sofrem modificações, resultando em novas normas sociotécnicas.

Representações - são referenciais cognitivos e normativos que orientam a atribuição de sentido às ações. As representações do corpo social interligam valores e símbolos, refletem a sua condição e descrevem as questões postas para resolução. Essas concepções modificam ou ratificam as relações sociais por meio dos instrumentos de ação pública.

Processos - são arranjos dos fatores anteriormente mencionados. Os processos envolvem as dinâmicas de mobilização de atores e sua reconfiguração no tempo. Trata-se de processos interacionais e, por vezes, participativos. A variável Processo responde ao questionamento sobre como se dá a ação pública.

Resultados – são as saídas, os efeitos produzidos pela ação pública sobre a questão tratada. Os resultados obtidos pelas políticas demonstram o desempenho da ação pública em função de um planejamento, mas não somente. Os resultados podem explicitar as interações entre organizações e os comportamentos e escolhas.

4.3.1 Instrumentos da Ação Pública

A análise relacional da ação pública convoca os saberes sociais a participarem do fazer político. Nesse sentido, para Latour (2012 *apud* CRUZ, 2020), os elementos técnicos absorvem os impactos de forças sociais e convergem em uma performance simétrica. Os instrumentos de políticas públicas são modelados pelo ritmo e por temas sensíveis à sociedade e pela governabilidade situada. Não cabendo a eles a neutralidade e caracterizando-os quanto à "inércia, produção de

representação específica e problematização particular de desafios (LASCOUMES E LE GALÈS, 2007; 2012, p.19).”

A perspectiva francesa sobre os instrumentos de ação pública, intersecciona com outras abordagens (instrumentos de governo e da governança pública). Naquele enfoque, o instrumento de ação pública é um dispositivo técnico e social com vocação genérica para a organização das relações sociopolíticas, sustentada por um conceito de regulação. Isto é, os conflitos de vários atores são catalisados pelo Estado, por meio dos instrumentos e explicitados nos efeitos da instrumentação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007).

Essa heterogeneidade existente na sociedade expõe a complexidade de se construir políticas públicas diante de interesses distintos e dos diversos atores que a compõem. Os conflitos decorrentes de diferentes demandas, ideologias, valores e significados desses sujeitos, encontram nos instrumentos de ação pública a estabilização de divergências e o desenvolvimento de caminhos para o atendimento de reivindicações. Desta forma, os instrumentos tornam perceptíveis os comportamentos dos atores, expressando os efeitos de um debate que pode ser, inclusive, referente à participação política (LASCOUMES; LE GALES, 2007; CRUZ, 2020a).

Analisar os instrumentos da ação pública pressupõe transpor a racionalidade instrumental estrita, presente nas abordagens funcionalistas das políticas públicas. Nessa ótica, a ação está orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social. Trata-se de uma visão tecnicista que desconsidera os sentidos marchetados nos instrumentos que a viabilizam, implicando uma concepção simplista, a partir de escolhas técnicas (HABERMAS, 1989; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Direcionar o olhar investigativo somente para os instrumentos, a exemplo de decretos, leis, políticas, estatutos, resoluções, moções, planejamento, estratégias de ação (CRUZ, 2020a, p.117), sem considerar a sua aplicação e os seus efeitos e as dinâmicas técnico-sociais apresentadas, implica um reduzido saber sobre as políticas públicas. Enquanto, envolver as dinâmicas, repertórios e instrumentos da ação pública insere à abordagem um novo conceito, o de *instrumentação*.

Conforme abordado por Cruz (2020a, p.118), para Lascoumes e Le Galès (2004), a instrumentação percorre os vários instrumentos, escolhas e uso de ferramentas que põem em prática a ação governamental e a aplicação de dispositivos

sociotécnicos. Esse arranjo complexo permite a realização de múltiplas conexões, interações e assunção de demandas dos grupos político e civil. Essa noção de instrumentação considera que “[...] cada instrumento de ação pública constitui uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012. p. 31).

A instrumentação da ação pública, parte de um processo não-linear de operacionalização do fazer político. Sob esse aspecto, a análise da política pública é feita de maneira multidimensional, sendo seus instrumentos, processos, representações e interações, indissociáveis do todo investigado. Desse modo, a partir do ajustamento entre atores (sociais e governamentais), suas expectativas em relação às demandas exteriorizadas e o contexto social em que estão inseridos, a instrumentação insere “[...] maior robustez para explicar estabilidade, inércia e a reprodução dos marcos normativos e cognitivos, permitindo compreender as lógicas de processos de mudança e reorganização do existente” (CRUZ, 2020a, p. 118).

A Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos buscou operacionalizar a solução de uma demanda social e de recomendações internacionais para a criação de medidas de proteção às(aos) defensoras(es). A Política estabeleceu um prazo para a criação do Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direito Humanos, contudo, essa institucionalização nunca ocorreu. De fato, a ação de Estado continua sem um marco legal. Entretanto, foram implantadas medidas de governo, com o advento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. Os governos, por meio da ação pública, têm a obrigação de garantir a segurança de defensoras(es) e a continuidade de sua atuação em seu local de militância, frustrar as violências contra esse grupo, responsabilizar os agressores e prevenir ações de criminalização de suas atividades.

A implementação do PPDDH realizada por meio de convênios, prevê a interação entre governos locais (estados e municípios), o governo federal, representado pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e a sociedade civil. Isso não significa dizer que o governo federal é apenas o financiador da política pública. A articulação entre os diversos atores envolvidos deveria estar abrigada sob o Estado. Todavia, a inércia dos atores estatais em produzir as medidas de proteção, somada à percepção social de que esses atores podem produzir ou amplificar violências contra si, explica a construção de dispositivos próprios de proteção, pela sociedade civil e demonstra que essa é uma luta sem previsão de término. O PPDDH

é recriado a cada governo, recebendo intervenções políticas e sendo mobilizado ou desmobilizado de acordo com a ocupação dos espaços pelos sujeitos de sua construção.

4.3.2 Atores da Ação Pública

A natureza heterogênea da ação pública contempla, de maneira bastante acurada, a relação entre governantes e governados, articulados “[...] em busca de objetivos comuns (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.13)”. De acordo com as suas lógicas de interesse, os atores se apropriam dos instrumentos de ação pública em interações que nem sempre ocorrem de forma consensual, em razão de diferentes aspirações. A ação pública é formada a partir de disputas e compartilhamentos diversos. Nesse sentido, os instrumentos de ação pública estabilizam as relações difusas e heterogêneas, entre atores e grupos de interesse.

Como exposto no decorrer deste trabalho, o espaço público não é preenchido apenas pelo Estado, sendo que esse ator não é o único responsável por intervir nos problemas públicos. Ele também não deve ser posto à margem ou ao centro das soluções políticas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Aquilo que é tomado como público, em um espaço de controvérsias, contém o Estado, poder soberano, mas nele não se encerra (CARVALHO, 2015).

Nessa perspectiva, o *ethos* democrático rompe com a orientação estadocêntrica das políticas públicas e incorpora um modo de agir multidimensional. A ótica da ação pública considera e valoriza os “[...] encontros entre atores do Estado e de esferas não-estatais, em processos de construção e inscrição de problemas públicos e de referenciais societais, numa pluralidade de arranjos (CRUZ, 2020, p.16)”. Conforme Lascoumes e Le Galès, (2012, p.18), essa incidência preconiza que os atores (público e privado) desenvolvam um agir efetivo, capaz de reverberar suas intenções ao decorrer da ação pública. De forma que incida “[...] o conjunto das interações entre os vários atores que participam da construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas em seus mais variados níveis (NIEDERLE; GRISA, 2013, p.98).”

Em um passo além sobre as interações, Cruz (2020a) cita Latour sobre os atores serem humanos ou não-humanos, “[...] sempre atores-rede, e esses últimos

(os objetos) também podem ser mediadores que forjam conexões, agem e induzem a ação (p. 78)”. Ainda segundo Latour (2012), a formação de redes entre atores, considerando a mutabilidade de suas atuações, possibilita a implantação de conexões robustas e afetam o desenvolvimento geral da ação pública. Para tanto, os atores mobilizam-se de acordo com o contexto em que estão inseridos, seus recursos e esforços empregados com vista a modificar a realidade posta.

4.4 Referenciais Cognitivos e Representações

A busca por reconhecimento ou ampliação de direitos conta com a articulação de diversos atores portadores de diferentes ideias, valores e recursos. De certo que, as construções argumentativas para modificar situações percebidas como em desalinho com aquilo que é socialmente desejado, despontam de organizações, grupos e indivíduos representativos, formadas a partir da emergência de distintos anseios e visões de mundo.

Para incidir sobre a agenda política é imprescindível que esteja em foco “[...] as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido [...] do processo das políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002, p.20). Sem limitar a direção analítica da ação pública a uma única orientação, deve-se ter em conta o seu caráter contraditório, portador de matrizes cognitivas e normativas, por vezes incoerentes (MULLER; SUREL, 2002). Conforme Muller (2013 *apud* CRUZ, 2020a, p. 182), os referenciais são “a visão do mundo que os atores configuram numa imagem da realidade sobre a qual se quer intervir, e a respeito do lugar e do papel de um determinado setor da sociedade”.

Nessa perspectiva, a abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, aberta com os estudos desenvolvidos por Jobert, Muller e colegas, estabelece que a ação pública é iniciada a partir de uma representação – interpretação da realidade. O referencial das políticas públicas é resultado de um conjunto de representações e, pode ser global ou setorial. O primeiro retrata a construção de sentidos, atribuições das representações, os recursos de poder entre atores e o debate sobre regulação/legitimação retratados por uma interpretação do mundo. (FOUILLEUX, 2021, p. 292). Enquanto o segundo representa “[...] concepções sobre o lugar e o

papel do setor [...] (FOUILLEUX, 2021, p. 292)”, limitado por regras de funcionamento, normas e valores, causadoras de conflitos. Ainda segundo Oliveira *et al* (p. 203):

À medida que esse sistema de referências globais se transforma, o referencial setorial correspondente “se desarticula”, perde legitimidade e entra em crise. Um novo referencial setorial se impõe por estar próximo às normas do referencial global nascente.

Ao examinarmos as mudanças pelas quais passam as políticas públicas, podemos constatar a ocorrência de uma reacomodação de estruturas de dominação, em consequência do ajustamento entre os referenciais globais e setoriais. Desse modo, insta buscar explicações sobre as forças sociais e sobre os processos de legitimação política, por meio de quatro componentes da interação dos referenciais: “[...] os valores e as virtudes defendidos, os objetivos almejados, os algoritmos ou relações de causalidades propostos para se atingir os objetivos, as imagens e representações mobilizadas (OLIVEIRA, 2021, p. 203)”.

O referencial das políticas públicas é elaborado por mediadores/operadores de transação. De acordo com Cruz (2020), esses sujeitos transitam entre os “universos de sentido” e forjam novas representações. Não obstante, os mediadores difundem os sentidos nas instituições ao formularem “[...] o marco intelectual de qual se desenvolvem as negociações, os conflitos ou as alianças que conduzem à decisão (MULLER, 1999 *apud* DORNELLAS; MAYOR, 2021, p.11)”.

4.5 Repertório de Confronto

Para compreendermos a incidência dos atores sociais na política pública de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos, tomaremos como recurso deste estudo, o conceito de repertório de confronto. Trata-se de um componente dentre as interações de participantes da dos movimentos sociais. Concebido por Tilly (2006), esse conceito é “[...]a agregação de performances orientadas por grupos que compartilham de sentidos comuns que congregam um repertório de ação coletiva (CRUZ, 2020a, p. 95)”. Esta pesquisa não pretende analisar o Movimento dos Direitos Humanos, mas assume que o substrato da teoria tillyana permite construir a análise da mobilização social refletida na ação pública.

A dimensão cultural está imbricada nos repertórios de confronto. Dessa forma, o repertório é afetado amplamente pela “demarcação temporal” e pelas alternativas

circunstanciais, de acordo com as possibilidades política, social e historicamente determinadas (GONDIM *et al*, 2019, p. 373). Diante das restrições ou oportunidades políticas, são acionados os repertórios institucionais, a partir de instituições participativas e ação judicial; extrainstitucional, como manifestações públicas; ou multiescalar, com tática de nacionalização e internacionalização da demanda (CARLOS, 2021).

A tática institucional implica o direcionamento das ações para a ocupação de espaços políticos e burocráticos, pelos atores sociais. A participação em conselhos, audiências públicas e conferências são representativas desse repertório. São ações internas às instituições. Destaca-se que, apesar de adentrarem os ambientes políticos, é possível que a ocorrência de constrangimento da interação, com a redução da oportunidade ou do tempo de fala, bem como o impedimento de acesso a esses espaços, pelos atores sociais. (CARLOS, 2021).

A ação extrainstitucional engloba, por exemplo, os protestos, atos públicos, manifestações on-line, apoio técnico, organização de eventos e notas públicas. Nesse caso, as ações estão externas às instituições. Contudo, os seus efeitos implicam em rearranjos institucionais, movimentações de paradigmas políticos e, sobretudo, evidenciam as insatisfações dos atores sociais. As várias *performances* objetivam pressionar outros atores (estatais e do mercado), a se atentarem e a atenderem as demandas postas. (CARLOS, 2021).

A tática multiescalar, em Carlos (2021), está desenvolvida de forma reduzida, em relação à abordagem dada por Tatagiba *et al* (2018, p. 110), para quem a atuação multiescalar que envolve

[...] vários níveis (municipal, estadual, federal) – em uma complexa atuação multiescalar (Blikstad, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016) – e espaços (sociais, estatais), migrando de um nível e/ou espaço para outro conforme a abertura ou o fechamento de oportunidades para influenciar na construção e implementação de modelos alternativos.

Entretanto, se encaixa ao propósito deste estudo.

Essa tática é acionada, principalmente, em razão das restrições impostas aos demandantes. Trata-se da internacionalização das causas para instâncias intergovernamentais, quando há constrição da ação na arena doméstica. As ações transnacionais ocorrem concomitantemente às institucionais e extrainstitucionais.

4.6 Capacidades e Efetividades da Ação Pública

A relação existente entre capacidades do Estado e a efetividade de políticas públicas, contribuem sobremaneira para a análise dos problemas públicos. A investigação dos resultados dessas políticas vai além da verificação do alcance ou não de objetivos pré-definidos, existente em uma racionalidade instrumental (MUKHERJEE e BALI, 2019; GUERREIRO RAMOS, 1981). Ao tecer a teoria crítica da racionalidade substantiva, fundamenta-se o conceito de homem vinculado a valores socioculturais e éticos cujas capacidades transpassam uma escolha racional.

De fato, essa configuração de construção de políticas públicas aumenta significativamente a complexidade do seu desenvolvimento, ao pensarmos na amplitude e diversidade dos anseios dos atores envolvidos, das regulações e escolhas políticas. Contudo, há possibilidades positivas nessa multiplicidade de interações. Overdevest e Zeitlin compilaram em sua pesquisa como estudiosos têm abordado o tema, a partir da perspectiva de que “um complexo de regime fracamente acoplado melhora os resultados regulatórios em comparação com a alternativa real de um regime fraco ou regime global inexistente (2014, p.5). Para Mukherjee e Bali (2019) e Bali, Capano e Ramesh (2019), a análise das capacidades e efetividades acontece em uma perspectiva multinível, importando as dimensões sistêmicas, organizacionais e individuais. A partir dessa abordagem são considerados os espaços de formulação das políticas públicas, os recursos analíticos, e habilidades operacionais e políticas quanto à proporcionalidade da capacidade de governança existente.

O nível sistêmico - associação de instrumentos de políticas públicas – analisa se a efetividade da ação pública está intimamente ligada à conciliação dos recursos (instrumentos, arranjos, mecanismos e interações) significativos das políticas. Nessa categoria, interessa a estrutura e o ambiente que reúne os atores (estatais e não-estatais) no contexto estudado. Destaca-se que, diferentes atores, ao atuarem em conjunto, formam o sistema local que também se relaciona com outros sistemas mais amplos. Portanto, a capacidade de convergir aptidões analíticas, organizacionais e políticas em múltiplos sistemas, gera resultados melhores da ação (MUKHERJEE e BALI, 2019).

Em linhas gerais, no nível operacional – dos instrumentos – são consideradas as habilidades de direcionar e aplicar os recursos estatais para as políticas públicas.

Para tanto, é esperada a presença de expertises relativas ao planejamento, direção, organização e coordenação das ações públicas (HOWLETT, RAMESH, 2016). Essas capacidades são exigidas desde o desenho das políticas e passam por processos intermediários de implementação. Insta destacar que, consoante à abordagem da ação pública, a análise das ações não deve considerá-las apenas como “[...] processos de decisão nos quais participam alguns atores. As políticas públicas devem ser analisadas como os processos por meio dos quais se elaboram as representações que a sociedade se dá para compreender e agir sobre o real que ela percebe (MULLER, 2013 *apud* CRUZ, 2020, p. 18).

De forma a condensar os elementos anteriormente apresentados, utiliza-se a proposição de Mukherjee e Bali (2019) sobre a análise da efetividade no nível operacional:

QUADRO 3. INSTRUMENTALIDADE E CAPACIDADE PARA EFICÁCIA DE DESIGN (MUKHERJEE e BALI, 2019).

Dimensão	Instrumentalidade	Capacidade da Formulação
Analítica	O instrumento é capaz de resolver o problema?	Os órgãos sabem qual ferramenta usar? É possível calibrar e usar a ferramenta?
Política	O instrumento é socialmente aceitável /politicamente viável de usar?	Os órgãos têm legitimidade/capacidade para compor dissenso e oposição política?
Operacional	O instrumento é operacionalmente viável?	Os órgãos têm mecanismos de controle, governança e servidores capacitados?

Fonte: Mukherjee e Bali (2019, p.108). Tradução própria.

O nível individual abarca as capacidades dos atores quanto aos conhecimentos sobre determinada área temática e a habilidade em aplicá-los no ambiente político. Na perspectiva estatal, espera-se que os atores estejam preparados para a coordenação administrativa dos atos, recursos, mobilização de informações e sejam competentes para atrair apoio político, incluindo comunidades civis (MUKHERJEE; BALI, 2019). Na direção social, são esperadas capacidades experienciais – capacidades abrangentes - quanto à habilidade de se organizar para

participar, à percepção e reconhecimento de problemas públicos, à apresentação de possibilidades (HOWLETT; RAMESH, 2016).

Nota-se, portanto, que a relação entre efetividades e capacidades é quase simbiótica. E que, muitas são as possibilidades de discussão acerca das capacidades estatais e da efetividade das políticas públicas, cabendo ressaltar em sua análise, os vários níveis e incertezas nas ações responsivas. Esse cuidado remete à compreensão entre os objetivos, meios e resultados das políticas, em um enfoque sinérgico de múltiplas variáveis (MUKHERJEE e BALI, 2019, p.109).

Nesta pesquisa, optou-se por mobilizar as abordagens *sistêmica* e *organizacional/operacional* para analisar as dinâmicas empregadas no desenho da política de proteção de defensoras(es). Além disso, analisam-se as mudanças ocorridas nos instrumentos por meio das interações dos atores sociais e estatais, de acordo com o contexto identificado. A análise da instrumentalidade e capacidades do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores, realizada na próxima seção, buscou verificar a aderência do desenho dessa política pública com a expectativa dos atores sociais.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo trata da análise dos resultados obtidos nesta pesquisa. Para o detalhamento da ação pública, apresentamos os instrumentos regulatórios e legislativos selecionados, destinados a proteger as(os) defensoras(es) de Direitos Humanos, com o apontamento crítico das modificações percebidas. Para o encadeamento lógico, foram acrescentados ao capítulo outros dispositivos normativos que não fizeram parte da análise detalhada deste estudo. Não obstante, explicitamos as interações ocorridas entre atores sociais e governamentais, operacionalizadas por esses instrumentos, com vistas a elencarmos o contexto, os processos da ação pública. Essas discussões estão apoiadas nos conceitos elencados no capítulo teórico.

Posteriormente, examinamos as atribuições e competências dos órgãos (Federais, Estaduais e Municipais) na execução do PPDDH. Nesse sentido, elucidamos o modo como está estruturado o Programa de Proteção, para o tratamento do problema da violência contra defensoras e defensores de Direito Humanos. Enfim, analisamos a configuração dos repertórios de ação dos atores sociais, em razão da criticidade do cenário político atual.

Por fim, situamos a percepção dos atores sociais quanto às mudanças ocorridas nos instrumentos e os resultados da ação pública para a proteção das(os) defensoras(es). Essa compreensão, exhibe a noção dos atores na participação nesses espaços, a sua segurança em constar no programa de proteção e a efetividade da ação pública. Após esse percurso, sintetizamos, portanto, como se dá a ação pública de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos, no Brasil.

5.1 Instrumentos Normativos de Proteção de Defensoras(es) de Direitos Humanos

A história da ação pública de proteção a defensoras(es) de Direitos Humanos, no Brasil, remonta à atuação da sociedade civil que tenta incidir, por meio de organizações e movimentos, na constituição de uma política de proteção a esse grupo. Em abril de 2002, ocorre no Espírito Santo, o assassinato do advogado Marcelo

Denadai. Ele constava como pessoa ameaçada de morte, no Brasil. Esse crime gerou uma grande repercussão nacional. A partir disso, o Conselho dos Direitos da Pessoa Humana, convocou diversas organizações da sociedade civil para uma reunião a fim de apresentar um relatório sobre a situação das defensoras(es). Como consequência, criou-se, ao final do governo Fernando Henrique, em 2002, um Grupo de Trabalho para pensar a proteção às defensoras e aos defensores de Direitos Humanos e propor medidas nos âmbitos nacional, regional e local para o cumprimento dos direitos reconhecidos na Declaração da ONU 53/144, de 1998. (SR, 2021).

O Grupo de Trabalho foi formado com a participação de órgãos governamentais como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Ministério Público Federal, a Câmara dos Deputados; instituições da sociedade civil como a Justiça Global, Terra de Direitos e o Movimento Nacional dos Direitos Humanos, representações como a UNICEF e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O Grupo de Trabalho era competente para sugerir melhorias nas legislações vigentes e aquelas em trâmite, que versavam sobre a proteção às(aos) defensoras(es), para analisar casos de ameaças e violências contra defensoras(es) e solicitar a atuação policial para atender as necessidades desse grupo.

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e a Coordenação Nacional, formada por órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e pela coordenação dos programas estaduais, criados pela Resolução n.º 14/2004, da SEDH, inicia a tentativa de conversão do cenário de hostilidade, vivido por defensoras(es) de Direitos Humanos, no Brasil. Esse instrumento é fruto da mobilização dos movimentos e organizações sociais, a partir da visibilidade dada à situação de violência contra defensoras(es). Conforme indicação do entrevistado SR, o programa não estava pronto para ser lançado. Faltava equacionar uma série de questões estruturais: “como é que todo o processo de organização das políticas de proteção se daria? O que se entendia por proteção? Como se articula? (SR, 2021)”. Apesar da incompletude, o contexto de ameaça a Maria Joel Dias da Costa e o assassinato de Dorothy Stang, ambos no Pará, tiveram grande destaque internacional e repercutiram no lançamento da ação de proteção, por meio do Projeto de Lei nº 2.980/2004.

Ao longo dos anos, esse projeto de lei foi modificado diversas vezes. Ainda em tramitação no Congresso Nacional, o ambiente político, cercado por disputas inconciliáveis, não favorece a sua concretização (SR, 2021). O desafio está, principalmente, na articulação dos atores atuantes na estruturação da ação pública. Visto que, há previsão de que o governo federal, cada ente federativo e as organizações sociais, trabalhem, em conjunto, para a execução do programa.

Essas dificuldades impuseram um hiato na condução da proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos, no Brasil. Houve apenas uma incidência legislativa sobre o tema, no período entre 2004 e 2007. O Projeto de Lei nº 3.616/04:

[...] previu o direito do defensor ameaçado à proteção; definiu conceitualmente os defensores de direitos humanos ameaçados; definiu as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), caso ele se transforme em testemunha ameaçada; ampliou as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; criação de um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; além de conferir prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos (PORTO, 2019, p. 90).

Nesse interstício, são os movimentos sociais, as organizações e demais associações da sociedade civil que produzem estratégias de proteção às(aos) defensoras(es).

Em 2007, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, finalmente, esse intervalo foi cessado. Em 12 de fevereiro, o Decreto Presidencial nº 6.044 criou a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e definiu prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. Nesse documento, fica definido como defensores de Direitos Humanos, “[...] todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos (BRASIL, 2007, ART 2º)”. Essa abordagem focaliza a ação dos atores (individuais ou coletivos), alinhada à Resolução da ONU nº 53/144, de 1998.

A Política está estruturada por uma triangulação, efetivada por um “[...] convênio entre o governo federal, governo estadual e uma organização da sociedade civil que vai executar efetivamente o programa, compor uma coordenação desse programa, depois uma equipe técnica (SR, 2021)”. De maneira descentralizada, forma-se uma rede de proteção às(aos) defensoras(es). Isso fica explícito no Parágrafo único:

Ficam os órgãos de direitos humanos e de segurança pública da União autorizados a firmar convênios, acordos e instrumentos congêneres com os Estados e o Distrito Federal, para implementação de medidas protetivas aos defensores dos direitos humanos aludidas no caput (BRASIL, 2007).

Ante à lacuna existente nos instrumentos normativos anteriores, nesse programa estava presente a participação social. A Salvaguarda dos direitos fundamentais, pelas instituições da sociedade civil, foi aventada com a previsão de participação dessas organizações na elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (BRASIL, 2007). Dentre as diretrizes específicas de proteção aos defensores dos direitos humanos, elencadas no ato normativo, duas fazem referência direta da participação social em seu desenvolvimento: “[...] III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil; IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil [...] (BRASIL, 2007, ART. 5º)”.

As medidas materiais de proteção foram forjadas nas diretrizes específicas da Política, em atenção aos defensores dos Direitos Humanos em estado de risco ou vulnerabilidade. Contemplaram-se as ações de:

[...] I - proteção à vida; II - prestação de assistência social, médica, psicológica e material; III - iniciativas visando a superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade; IV - preservação da identidade, imagens e dados pessoais; V - apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; VI - suspensão temporária das atividades funcionais; e VII - excepcionalmente, a transferência de residência ou acomodação provisória em local sigiloso, compatível com a proteção. (BRASIL, 2007)

Contudo, não existe um marco legal para o programa federal. Desta forma, a política pública ainda carece de formalidade estatal. Para esse ato, isso implica na inexistência de previsão de meios de recebimento de denúncias de ameaça e de formas de comunicá-las ao poder público, apesar da garantia no inciso XI, do art. 4º do: “[...] acesso amplo e adequado a informações e estabelecimento de canais de diálogo entre o Estado, a sociedade e os meios de comunicação (BRASIL, 2007); de critérios de inserção ao programa (quem tem direito à proteção).

Sobre as formas de atuação para enfrentar fatores de violência, consta da Política:

a [...] responsabilização dos autores da ameaça (...) I - implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, assistência social, comunicação, cultura, dentre outras; II - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos

internacional, nacional, regional e local, considerando suas especificidades, que valorizem a imagem e atuação do defensor dos direitos humanos; III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil; IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e V - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos.(BRASIL, 2007)

Entretanto, elas não suprimem causas estruturais, como:

[...] (1) a concentração de terras; (2) a ineficiência das instituições administrativas (Incra, Terra Legal) e judiciárias que acompanham os conflitos agrários; (3) a impunidade – principalmente com problemas de investigação (sobretudo em crimes de ameaça), para além do julgamento e condenação. (ESCRIVÃO FILHO *et al*, 2016, p.3).

O enfrentamento dessa conjuntura significa confrontar interesses difusos, de atores com poder de incidência sobre o andamento das políticas públicas. Por essa razão, ainda que o presidente Lula tenha acatado algumas reivindicações da sociedade civil, o Projeto de Lei 4.575 de 2009, que apensou todas as proposições anteriores, nunca chegou à aprovação. Conforme Porto (2019), o PL 4575/09:

[...] demarca e define bem onde há complementação com o programa de proteção a testemunhas e esclarece o diferencial e o específico de um programa de proteção para defensores de direitos humanos. A proposição, neste sentido, direciona-se à constituição de um programa de proteção a defensores de direitos humanos com base legal autônoma do programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, ainda que entre eles exista e deva existir uma relação, por se tratarem, todos, de programas de proteção (PL 4575, 2009, p. 4 *apud* PORTO, 2019, p.91).

O Congresso Nacional, responsável pelo andamento do Projeto de Lei quadro, passou a contar com bancadas bastante fortes (evangélica, ruralista e armamentista), que são contra as pautas progressistas dos Direitos Humanos. Fato esse que tem inviabilizado a institucionalização do Programa.

Sob o governo de Dilma Rousseff, foi publicado o Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016, que instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Esse ato normativo foi recebido pelas organizações da sociedade civil, como um golpe às atuações e articulações construídas a duras penas por diversos atores sociais. Segundo SR (2021), durante a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e das Conferências Nacionais de Direitos da Criança e do Adolescente, da Pessoa Idosa, do LGBT e da Pessoa com Deficiência, realizadas em Brasília, a presidenta Dilma Rousseff anunciou a assinatura, naquele dia 27/04/2016, do instrumento que ratificou o esvaziamento da política de proteção de defensoras(es). Sob o argumento de

fortalecer e tornar mais efetivo o combate à violência contra militantes de direitos humanos.

Os reveses causados à estruturação do Programa, foram quanto à restrição da proteção apenas às pessoas em situação de ameaça. Anteriormente, eram atendidas “[...] pessoas ou grupos em situação de risco e vulnerabilidade (CBDDDH, 2017, p.16)”. Além disso, o decreto criou o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, com a finalidade de coordenar o PPDDH em âmbito federal. Contudo, incluiu apenas a participação de atores governamentais, deixando à margem do Conselho, os atores da sociedade civil que, anteriormente, buscavam paridade de atuação nesse espaço (CBDDDH, 2017, p.16). Segundo SR (2021), o papel crítico das organizações da sociedade civil no controle e aperfeiçoamento do programa, incomodou os gestores da política, implicando a supressão dos espaços participativos.

Naquele momento, novamente, a proteção às(aos) defensoras(es) ficou ameaçada. Em 30 de dezembro de 2016, publicou-se a Portaria Interministerial nº 424, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse. Esse instrumento normativo alterou a forma de financiamento do programa, obrigando a utilização de uma plataforma pública, com vistas a garantir transparência no uso de recursos financeiros. Como as informações acerca das parcerias firmadas na execução do programa contém informações sensíveis do atendimento a pessoas e grupos em situação de risco, divulgá-las produz a quebra de regras e cuidados específicos, sigilosos, ocasionando prejuízo às medidas protetivas (CBDDDH, 2017, p.16).

Assim, as questões estruturais que não foram apreciadas em 2004, foram somadas à paralisação dada pela Portaria nº 424/2016. O Decreto nº 8.724/2016 não inovou em qualquer parte das categorias de definição de defensores, forma de execução, participação social, medidas materiais de proteção, atuação sobre as causas estruturais de violência, recebimento de denúncias de ameaça, comunicação e inserção no programa de proteção. O processo de organização da política manteve a circunstância anterior de celebração de “[...] acordos de cooperação técnica, convênios, ajustes ou termos de parceria com os Estados, o Distrito Federal e com entidades e instituições públicas e privadas visando a execução do PPDDH (DECRETO N ° 8.724, 2016)”. Sobre a conceituação de *proteção*, o Art. 2º indica que as medidas de proteção visam “I - proteger sua integridade pessoal; e II - assegurar a

manutenção de sua atuação na defesa dos direitos humanos (DECRETO N º 8.724, 2016)".

Sob o governo interino de Michel Temer, foi publicada a Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016, pelo então Ministro da Justiça Alexandre de Moraes. Esse ato paralisou o funcionamento das áreas relacionadas a Direitos Humanos no país por três meses. Em especial órgãos colegiados, excetuando apenas as áreas policiais (PONTE, 2016). A direção oposta à ampliação de direitos foi amplamente adotada durante toda essa gestão.

Às vésperas da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, o Ministério dos Direitos Humanos publicou a Portaria nº 300, em 3 de setembro de 2018. Era o final do governo de Michel Temer, marcado por políticas que alijaram direitos da população brasileira. Dentre elas, destacam-se o *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff, a Emenda Constitucional nº 95 (teto de gastos públicos), as reformas trabalhista e previdenciária, o desmonte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Nacional do Índio (Funai).

A Portaria nº 300/2018 foi publicada para disciplinar e aperfeiçoar os procedimentos para a execução do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, observado o disposto no Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016, e no Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007. Uma inovação trazida por esse ato normativo, foi a inclusão simbólica das categorias LGBTQIA+ e comunicadores(as), à população atendida pelo PPDDH. Para o CBDDDH, essa inclusão não refletiu a realidade, visto que, os coordenadores do Comitê realizaram atendimentos a esses grupos, enquanto os programas governamentais não receberam demandas. De fato, não foram observados avanços contundentes advindos dessa Portaria.

Ainda em 2018, para não confrontar Bolsonaro, que estava à frente nas pesquisas para a eleição presidencial, Temer paralisou, novamente, as pautas de Direitos Humanos. O ministro Gustavo Rocha, titular da pasta de Direitos Humanos, declarou que os Direitos Humanos "não são de esquerda nem de direita. São de todos. Agora, o que for polêmico, não vamos fazer". Assim, somente temas considerados universais, puderam avançar nos meses finais do governo (SADI, 2018). Esse contexto tem se perpetuado nos três últimos anos, com o governo de Jair Bolsonaro.

Em 2019, mais uma vez foi editado um decreto presidencial para regulamentar o Programa de Proteção de Defensoras(es) de Direitos Humanos. O Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019 é o que vigora atualmente. A demanda por participação social

em seu Conselho Deliberativo, ainda não foi acatada pelos gestores. Assim como as dificuldades em relação aos convênios firmados para a execução do programa e a atuação sobre as causas estruturais de violência, não foram resolvidas.

Não obstante, o cenário sociopolítico atual desfavorece o fortalecimento dos Direitos Humanos, no Brasil. Gestores de órgãos federais como IBAMA, FUNAI, INCRA, direcionam as instituições sob a sua gestão, a satisfação dos interesses do atual governo (RN, 2021). Essa situação desalinha a concepção da política de Estado, subjugando valores construídos por meio de muitas lutas dos atores sociais, agravando conflitos existentes e piorando a situação das(os) defensoras(es).

Um ponto fundamental, é quanto a comunicação junto à equipe federal do programa, responsável por atender as(os) defensoras(es) nos estados onde não há equipe estadual. Segundo SR (2021), as equipes carecem de melhor formação. Além disso, a comunicação entre a vítima e a equipe de proteção ocorre majoritariamente pelo WhatsApp e por e-mail. Nesse caso, o monitoramento fica fragilizado e expõe ainda mais ao risco, as(os) Defensoras(es) de Direitos Humanos.

O uso de disfunções da burocracia, pelos governos estaduais e federal, para não incorrer em dispêndio de recursos, objetivando o enfraquecimento da política pública, é central na análise aqui empreendida. A articulação entre a União e os entes federativos, formalizada por meio de convênios, sofre com atrasos no repasse dos recursos. Afora isso, poucas são as unidades federativas atendidas por um programa próprio, pensado para responder às suas características específicas; são recorrentes as paralisações das ações do programa em diversos estados; e há falha procedimental na prestação de contas.

5.2 Instrumentação da Ação Proteção às(aos) Defensoras(es) de Direitos Humanos

Frente à verticalização da política de Proteção de Defensoras(es) de Direitos Humanos dos últimos cinco anos, a sociedade tem se organizado de forma a reconfigurar as instâncias de poder que restringem a participação social. Conforme indicou SR (2021), diante do esvaziamento da política de proteção e da redução das suas capacidades, as organizações da sociedade civil reestruturaram a sua atuação. Antes, desempenhavam atividades de monitoramento, aperfeiçoamento da política e

definição de estratégias. Posteriormente, retirados os recursos participativos, as instituições desenvolveram dispositivos próprios para proteger as(os) defensoras(es). Notadamente, uma estrutura de execução das medidas realizadas de forma insuficiente pelo Estado. O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, por exemplo,

tem estruturado um fundo emergencial, que apoia movimentos e defensoras e defensores de Direitos Humanos em situações de ameaça. Seja para retiradas temporárias de território, instalação de equipamentos de segurança, oficinas de proteção, pensar em medidas de proteção. (SR, 2021).

Dessa transformação, é possível destacarmos as novas atribuições de sentido, surgidas com as mudanças globais (consideradas as políticas dos últimos dois governos federais). Se o Estado, que deveria proteger as(os) defensoras(es) de Direitos Humanos, se põem forte e explicitamente contra esse grupo; atenta contra à vida dessas pessoas; usa da política de proteção para obter dados de forma a criminalizá-las; e causa a drenagem dos recursos de financiamento da política, a sociedade se reorganiza e provoca o novo referencial setorial de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos.

As representações que refletem as questões da proteção às(aos) defensoras(es) estão colocadas em três alinhamentos: social, político-financeiro e cultural (CRUZ, 2020). Para Smith (2021, p. 103), é indispensável compreender como, a partir da reunião de sentidos e representações subjacentes, um problema se converte em “social” e é defendido como um problema público. A eleição desse problema para compor a agenda política também é carregada de representações. A representação social está imbuída do entendimento, pelas(os) defensoras(es), de que o Estado brasileiro, com o atual governo, não vai protegê-las(os). Superada a abertura à sociedade civil de compor um governo articulador, transetorial, com capacidade dialógica, conectado a organizações multiatoriais (CRUZ, 2020), os atores sociais surgem com uma atuação mais propositiva e independente, com capacidade decisória e com resultados concretos de proteção.

Essa discussão acerca da ação pública pela lente das representações sociais, incitou algumas modificações na legislação. Sobretudo quanto à representação política, com a participação dos atores sociais no Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Instituído em 27 de setembro de 2021, o Decreto nº 10.815 alterou Decreto nº

9.937/2019 e o Conselho Deliberativo do Programa, resultando em uma nova composição, menos estadocêntrica, com a participação da sociedade civil e de órgãos responsáveis pelas políticas territoriais (INCRA e FUNAI). Foram incluídos os seguintes representantes:

- III - um da Fundação Nacional do Índio - Funai;
- IV - um do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; e
- V - três de organizações da sociedade civil com atuação nas seguintes áreas temáticas:
 - a) um de proteção a defensores dos direitos humanos;
 - b) um de proteção e defesa do meio ambiente; e
 - c) um de proteção a comunicadores. (DECRETO Nº 10.815, DE 2021, ART.5º).

Apesar desse avanço, o programa ainda carece de um marco legal. SR e RN (2021), destacam que, para evitar modificações a cada governo, importa aprovar o Projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional. Só assim, as medidas de proteção serão efetivamente lastreadas nas responsabilidades do Estado. Espera-se, portanto, que dessa crise entre o global e o local (setorial), aflore um novo referencial global.

O processo político é dotado de pressupostos normativos e cognitivos dos atores implicados nessa interação, que são considerados influenciadores/moderadores do interesse político. Conforme Latour (2012 *apud* CRUZ, 2020, p. 113), os mediadores “[...] forjam conexões, agem e induzem a ação.” E é por meio da articulação que os mediadores comprimem ou ampliam o financiamento das políticas públicas.

Desta forma, a representação político-financeira resultou em poucos avanços para o programa de proteção. Apesar do aumento da previsão orçamentária, não foram observadas melhorias significativas na proteção e o recurso não chega até a ponta (SR, 2021), às equipes executoras. Conforme o levantamento feito pelo CBDDDH (2020), houve uma queda no orçamento federal de R\$14.718.780,00, em 2018, para R\$11.340.189,00, em 2020. Alguns pontos merecem destaque, nesta análise: 1. o número de defensores atendidos em 2018 era de 577, conforme publicação na página do MDH em 03/09/2018, às 00h00, com atualização em 03/09/2018, às 18h10. Em 2020, esse número passou para 645, conforme publicação na página do MMFDH em 10/01/2020, às 15h54, com atualização em 10/01/2020, às 16h22; 2. em 2018, existiam 5 programas estaduais, mais a equipe federal. Em 2020, eram 6 programas estaduais, mais a equipe federal; 3. a variação real dos recursos orçamentários por defensores/ano é de R\$25.509,15, em 2018 e de R\$17.581,69. Isso

significa uma redução de 31%, entre os períodos; 4. a variação por programas estaduais e federal ao ano é de R\$2.453,130, em 2018, para R\$1.620.027,00, em 2020. Uma redução de 34%.

5.3 Repertórios de Confronto

Conforme indicado anteriormente, o advento de líderes inclinados à ideologia liberal, sobretudo em 2019, dificultou a inclusão das demandas sociais à agenda política. O desinteresse dos gestores pelos Direitos Humanos e por quem os defende, provocou interrupções no programa de proteção. Essa restrição político-financeira reduziu os custos da ação coletiva e incentivou a mobilização social. (CARLOS, 2021).

As(os) defensoras(es) de Direitos Humanos têm mobilizado, frequentemente, os três repertórios conjugados. Como repertório **extrainstitucional**, foram veiculados os dados sobre as violações às(aos) defensoras(es) em jornais de grande circulação; foram feitas denúncias a órgãos competentes; e realizado um abaixo-assinado, de forma a confrontar o Estado brasileiro pelas violências contra esse grupo.

O repertório **institucional** foi composto pela produção de dossiês sobre as violações e violências incorridas contra defensoras(es) dos Direitos Humanos, no Brasil; foram feitas denúncias à Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados; ocorrem regularmente diligências para a verificação da situação de defensoras(es) ameaçadas(os); denúncia de autoridades ao Judiciário; realização de audiência pública para debater a situação das(os) defensoras(es).

Por sua vez, como exemplo de repertório **multiescalar**, citamos que o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos denunciou a situação de violência à Relatoria Especial para a situação de Defensores de Direitos Humanos da ONU e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), vinculada à Organização dos Estados Americanos(OEA), em 2016. (CBDDDH, 2020).

Ainda nessa perspectiva de internacionalização, em 15/09/2021 foi realizado o debate sobre o andamento das recomendações feitas ao Brasil, no campo das ações do Observatório da Revisão Periódica Universal (RPU) da ONU. No âmbito nacional, a divulgação dos relatórios pelas organizações da sociedade civil, relatando as violações tem sido a performance mais utilizada.

5.4 Resultados da Ação Pública de Proteção às(aos) Defensoras(es) de Direitos Humanos: críticas de organizações da sociedade civil

As entrevistas realizadas com três representantes de quatro organizações da sociedade civil possibilitaram o levantamento de críticas comuns ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores. Nesta seção, apenas o instrumento normativo Decreto nº 9.937/2019 foi contemplado. Esta pesquisa não pretende generalizar os resultados encontrados ou pressupor unanimidade entre os atores sociais sobre a questão em tela. Argumenta-se, apenas, que a conjuntura da ação pública investigada revela fragilidades no nível operacional de suas capacidades e efetividades (MUKHERJEE; BALI 2019).

Na dimensão operacional, o monitoramento da política pública era exercido por organizações da sociedade civil, vinculadas aos órgãos governamentais com o objetivo de aprimorar a efetividade das medidas de proteção. Com a desmobilização da participação social, o Programa deixou de contar com o controle social dos seus resultados. Como consequência, não há transparência em relação ao Programa de Proteção.

A atuação da equipe técnica federal do Programa foi considerada insuficiente pelos entrevistados. A crítica está no tamanho reduzido da equipe em relação a quantidade de estados e defensoras(es) a serem atendidos. A padronização do atendimento é um outro aspecto abordado. O Brasil é um país com dimensões continentais, composto por entes federativos com diferentes extensões territoriais e com demandas de proteção distintas, o que dificulta o processo de atendimento das(os) defensoras(es), por uma única equipe.

Há também críticas à capacitação dos membros das equipes. Para um dos defensores entrevistados, vinculado a uma instituição voltada ao direito à defesa dos Direitos Humanos, assinala ainda, que “[...] as equipes técnicas precisam de uma formação mais qualificada para atuar com esse setor, com defensores, nesses contextos.” Para RN (2021), os membros das equipes não passam a confiança necessária para o compartilhamento das informações pessoais e organizacionais. Desta forma, o programa, da forma como é regido, não demonstra ser operacionalmente viável.

Na dimensão política, a interlocução com os três entrevistados convergiu para o entendimento de que o Programa, sob a gestão do governo Bolsonaro, encontra embargos sociais. De acordo com SR (2021), esse governo incorpora outros desafios à política de proteção.

Primeiro porque ele é contrário aos Direitos Humanos e ao ativismo, aos indígenas que são a maioria. A maior parte das defensoras e dos defensores, inseridos no Programa oficial, estão em contexto do direito à terra e ao território. É o segmento mais atacado. É um segmento que precisa de mais proteção. Então, como ele (Bolsonaro) vem fortemente com discurso anti-ativismo, anti-povos indígenas e quilombolas, a gente também fica muito receoso da inclusão de defensoras e defensores nesse programa.

Apesar de ser socialmente necessário e urgente, o corpo político brasileiro tem demonstrado que o Programa é politicamente inviável de ser implementado por completo. Os atores estatais, assim como o presidente do Brasil, não possuem a confiança dos atores sociais; não se veem compelidos a compor com dissidentes políticos; e não demonstram interesse em pautar na agenda, a aprovação de um marco legal regulamentador do programa.

Sob a ótica dos atores sociais, a política pública que deveria ser construída com seriedade, está entranhada por ameaças vindas do próprio Estado. Assim, a participação de defensoras(es) no Programa de Proteção, está condicionada aos casos em que esses indivíduos não enxergam outras possibilidades. RN (2021) pontua que

[...] num Estado em que a democracia é posta em risco a todo momento, em que você não sabe o que vai acontecer daqui a pouco, como é que se coloca a vida de defensores na mão de estruturas estatais? Tendo acesso não só à vida da pessoa, mas também a suas organizações?

Na dimensão analítica, sob a perspectiva dos atores entrevistados, o PPDDH não é capaz de resolver o problema de proteção das(os) defensoras(es). Segundo SR (2021), nos últimos anos “[...] a gestão do programa foi perdendo força, no sentido do que era o entendimento da sua tarefa”. Essa atribuição de articular políticas públicas, atores e medidas de redução das causas estruturais de violência contra esse grupo, foi se perdendo ao longo dos anos.

Dentre as dificuldades de execução da política pública, destacamos que: as unidades federativas não sabem, não estão dispostas ou não podem oferecer a contrapartida que a execução do programa necessita; a definição das medidas de proteção não foi estruturada de maneira adequada, levando em consideração as especificidades de cada região do país e seriam implementadas; a política sofre com

a descontinuidade em diversos estados, de acordo com a mudança de governantes; e é baixo o financiamento do programa.

DT (2021) pondera que o programa deveria ser capaz de realizar “[..] diagnóstico, mapeamento, acompanhamento, visita de educadores sociais (às(aos) defensoras(es).” A fim de garantir “[...]que os defensores que estivessem sob ameaça pudessem, de fato, ter apoio para deslocamento, estrutura e tudo mais.” Conforme a indicação de RN (2021) e DT (2021), atualmente, a execução do programa está reduzida a um monitoramento remoto, pouco efetivo. Além disso, a vida das(os) defensoras(es) incluídas(os) na política, está sob risco quando os atores estatais se dispõem a perpetrar violências contra esses indivíduos, a partir do uso de informações privilegiadas a que têm acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quem defende quem defende os Direitos Humanos no Brasil? Essa foi a questão instigadora, que vicejou a realização deste estudo. É certo que essa pergunta não foi respondida. Tampouco foi elencada como o problema dessa pesquisa. Essa indagação foi utilizada como uma lembrança de que os corpos posicionados na linha de frente da defesa dos Direitos Humanos também necessitam de proteção.

Nesse processo, esse trabalho buscou elucidar os processos existentes na ação pública de proteção de defensoras(es) de Direitos Humanos no Brasil. A análise dos instrumentos pesquisados, destinados a proteger as(os) defensoras(es), demonstrou que a sua existência, por si só, não assegura a manutenção das atividades das(os) defensoras(es), sequer as suas vidas. Além disso, o desmonte dessa política pública, ocorrido nos últimos cinco anos, corresponde à localização dada às(aos) defensoras(es), pelos governos.

As mudanças ocorridas no Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos colocaram os representantes da sociedade civil à margem do Conselho Deliberativo do PPDDH. Visto que a percepção da realidade enfrentada, das urgências e das necessidades pelas quais passam as(os) defensoras(es) é notadamente mais bem indicada por quem está no cotidiano das lutas, o afastamento da sociedade civil da coordenação, do acompanhamento e da avaliação das ações protetivas provocou a baixa efetividade das medidas de proteção.

O Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Ambientalistas e Comunicadores incluiu dois novos grupos aos beneficiários da política pública com o intuito de sanar as demandas (nacionais e internacionais) de proposição de mecanismos de proteção a esses indivíduos. Contudo, ficou claro nesta pesquisa que o custo político de acabar com o programa seria muito alto. Assim, o governo federal, objetivando enfraquecer as ações da sociedade civil organizada, vem, sistematicamente, estabelecendo dispositivos e práticas de ação pública que reduzem os esforços (recursos, equipe federal, articulação) e a participação social nessa política. Esse desmonte aplicado à política de proteção de defensoras(es) gera a percepção de que o Estado, que deveria protegê-las(os), não é capaz de fazê-lo. Essa incapacidade decorre das mudanças ocorridas nos instrumentos normativos e da falta de um marco regulatório institucionalizado.

As unidades federativas, responsáveis pela execução das medidas de proteção, não estão amparadas em capacidades e financeiramente para a sua realização. Dessa forma, torna-se um desafio às políticas públicas de proteção de defensoras(es) assegurar as ações estabelecidas nos instrumentos. Para amparar os beneficiários da política são formadas redes de apoio e solidariedade nas organizações que não contam com outras formas de financiamento. São criados dispositivos próprios, como fundo de emergência, aquisição de equipamentos (câmeras, celulares), deslocamento de localidade (em último caso).

A redução do financiamento da política pública atinge sobremaneira a atuação das(os) defensoras(es) e das instituições de Direitos Humanos. Visto que, a falta de segurança para dar continuidade às suas atividades e os confrontos contumazes causados por outras instâncias de poder, propiciam a criação e divulgação da crença de que defensoras(es) são transgressoras(es) e economicamente danosas(os) ao país. As entrevistas realizadas com os três representantes das organizações da sociedade civil vinculadas ao tema dos Direitos Humanos, evidenciaram que a criminalização de defensoras(es) é um ponto crítico na relação entre os atores socioestatais. Esse padrão de violência (tipicamente estatal) contra esse grupo, atua na produção de um referencial cognitivo de marginalização de defensoras(es) de Direitos Humanos.

Não obstante, o enfrentamento das causas estruturais da violência contra defensoras(es) é matéria rejeitada pela maioria do corpo político brasileiro. Antecipar-se à ocorrência das violências, significa que o Estado deve se debruçar sobre questões ambientais, de demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas, da reforma agrária e urbana, de gênero, entre outras. São esses precedentes que pactuam para que as violências às(os) defensoras(es) ocorram.

Os processos interacionais tão caros ao desenho da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos não foram mantidos na concepção dos Programas de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, de 2016 e 2019. Os atores sociais, ao deixarem de integrar o Conselho Deliberativo, não participam dos processos decisórios que balizam a ação pública. Nessa mesma linha, o aprimoramento da política e a transparência sobre os resultados alcançados ficam comprometidos.

Como conclusão, retomamos à definição do que é um problema público, identificando-o enquanto um interesse da sociedade esbarramos em uma dicotomia

que é dada pela literatura: a matriz estadocêntrica e a matriz sociocêntrica. Na falta de convergência entre essas duas matrizes, reside a identificação de que o problema público não cessa de ser definido. Esta pesquisa demonstrou que o problema da violência contra defensoras(es) de Direitos Humanos postulado pela sociedade e elencado na agenda política, não segue alinhado nas esferas social e estatal. Pelo contrário, o problema social, tornado público, distanciou-se da sua origem e sofreu um novo balizamento. A compreensão das modificações por quais passaram os programas de proteção, aqui entendidos como instrumentos de ação pública, mostrou a reformulação do problema público ocorrida por meio de Decretos formulados por atores estatais, à sua oportunidade e conveniência. Destaca-se o fato dessa redefinição ter acontecido dentro do instrumento da ação pública e ser resultante de interesses que não estão explícitos nos desenhos da política pública.

REFERÊNCIAS

BALI, A. S.; CAPANO, G; RAMESH, M. **Anticipating and designing for policy effectiveness.** *Policy and Society*, 38(1), 1-13, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Cap. 6, 14, 15. Petrópolis: Vozes, 2002.

BLUMER, H. **Sociological implications of the thought of George Herbert Mead.** In: COLIN, B.R. et al. (eds) *School and Society*. London: Open University, 1971.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão. Disponível em: <https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública de Lançamento do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2004c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/7852>>. Acesso em: 15 de jul. de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.980, 12 de fevereiro de 2004.** Institui o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=153914>>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.616, 19 de maio de 2004.** Insere Capítulo na Lei nº 9.807, de 1999, que institui o Programa de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254367>>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.575, 29 de janeiro de 2009.** Institui o programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422693>>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.595, 19 de março de 2019.** Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194587>>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

_____. **Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007.** Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206044&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.044%2C%20DE%2012,Humanos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

_____. **Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016.** Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo, no âmbito do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724impresao.htm>. Acesso em: 20 de out. de 2021.

_____. **Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016.** Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Publicado em: 13/06/2016 | Edição: 111 | Seção: 1 | Página: 22. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-611-de-10-de-junho-de-2016-23048509>>. Acesso em 23 de out. de 2021.

_____. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse [...] DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 02/01/2017 | Edição: 1 | Seção: 1 |. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287>. Acesso em: 23 de out. de 2021.

_____. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 13 de out de 2021.

_____. **Portaria nº 300, de 03 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 04/09/2018 | Edição: 171 | Seção: 1 | Página: 50-51. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/-/assetpublisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39528373/do1-2018-09-04-portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-2018-39528265>>. Acesso em: 13 de out de 2021.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 11/04/2019 | Edição: 70-A | Seção: 1 - Extra | Página: 5. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

_____. **Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Publicado em: 31/05/2019 | Edição: nº 103-A | Seção: 1 - Extra. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/05/2019&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=123>>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

_____. **Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019.** Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 25/07/2019 | Edição: 142 | Seção: 1 | Página: 4. Órgão: Atos do Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9937-de-24-de-julho-de-2019-205251661>>. Acesso em: 13 de out de 2021.

_____. **Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021.** Altera o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, que institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Publicado no DOU de 28 de setembro de 2021, Seção 1

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Textos para discussão. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf>. Acesso em: 14 de jul. de 2021.

CARLOS, E. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Consequências na Política Nacional de Direitos Humanos.** 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/LvPXMNgKZHkDYdjyVYS6Bmm/#>>. Acesso em: 10 de out. de 2021.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <<https://necad.paginas.ufsc.br/files/2012/07/CARVALHO-Jos%C3%A9-Murilo-de.-Cidadania-no-Brasil1.pdf>>. Acesso em: 14 de mai. de 2020.

CARVALHO, Luís Miguel. **As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos**. Currículo sem fronteiras, v. 15, n. 2, p. 314-333, 2015.

CBDDDH et al. **Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil em 2017** / Organização de Antonio Francisco de Lima Neto [et al.]. — Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018. Disponível em: <<http://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/12/cbdddh-dossie-2017.pdf>>. Acesso em: 14 de mai. de 2020.

_____. **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 Layza Queiroz Santos ... [et al.]. -- 3. ed. -- Curitiba : Terra de Direitos, 2020. Outros organizadores: Milena Argenta, Sandra Carvalho, Antonio Neto, Darci Frigo, Thiago Fribida. Disponível em: <<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Dossi%C3%AA-Vidas-em-Luta.pdf>>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

_____. **Carta de Princípios do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**; pág. 01. Disponível em: <<http://comiteddh.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 10 de set de 2021.

CIDH. OEA. **Banco de Casos**. v. Brasil, 2021.

CIDH. OEA. **Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório 43/03**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 12 de fevereiro de 2021.

CMP. **Página Oficial**. 2021. Disponível em: <<https://cmpbrasil.org/about/>>. Acesso em: 13 de set de 2021.

CPT. **Página Oficial**. 2021. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/>>. Acesso em: 13 de set de 2021.

CRUZ, F. N. B. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a. 262p. (Pesquisa, inovação & ousadia).

CRUZ, F. N. B.; DAROIT, D. **Das Dinâmicas Transversais às Múltiplas Efetividades das Interfaces Socioestatais**. Brasília. 2020b.

DEACON, B. et al. **Global social governance: themes and prospects**. Helsinki, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2003.

DEWEY, J. 1927. **The Public and Its Problems**. Chicago: Swallow.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson; Prentice- Hall, 1992.

DUBET, François. **Sociologia da Experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

DORNELLAS, L. C. G.; MAYOR, S. T. S. Abordagem Cognitiva: uma contribuição para a análise da política pública de esporte e lazer. 2021. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/06/1253555/31512-texto-do-artigo-92543-1-10-20210317.pdf>>. Acesso em 17 de out. de 2021.

DT. 2021. **Entrevista concedida à Vanessa Lisboa Bastos**, por meio da plataforma Zoom, em 8 de outubro de 2021. Brasília. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

EASTON, David. **An approach to the analysis of political systems**, World Politics, 9 (3), pp. 383-400. 1957.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FOUILLEUX, E. **A Construção das Políticas Públicas Globais**. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos / Organizado por Osmany Porto de Oliveira, Patrick Hassenteufel; tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021. 460 p. : il.

FRIEDBERG, E. **Le Pouvoir et la Règle: Dynamiques de l'action organisée**. Paris : éd. du Seuil, 1993. 404p.

FRONT LINE DEFENDERS. **Basta de Assassinatos**. 2018. Publicado por: Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders Grattan House, Temple Road, Blackrock, A94 FA39, County Dublin, Ireland. Versão em português traduzida e revisada por Rafael Diógenes Marques. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stop_the_killings_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 de set de 2021.

_____. 2014. Annual Report. **Global Trends In 2013 For Human Rights Defenders**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/2014_annual_report.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2015. Annual Report. **Human Rights Defenders In The Balance**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/2015_annual_report.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2016. Annual Report. **Stop The Killing Of Human Rights Defenders**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/2016_annual_report_final.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2017. **Annual Report On Human Rights Defenders At Risk In 2017**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/annual_report_digital.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2018. **Front Line Defenders Global Analysis 2018**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2019. **Front Line Defenders Global Analysis 2019**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2019_web.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

_____. 2020. **Front Line Defenders Global Analysis 2020**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fld_global_analysis_2020.pdf>. Acesso em 30 de jul. de 2021.

GALLARDO, Helio. **Teoria crítica: Matriz e possibilidade de Direitos Humanos**. Campinas/SP: Unesp, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GILL, Rosalind. **Análise de discurso**. In Pesquisa qualitativa: com texto, imagem e som. Org. Martin Bauer e George Gaskell, 244-270. Petrópolis: Vozes. 2002.

GONDIM, Linda M. P.; ROCHA, Aline M. M. **Repertórios de confronto em movimentos sociais urbanos: os casos da “Resistência Vila Vicentina” e do “Quem Dera Ser um Peixe”, em Fortaleza-CE**. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 50, n. 1, mar./jun., 2019, p. 365–407. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/31154/97148>>. Acesso em: 24 de out. de 2021.

GOHN, M. da G. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008a. 160 p.

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008b.

_____. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativo do terceiro setor**. – 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 de ago de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. 2021. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2019/01-01-2019/31-12-2019/66/3596>>. Acesso em: 11 de out. de 2021.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981.

GUSFIELD, J. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago, Un. of Chicago Press. 1981.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública**. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos* / Organizado por Osmany Porto de Oliveira, Patrick Hassenteufel; tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021. 460 p. :

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures**. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313, 2016. DOI:10.1111/regu.12091

HERRERA FLORES, Joaquín. **Os Direitos Humanos no contexto da globalização**. In: *Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia*. no 25-28. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[HYPE//uninomade.net/wpcontent/files_mf/112_303120543Lugar%20Comum_25-26_completo.pdf#page=39](https://uninomade.net/wpcontent/files_mf/112_303120543Lugar%20Comum_25-26_completo.pdf#page=39)>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

IBICT. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPE_f2a623bddcf9b90615b5177ef872ada5>. Acesso em: 14 de set. de 2021.

JUSTIÇA GLOBAL. **Página Oficial**. 2021. Disponível em: <<http://www.global.org.br/>>. Acesso em: 13 de set. de 2021.

JUSTIÇA Global - ver pag 16

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS P. (ORG.) **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences-Po, 2004.

_____. **Introduction: understanding public policy through its instruments**. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. EDUFAL, Maceió, 2012.

_____. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. *Revista Pós Ci. Soc.* V.9 n. 18/2015.

LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How**. Claveland: Meridian Books. (1936/1958).

LATOURE, B. (2012). **Reagregando o Social**. Bauru, SP: EDUSC/ Salvador, BA: EDUFBA

LA VILLE, C., Dionne J. **A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999, 340 p.

LINDBLOM, Charles E. **The science of “muddling through”**. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959.

LINDGREN, J. A. **A ONU e a proteção aos direitos humanos**. Revista Brasileira de política internacional 37.1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MUKHERJEE, I.; BALI, A. S. (2019). **Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin, Policy Design and Practice**. 2:2, 103-114, Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1632616>>. Acesso em: 30 de jun. de 2021.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NIEDERLE, P.; GRISA, C. **Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções**. Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23 - Jan./Abr. de 2013.

NONATO, S. Raquel. **Compras públicas sustentáveis no Brasil: Análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores**. FGV, Escola de Administração de empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Criminalização de Defensoras e Defensores de direitos humanos: Criminalização do trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos**. OEA/Ser. L/V/II.Doc. 49/15.31, 2015, ISBN 978-0-8270-6529-1, 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/criminalizacao2016.pdf>>. Acesso em: 19 de jul. de 2021.

OLIVEIRA, Giovanna Araújo de. **Criminalização de defensoras e defensores de Direitos Humanos: análise crítica do discurso do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos** / Organizado por Osmany Porto de Oliveira, Patrick Hassenteufel; tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021. 460 p. : il.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. "Nações Unidas", 217 (III) A, 1948, Paris, art. 1. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 6 de jul. de 2016.

ONU. **Resolução 53/144. da Assembleia Geral das Nações Unidas**, de 9 de Dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-sobre-o-direito-e-a-responsabilidade-dos-individuos-grupos-ou-orgaos-da-sociedade-de-promover-e-proteger-os-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 12 de jul. de 2021.

_____. **Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos**. 2004. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>>. Acesso em: 21 de set de 2020.

ONU MULHERES. **Defensoras de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/defensorasdedireitoshumanos/>. Acesso em: 13 de set. de 2021.

OVERDEVEST, C., and J. Zeitlin. 2014. **Assembling an Experimentalist Regime**: Transnational Governance Interactions in the Forest Sector. *Regulation & Governance* 8 (1): 22–48. doi: 10.1111/j.1748-5991.2012.01133.x.

PEIXOTO, G. A. Leandro. **Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas**. Revista de Políticas Públicas, São Luiz, 2015.

PINHEIRO, P. S.; POPPOVIC, M. E.; KAHN, T. **Novos Estudos CEBRAP**. N.º 39, julho 1994 pp. 189-208. Disponível em: <<http://noosfero.uccsal.br/articles/0010/3251/pinheiro-poppovic-e-kahn-pobreza-violencia-dh.pdf>>. Acesso em: 27 de jun. de 2021.

PONTE. **Ministro da Justiça da gestão Temer paralisa tudo o que é relacionado a Direitos Humanos no Brasil**. Disponível em: <<https://ponte.org/ministro-da-justica-da-gestao-temer-paralisa-tudo-o-que-e-relacionado-a-direitos-humanos-no-brasil/>>. Acesso em: 16 de set. de 2021.

PORTO, L. C. Políticas de Proteção e o Papel dos Defensores de Direitos Humanos: o caso Manoel Mattos. DOI 10.22533/at.ed.8311913036Direitos Humanos e Diversidade 2. Disponível em: <<https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/9067>>. Acesso em: 25 de out. de 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.322 de 14 de junho de 2021**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Institui o Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas no Estado do Rio de Janeiro – PEPDDH/RJ.

RITTEL, Horst W. J.; Webber, Melvin M. **Dilemmas in a General Theory of Planning**. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RN. 2021. **Entrevista concedida à Vanessa Lisboa Bastos**, por meio da plataforma Zoom, em 10 de setembro de 2021. Brasília. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

SADI, A. **Para evitar 'afrontar' Bolsonaro, governo Temer trava pautas 'polêmicas' nos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2018/10/26/para-evitar-afrontar-bolsonaro-governo-temer-trava-pautas-polemicas-nos-direitos-humanos.ghtml>>. Acesso em: 08 de set. de 2021.

SANTOS, Boaventura S. **Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós Modernidade**. 3ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 1997.

_____. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. Lua Nova, São Paulo, n.48, p.11-32, jun. 1997. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF>. Acesso em: 12 de ago. de 2021.

_____. **Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade**. *Revista Direitos Humanos*, n. 2, p. 10-18, 2009. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/81695/1/Direitos%20humanos_o%20desafio%20da%20interculturalidade.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2020.

_____. **Se Deus fosse um activista dos direitos humanos**. Coimbra: Ed. Almedina, 160 pp. 2013.

_____. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Para uma nova visão da Europa**: aprender com o Sul, *Sociologias*, ano 18, nº 43, set/dez. 2016, p. 24-56.

SAUER, Sérgio. **Violação dos direitos humanos na Amazônia**: conflito e violência na fronteira paraense. Tradução: Phillippa Bennett, Julia Figueira-McDonough, Marsha Michel e Kristen Schlemmer. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005. 170p. Disponível em: <<https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2005/11/relatorioparaportugues.pdf>>. Acesso em: 12 de ago. de 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 14 de 28 de junho de 2004**. DOU nº127. Publicado em 5 de julho de 2004. Seção 1. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/07/2004&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=140>>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organizations (2a ed.). New York: Macmillan. 1957 (Obra original publicada em 1947).

SIMON, H. A. **Rational Decision Making in Business Organizations**. The American Economic Review, 69, 4. 1979. p. 493-513.

SMITH, A. **Uma economia política sociológica**: as políticas públicas como componentes das instituições capitalistas. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos / Organizado por Osmany Porto de Oliveira, Patrick Hassenteufel; tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021. 460 p. il.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias. 2006. p. 20-46.

SOUSA, J. de. **Arquivo revela ação secreta do Exército**. Folha de São Paulo, Brasília, 02 de ago. de 2001. Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u23028.shtml>>. Acesso em: 30 de set. de 2021.

SR. 2021. **Entrevista concedida à Vanessa Lisboa Bastos**, por meio da plataforma Zoom, em 9 de setembro de 2021. Brasília. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8601>>. Acesso em: 25 de out. de 2021.

WERNECK, J.; IRACI, N. **A situação dos direitos humanos das mulheres negras no Brasil**: violência e violações. Geledés, 2016. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/situacaodos-direitos-humanos-das-mulheres-negras-no-brasil-violencias-e-violacoes/>>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

WILDING, Paul. **Globalization, regionalism and social policy**. Social Policy & Administration, v. 31, n. 4, p. 410-128, 1997.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. A instituição em que você atua está vinculada a que tema de Direitos Humanos?
2. Quantas pessoas fazem parte da instituição?
3. Alguma pessoa já foi vítima de violência por atuar com Direitos Humanos? Se sim, o que ocorreu nessa(s) situação(ões)?
4. Você conhece os programas (Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019 e Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016) e a Política (Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007) de Proteção de Defensores de Direitos Humanos?
5. Seus colegas membros da instituição demonstram medo por atuar na defesa dos Direitos Humanos? Se sim, por quê?
6. Para você, qual o propósito de cada um desses instrumentos (programa e política)?
7. Considerando a sua experiência, você percebeu alguma mudança ocorrida nesses instrumentos?
8. Qual a sua percepção sobre as capacidades e os resultados da ação pública viabilizada para a proteção das(os) defensoras(es) de direitos humanos?
9. Algum membro da instituição onde você atua já fez uso de alguma medida de proteção oferecida pelo Estado? Se sim, encontrou alguma dificuldade?
10. Como os membros de sua instituição se sentem na relação com atores governamentais?
11. A instituição onde você atua possui algum dispositivo de proteção para os seus membros?

APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

Entrevista 1

SR., representante das instituições que atuam na defesa de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos

Realizada em: 09/09/2021

Apresentação da autora e da pesquisa

Meu nome é Vanessa, sou estudante do último período de Gestão de Políticas Públicas na UnB. A minha pesquisa de monografia fala sobre os defensores de direitos humanos. A ideia é colocar a lente da pesquisa sobre a defesa de quem se beneficia dos programas, das ações públicas, como também, em quem luta, quem está na linha de frente para garantir que esses direitos não sejam violados ou, para conquistar novos direitos. A minha pergunta de pesquisa é: como se dá a ação pública de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, no Brasil? [...] A minha conversa com você aqui, hoje, é para entender a instituição que você representa ou, as instituições em que você atua, veem seus pares, as pessoas que estão com vocês, esses programas, esses instrumentos e a política pública de proteção dos defensores.

Apresentação da entrevistada

Então, estou aqui conversando contigo, representando o Comitê, mas eu também faço parte de uma instituição que eu ajudei a fundar e é uma das organizações que integra o Comitê. Eu vou tentar ser breve, porque..., mas eu acho que é importante a gente fazer um preâmbulo. Não só a partir desses marcos, dos últimos decretos, mas um pouco de como as organizações da sociedade civil se mobilizaram.

Interrupção para solicitar autorização para a gravação.

Início da contextualização

A gente volta lá atrás, ainda no início dos anos 2000. Logo no início dos anos 2000, ainda no governo Fernando Henrique. A organização que eu faço parte, em parceria com uma organização internacional, lançou um relatório que se chama Na Linha de Frente Defensores de Direitos Humanos no Brasil. Esse, passa a ser o primeiro relatório mais amplo, mostrando uma realidade de assassinatos, ameaças e ataques contra defensores de direitos humanos, no Brasil. A gente, historicamente, já tinha o Caderno de Conflitos da Comissão Pastoral da Terra. A gente tinha o relatório anual

do CIMI, mas estavam mais localizados nessas questões. Então esse, surge como um relatório que relata casos, mas que ele traz uma dimensão do quanto defensoras e defensores, em diversos estados do Brasil, representando lutas muito distintas, estavam sujeitos a uma gama de violações. Desde ameaças, processos de criminalização, de difamação, até um nível muito elevado de assassinatos. Então, esse relatório, quando a gente lança, por uma coincidência da vida, no dia em que ele está sendo lançado (ele tem um lançamento simultâneo em São Paulo e em Genebra), é assassinado, no Espírito Santo, um advogado chamado Marcelo Denadai. Era uma das pessoas que constavam como pessoas ameaçadas de morte, no Brasil. Então isso gerou uma grande repercussão. O antigo CDDPH, que é o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, nos convoca para uma reunião para apresentar esse relatório e criar, ainda ali, no finalzinho do governo, Fernando Henrique, um grupo de trabalho para pensar proteção à defensoras e defensores de Direitos Humanos. A gente tinha em recente, a ONU tinha feito recentemente, em 98 (ano de 1998), a Declaração de Defensores de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também começava a se organizar para a defesa de defensores, criando imunidade especial para defensoras e defensores de direitos humanos, hoje transformada em uma relatoria. A ONU também tinha recém criado a sua relatoria para defensores. Logo após a Declaração, no Brasil, as organizações internacionais e as brasileiras começaram a se movimentar para, inclusive, se apropriar desse conceito, mais fortemente, de defensoras e defensores de direitos humanos. Porque é uma construção política, né, esse conceito? Nós, junto com outras organizações como o Grupo Tortura Nunca Mais e a Terra de Direitos e a Justiça Global, começamos a participar de um processo chamado Consulta Latino-americana para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Esse processo ele faz Guatemala, México e depois ele vai ter uma edição no Brasil, em 2004. Por que eu estou te falando isso? Porque esse assunto estava começando a borbulhar com mais força aqui no Brasil. Era uma coisa quando se lança esse relatório da Justiça Global com a *Front Line* (*Front Line Defenders*). Esse processo (das Consultas Latino-americanas) já estava em curso e era o último momento do governo Fernando Henrique. Quando o governo Lula toma posse, várias organizações da sociedade civil procuram o governo Lula e ele se compromete então, a dar continuidade, a pensar na criação de uma política pública de proteção. Então é construído um grupo de trabalho que é composto por organizações da sociedade civil, por diversas instituições como Defensoria

Pública, Ministério Público, a PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, o Ministério, que na época era Secretaria Especial de Direitos Humanos então por meses, a gente por mais de um ano, se debruçando. Nesse processo, em 2004, o Brasil hospeda a terceira Consulta Latino-americana para Defensores de Direitos Humanos, que aconteceu em agosto de 2004, em São Paulo. As organizações que hoje integram o Comitê, algumas delas, nós resolvemos então, fundar durante esse processo da Consulta, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Naquele momento, o Comitê nasce com o principal objetivo de fazer o monitoramento da política pública de proteção, o PPDDH. Tinha sido lançado, ele tem vários lançamentos, mas o primeiro, quando o Nilmario Miranda era o Ministro de Direitos Humanos, em outubro de 2004, ele é lançado e a gente acha, algumas organizações da sociedade civil que acompanhavam o programa, que foi ainda de forma muito prematura. Porque, a gente precisava ainda estruturar como é que todo o processo de organização das políticas de proteção se daria? O que se entendia por proteção? Como se articula? Porque para nós da sociedade civil, já naquele tempo e até hoje, a maior efetividade de um programa de proteção se dá no enfrentamento das questões estruturais, que geram essas ameaças. Então ele era um programa que nasce com muitos desafios, que tem que alcançar uma capacidade de articular políticas de proteção, que deem conta desse pano de fundo que gera a ameaça, o ataque, a deslegitimação. Enfim, ele é lançado assim mesmo, mas fica inoperante. Em 12/02/2005, a Dorothy, a missionária Dorothy Stang, é assassinada no Pará, em ANAPU. É um grande caso, de grande repercussão internacional. Nós havíamos estado, enquanto representantes da sociedade civil e do Ministério de Direitos Humanos que, na época, acho que ainda não era Ministério, era Secretaria Especial de Direitos Humanos (depois você tem que ver esse cronograma), mas uma semana antes, a gente saiu de Porto Alegre. O Ministro, junto com representantes da Justiça Global, da Terra de Direitos, do Movimento Nacional de Direitos Humanos, da Comissão Pastoral da Terra, a gente sai do Fórum Social Mundial que estava acontecendo e vai para o Pará ver duas situações específicas de defensoras. Duas defensoras de Direitos Humanos em situação de ameaça. Em Rondon, do Pará, dona Maria Joel Dias da Costa, viúva do Dezinho (José Dutra da Costa), um sindicalista assassinado (em 21/11/2000), ela então presidenta do mesmo sindicato (ela seguiu com a luta do marido), estava fortemente ameaçada. Depois, em Belém, nos encontramos com a Dorothy Stang que também estava, já nesse momento, muito

ameaçada. Um pouco mais de uma semana depois, ela é assassinada. Isso fez com que o programa tivesse que buscar respostas mais rápidas. Daí a gente tem a implementação do programa em um primeiro momento em 3 estados da federação, que é o Pará, o Espírito Santo e Pernambuco. O Espírito Santo também vivia uma situação muito grave com uma for... uma atuação de um grupo criminoso, de uma organização criminosa que ao longo de muitos anos colocava um terror grande, chamada Scuderie Detetive Le Cocq. A gente tinha um número muito elevado de defensores em situação de ameaça e de assassinatos. Inclusive, um relatório que a Justiça Global fez em parceria com o um fórum, é como é chama? Acho que era um Fórum de Entidades de Espírito Santo. Esse fórum não existe mais. Com várias organizações de lá... Nós fizemos um relatório sobre a grave situação dos direitos humanos no Espírito Santo e esse relatório foi objeto do CDDPH. Enfim, eram demonstradas essas situações. No Pernambuco, os conflitos agrários também eram muito fortes, então assim se inicia nesses 3 estados a política pública.

Pergunta da autora

Você acha que essa seleção desses 3 estados foi uma conquista de vocês, dos movimentos sociais, ou foi uma proposta que partiu da gestão pública, que partiu do governo?

Resposta da entrevistada

Eu acho que é muito pela demanda apresentada pelas organizações da sociedade civil, que estavam mais mobilizadas, nesse momento. Então, assim, o Pará já vinha liderando os relatórios da Comissão Pastoral da Terra. Eles já apontavam isso: um número muito expressivo de assassinatos de camponeses, de lideranças, de sindicatos rurais. O Dezinho é um caso desse, que a gente levou para o Sistema Interamericano e que tramita lá. O próprio assassinato da Dorothy (Stang). No Espírito Santo também, porque a gente via assassinatos de juízes, de promotores, de várias lideranças. Esse é o caso do Marcelo Denadai, que eu já mencionei. Também há, em Pernambuco, vários conflitos. Tanto rurais, quanto urbanos, com atuação de grupos de extermínio. Acho que teve visibilidade. Não é que esses fossem os estados com uma maior gravidade, mas eram o que as organizações da sociedade civil, nesse primeiro momento, conseguiram demonstrar de forma mais contundente. Daí é criada uma equipe técnica federal para atender todos os outros estados da federação. A gente entende o programa de proteção como uma grande conquista dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil. O programa não foi criado por lei. Você

sabe, tem um projeto de lei que tramita no Congresso, mas a gente nunca conseguiu um ambiente político favorável para que ele fosse efetivamente aprovado. É um projeto de lei que foi muito modificado, de forma negativa e, que ele não é um projeto de lei que atende às expectativas das organizações e dos movimentos sociais. Mesmo assim, é um marco. É uma legislação que cria o programa, cria um lastro maior de responsabilidade do Estado e a gente buscou muito isso, mas até hoje, efetivamente, não conseguimos. O que se conseguiu, é que foi criado na Coordenação Nacional desse programa, em que as organizações da sociedade civil, algumas delas, cinco organizações, faziam parte. Que eram a Comissão Pastoral da Terra, o Conselho Indigenista Missionário, a Terra de Direitos, a Justiça Global e o Movimento Nacional de Direitos Humanos [...] participaram também dessa coordenação a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a ouvidoria agrária, a FUNAI e a fundação Palmares. Vários órgãos que tinham naquilo que a gente falava, uma atribuição no enfrentamento dessas violações. Chegamos a ter uma representação até mesmo do CNJ, em alguns momentos. Não era o ambiente ideal, mas era um ambiente importante de avaliação dos casos, de se articular com a sociedade civil as medidas de proteção. Enfim, o papel da sociedade civil, nessa composição, estava justamente em ajudar em um aperfeiçoamento da política. A gente tinha também um papel muito crítico e isso foi, ao longo dos anos, incomodando os gestores públicos que não mais passaram a valorizar a participação social. Então, um pouco antes, desde 2015, a gente viu um esvaziamento da política pública de proteção, em que essa Coordenação Nacional não era mais convocada, em que os critérios foram mudando muito ao longo desse período e que culmina num grande golpe, que a gente sofre na Conferência Nacional de Direitos Humanos. Em que, a presidenta Dilma assinou um decreto, que foi elaborado em sigilo, por isso que a gente credita esse momento como um golpe que sofremos. A sociedade civil participava da organização da Conferência, de todos os temas e nós fomos surpreendidos com a leitura desse o anúncio, desse decreto que substancialmente vetou a participação social. De lá para cá, o controle social ficou muito prejudicado. O Comitê, já em 2015, diante de todas essas dificuldades, começou a mudar um pouco o seu papel. Porque, como eu te disse lá no início, ele nasceu com um principal propósito do monitoramento da política. Então, todos os anos, recomendações eram entregues ao Ministério dos Direitos Humanos, para o fortalecimento da política de proteção. Quando a gente viu que o cenário estava ficando muito difícil e a política sofrendo um esvaziamento, reestruturamos o Comitê

para que ele tivesse um papel político mais ativo. Então hoje o Comitê tem estruturado um fundo emergencial, que apoia movimentos e defensores e defensores de Direitos Humanos em situações de ameaça. Seja para retiradas temporárias de território, instalação de equipamentos de segurança, oficinas de proteção, pensar em medidas de proteção. Então fomos articulando uma série de outras iniciativas. As missões *in loco* que pudessem ser uma outra forma da gente seguir atuando, uma vez que estávamos alijados da participação social. Não desistimos de retomar a participação social. O CDDPH é transformado com a aprovação da lei que cria o Conselho Nacional de Direitos Humanos. No Conselho Nacional é criada uma Comissão Permanente para Defensores de Direitos Humanos, Enfrentamento à Criminalização dos Movimentos Sociais. A gente ocupa esse espaço, no melhor sentido de ocupar. Eu, inclusive, coordenei, por alguns anos, essa Comissão. Como uma cauda do monitoramento da política pública, a gente tentou várias tratativas. Fosse com o governo lá do Temer. Principalmente no governo Temer. Porque o Bolsonaro, todas as esperanças ficaram muito mais comprometidas. Mas, a gente tem um grupo de trabalho para tentar reverter esse decreto, efetivamente. Todos os decretos posteriores, que vieram, seguiram sem contemplar a participação social. É uma lástima, mas enfim, esse quadro não foi revertido.

Pergunta da autora

Você falou das dificuldades estruturais da primeira tentativa, em 2004/2005, de fazer o programa de proteção ser mais efetivo, dele funcionar de uma forma melhor. Você tem algum detalhamento dessas dificuldades?

Resposta da entrevistada

Tenho sim. Primeiro, acho que a primeira grande questão que segue sendo um problema, até hoje, e que a gente sempre coloca, é a forma como o programa é estruturado. É feita uma triangulação. Então é firmado um convênio entre o governo federal, governo estadual e uma organização da sociedade civil que vai executar efetivamente o programa, compor uma coordenação desse programa, depois uma equipe técnica. Esse formato gerou, ao longo de, e continua gerando, um problema muito grande. Primeiro, o compromisso político dos estados, que nem sempre entram com uma contrapartida financeira, mas muito também porque é feito através de convênios. Esses convênios, às vezes, têm lapsos temporais que inviabilizam a continuidade da política. Então esse foi, sempre, um grande desafio que a gente colocou, desde o início. Uma outra questão, é que ainda não se tinha pensado de

forma mais estruturada como é que seriam as medidas de proteção, como que elas seriam implementadas. Pensa em um estado da dimensão do Pará, com todas as singularidades territoriais, que têm uma equipe técnica e um recurso do mesmo porte de um estado como o Espírito Santo, muito menor. Então assim, tinham questões que era importante terem sido superadas. Até hoje elas não foram superadas. Depois, ao longo dos anos e, principalmente, nos últimos anos, o atraso pelo poder público, a gestão do programa foi perdendo força, no sentido do que era o entendimento da sua tarefa. Antes a gente tinha lá uma tentativa muito forte de articular as políticas públicas. Hoje o programa, por parte dos gestores, de quem hoje está na gestão, porque é como o governo, desclassificaram esse sentido. Para entender que não é função do programa articular as políticas públicas, mas simplesmente fazer uma proteção que eles chamam de simbólica, de defensoras. Então a gente passa por um momento porque o governo Bolsonaro, ele também traz uma gama de outros desafios. Primeiro porque ele é contrário aos Direitos Humanos e ao ativismo, aos indígenas que são a maioria. A maior parte das defensoras e dos defensores, inseridos no programa oficial, estão em contexto do direito à terra e ao território. É o segmento mais atacado. É um segmento que precisa de mais proteção. Então, como ele (Bolsonaro) vem fortemente com discurso anti-ativismo, anti-povos indígenas e quilombolas, a gente também fica muito receoso da inclusão de defensoras e defensores nesse programa, mas ele segue existindo em alguns estados da federação. Como a equipe técnica federal, ele também já teve uma descontinuidade muito grande. Ele já chegou a estar em 8 estados e hoje, ele (o programa) está em menos estados. A gente tem um cenário de descontinuidade muito grande. Muitos problemas, mas a gente segue entendendo que é uma política pública muito importante e, seguimos batalhando para o seu fortalecimento. A Comissão de Direitos Humanos, a Comissão de Defensores do Conselho Nacional de Direitos Humanos é um grande aliado. Temos também, na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, um aliado que tem nos ajudado em requerimentos de informação. Porque, vedada a participação social, a gente ficou com muito, muito pouco acesso à informação e transparência. Então eles têm nos ajudado também nesta tarefa. A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados, que através do Observatório do RPU, Revisão Periódica Universal, das Nações Unidas, tem nos ajudado nesse monitoramento. Amanhã mesmo, tem uma audiência pública para ver como o Brasil tem implementado as recomendações do RPU, no quesito defensor dos Direitos

Humanos. Então, a gente aponta que essas são, ainda, questões muito estruturantes e que precisam ser melhoradas. A falta de transparência na execução orçamentária também, porque o governo vem anunciando ao longo dos anos, principalmente depois do assassinato da Marielle, da vereadora Marielle Franco, um aporte cada vez maior de recursos. Mas, efetivamente, a gente não vê esses recursos na ponta. Então é até importante falar que o Comitê, através desse fundo emergencial, ele complementa a proteção, as medidas de proteção de defensores inseridos no programa oficial com compra de equipamentos, com traslado para viagens para essa articulação das políticas públicas. Então, são apontadas algumas fragilidades dessa política, que precisam ser aperfeiçoadas.

Pergunta da autora

Queria que você falasse um pouquinho sobre o que as organizações fazem também. Qual é o tema de Direitos Humanos em que estão vinculadas as instituições?

Resposta da entrevistada

O Comitê congrega cerca de 43 organizações e movimentos sociais, do Brasil. Em vários territórios e de dimensões distintas. Ele segue fazendo o monitoramento do programa de proteção. A gente tem um dossiê, uma publicação chamada Dossiê Vidas em Luta, em que a gente faz um monitoramento da política e da proteção. Também a gente trata de vários outros temas. Ele é para além da publicação, deste monitoramento. Hoje ele administra esse fundo emergencial, tanto para enfrentamento durante situações de ameaça, incremento de medidas de proteção, como também para enfrentamento de medidas de criminalização. Com assessoria jurídica, recursos destinados à assessoria jurídica. Nos últimos anos a gente vê um crescimento muito forte da criminalização. A gente tem um encontro nacional, um momento em que se delibera as principais ações do Comitê. Uma das principais estratégias do Comitê são as missões *in loco*, que estavam um pouco prejudicadas por conta da pandemia, mas que a gente está retornando esse mês de setembro. As missões *in loco* são organizações que integram o Comitê. Elas se deslocam para uma localidade que está com uma situação de vulnerabilidade, para atender um defensor, um movimento social e para então, fazer conversas com o poder público, para promover [...], dar visibilidade na imprensa, fazer as denúncias internacionais. A gente tem atuado também fazendo denúncias tanto para a ONU, como para a Comissão Interamericana, informes. A gente tem atuado um pouco nesse campo, buscando essa incidência política para o fortalecimento. Agora, desde 2015, desde 18 (2018), 2016,

fazendo também um pouco essa ação de atendimento mais direto de defensoras e defensores, no Brasil. A Justiça Global é uma organização que tem mais de 20 anos. Vai fazer 23 anos. A gente atua em um campo muito amplo de direitos humanos. A gente tem uma atuação mais específica como defensoras e defensores de Direitos Humanos e nós temos uma expertise em oficinas de proteção integral. A gente fez muitos cursos com a *Front Line Defenders*, com a proteção internacional e desenvolvemos a nossa própria metodologia, aplicada ao Brasil. Está saindo a segunda edição do Guia de Defensores de Direitos Humanos. A gente tem atuado aí, ajudando a difundir as medidas de proteção, fazendo mapas de risco, contribuindo para aumentar essa proteção de defensoras e defensores de direitos humanos. A gente integrou o Conselho Nacional de Direitos Humanos. Terminamos o nosso mandato agora, no último biênio. Eu coordenei por 4 anos a Comissão de Defensores, primeiro representando a própria Justiça Global, depois a Plataforma DHESCA Brasil. A gente segue ainda, integrando essa Comissão, como conselheira. Porque organizações que não estão no Conselho têm ação também nas Comissões Permanentes. A gente serve ali.

Pergunta da autora

O Comitê tem, mais ou menos, quantas pessoas atuam na instituição?

Resposta da entrevistada

Mais de 40. São 43 organizações que integram, mas a gente tem o que a gente chama de grupo animador. Hoje é formado (o grupo animador) por Justiça Global, Terra de Direitos, Conselho Indigenista Missionário, Artigo 19, ABGLT, por essas organizações. A gente tem uma secretaria operativa, tem a secretaria executiva e uma pessoa na comunicação do Comitê

Pergunta da autora

E, uma pessoa para cada uma dessas instituições do Comitê animador?

Resposta da entrevistada

Isso. E daí o Comitê tem grupos de trabalho. Tem um para gênero e raça, a gente tem um sobre produção de dados e outro, que está começando agora, para se debruçar mais sobre as questões urbanas.

Pergunta da autora

Entendi. Dessas pessoas com quem você está atuando mais próxima, você já deu alguns exemplos: Dezinho, Dorothy Stang dessas pessoas mais próximas do trabalho de vocês, você conhece alguma que já tenha sofrido alguma ameaça?

Resposta da entrevistada

Muitas. Eu inclusive conheço gente que já foi assassinada. É gente que está ameaçada, gente que já sofreu atentado, gente que foi assassinada. Ao longo dessa caminhada, muitas, muitas histórias.

Pergunta da autora

Você consegue me dizer a razão das ameaças, assassinato? O que aconteceu na nessas situações?

Resposta da entrevistada

Sim. Eu vou falar de um defensor de Direitos Humanos que atuava na denúncia de grupos de extermínio, que agiam na fronteira da Paraíba e Pernambuco. O nome dele é Manoel Matos. Ele tinha uma atuação muito contundente de denúncia desses grupos de extermínio. Ele tinha uma medida cautelar da Comissão Interamericana, para garantia da vida dele e ele foi assassinado. Inclusive, esse é o primeiro caso de DC, do Brasil. Aquele instrumento de Deslocamento de Competência, como é chamada a federalização de um caso de Direitos Humanos. Depois tem muitas outras lideranças rurais, indígenas, que foram assassinadas nos últimos anos e que, se não estavam inseridas (porque o programa fala que nenhum inserido morreu na proteção), estavam em situação de espera para inclusão. Enfim, já era pública e notória a situação de ameaça em que viviam. Depois nós temos vários outros casos, a Osvalinda, no Pará, a própria dona Maria Joel Dias da Costa, Alexandre Anderson na Baixada Fluminense, pescador artesanal. Muitos outros. A gente tem, infelizmente, uma gama muito diversa. Não só no campo, mas a gente tem também algo que está em crescimento. Por exemplo, no Rio de Janeiro, ataques advindos do processo de fortalecimento das milícias. Estão ameaçando lideranças. Um outro fenômeno, para a gente muito importante, no contexto das eleições do Bolsonaro, não que já não acontecesse, mas a gente sente um incremento da violência política. Hoje muito direcionada a mulheres negras, mulheres trans, que têm uma trajetória na luta pelos Direitos Humanos. A Marielle (Franco) é a expressão mais visível dessa situação. Hoje a gente tem muitas outras. Parlamentares que foram eleitas com a pauta dos Direitos Humanos e que estão sob forte ameaça. Nesse momento, sendo impedidas de exercerem seus mandatos.

Pergunta da autora

Você acha que os seus colegas das duas instituições e, de outras instituições com as quais você tem algum relacionamento, sentem medo em atuar com direitos humanos?

Resposta da entrevistada

Eu acho assim, é óbvio que você tem contextos em que você tem medo, mas, muitas vezes, é muito pelo contrário. Os defensores querem enfrentar as situações para garantir a sua luta, os seus direitos. O medo é, inclusive, um componente de sobrevivência, mas ele não impede a luta. É por isso que é necessário o fortalecimento das políticas de proteção. Porque, um conceito fundamental, o que diferencia o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, do Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas de Crimes ou, de crianças e adolescentes, é a garantia do defensor na sua linha de frente, a sua atuação no seu território de militância. A medida mais extrema é a retirada desse defensor do seu território. É o último caso em que a gente pensa, porque tem que todas as forças convergem para que possamos mantê-lo em segurança. Infelizmente, muitas vezes isso não tem sido possível, porque as medidas de segurança que se consegue apresentar, não dão conta de garantir minimamente a sua atuação.

Pergunta da autora

Você conhece, de maneira íntima, o decreto 9.937 de 2019, 8.724 de 2016 e a política que é o decreto 6044 de 2017 de proteção dos defensores?

Resposta da entrevistada

Sim. A gente tem acompanhado todos esses decretos no Dossiê Vidas em Luta. A gente faz uma avaliação deles. Por exemplo, eles são muito dados como respostas e muito pontuais. A questão então, quando você tem um decreto que inclui defensores ambientais e comunicadores, você não tem o reflexo disso na política, na proteção, efetivamente. A gente tinha organizações como a Global Witness, denunciando muito fortemente a questão dos defensores ambientais, que o Brasil era o campeão mundial de assassinatos de defensores ambientais. A gente teve um incremento muito grande dos ataques a comunicadores populares e organizações como o Artigo 19, denunciando muito fortemente. Então, como resposta, simplesmente o governo foi lá, mudou um decreto para incluí-los. Mas, efetivamente, não há um reflexo na melhoria da proteção dessas categorias e nem das outras. Enfim, como eu falei também, o aporte financeiro, que eles falam que tem aumentado os recursos, a gente não vê na ponta isso refletido. Não é como uma melhoria da política, com a própria ampliação da política em mais estados da federação. A gente segue muito sem o retorno da participação social. Você pensa assim: o Estado não tem essa perna. Quem sabe da realidade são as organizações, os movimentos que estão nos territórios. A

participação social, ela agrega valor à proteção. A gente não vê nesses decretos, eles não retornam (a participação). Houve uma judicialização para implementação da política, que você deve saber. Uma ação movida pelo Ministério Público Federal, mas lá do TRF 1, do Rio Grande do Sul. Já tem uma conclusão. Então, a gente está em fase de discussão da implementação da política, do plano da política de proteção a defensores. Porque ela efetivamente nunca tinha sido efetivada. Só que, a gente vai ver com muito cuidado e preocupação. É o início dessa proteção, num governo que se coloca frontalmente contrário à atuação de defensoras e defensores de direitos humanos. Que faz tudo para minar a participação social, fechamento dos espaços de participação. Então, a gente está tratando desse assunto lá na comissão permanente do Conselho Nacional de Direitos Humanos, mas com muito cuidado. É uma resistência gigantesca por parte do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, na implementação.

Pergunta da autora

Você acha que, então, qual é o propósito desses decretos e dessa política? Qual é o propósito não declarado?

Resposta da entrevistada

Olha, nesse contexto, a gente vê que é: você não tem o custo político de acabar com programas de proteção, mas você vai minando as suas formas de atuação. Assim, seria um custo político muito grande acabar com a política, mas ele vai minando. Ao longo dos anos esse programa foi se deteriorando. Não é só um problema localizado no governo Bolsonaro ou, no desgoverno Bolsonaro. Só que, agora, a gente encontra um ambiente muito propício. As ações da sociedade civil buscam e, seguem buscando, o fortalecimento da política. Então todas as nossas ações vão no sentido de fortalecê-lo.

Pergunta da autora

Qual é a sua percepção sobre as capacidades e os resultados dessa ação pública de proteção dos defensores das defensoras?

Resposta da entrevistada

O programa de proteção é muito importante. Ele é muito importante. Isso que se chama de “simbólico” já significa algo importante, mas ele tem que incrementar muito mais a sua capacidade de atuação. Ele precisa de um marco legal. Precisa de recursos. Precisa tanto de recursos orçamentários, como recursos humanos, para ampliar sua capacidade de atuação. Hoje as equipes técnicas precisam de uma

formação mais qualificada para atuar com esse setor, com defensores, esses contextos. Também precisa ser muito fortemente fortalecido, mas o que a gente vê é que está indo no sentido contrário. Assim, eu acredito que é possível que se tenha uma política pública efetiva de proteção e é essa pauta que as nossas organizações, que as organizações têm lutado. Mas, precisa também, de mais transparência em relação a essas questões que estão sendo levantadas. Porque tem pouquíssima transparência em relação aos programas de proteção.

Pergunta da autora

A parte em que você fala das pessoas que você conhece, que já sofreram algum tipo de ameaça, assassinados, enfim. Você conhece alguma pessoa que pediu proteção ao Estado? Se você conhece, qual foi a principal dificuldade?

Resposta da entrevistada

Olha, eu vou dar o exemplo de um casal que, inclusive, criou uma homenagem em uma instituição, que é a homenagem à Maria do Espírito Santo Silva. É sobre um casal de Nova Ipixuna, o Zé Cláudio e a Maria atuavam numa ResEx - Reserva Extrativista, vinham numa situação de grave ameaça e não conseguiram uma proteção efetiva. Estavam numa fila para inclusão no programa de proteção e foram assassinados. Acho que esse é um caso emblemático também lá no Pará, Nova Ipixuna. A gente inclusive criou essa homenagem no sentido de valorizar a luta das mulheres defensoras de direitos humanos, no Brasil, que ficam muito invisibilizadas e sofrem ataques muito específicos, levando em conta as questões de gênero. Estão invisibilizadas e as políticas de proteção não conseguem dar atenção. Então, acho que é importante valorizar o papel das defensoras, mas esse é um caso. Tem uma outra. A cacica Cátia Tupinambá, dos Tupinambás, de Belmonte, é uma pessoa inserida no programa de proteção e a gente, no Comitê, também acompanha. Ela assume o cacicado pela renúncia do cacique que a antecedeu por conta das ameaças. Ela ainda segue sendo muito ameaçada. Com ataques ao seu território, que está em fase de demarcação, mas uma fase já avançada. Queimam escolas, queimaram uma tenda cultural, plantação. Toda hora tem gente armada entrando no território. Ela é uma pessoa incluída no programa de proteção.

Pergunta da autora

Conseguir a proteção de fato, então, é uma dificuldade tanto pela fila, como pelas exigências?

Resposta da entrevistada

Quando ela pede, ela consegue uma ronda policial de vez em quando. Que vai lá por uma boa vontade. Inclusive, o comandante, a polícia militar ali, que tem muito apreço pelos indígenas, eles fazem essas rondas. Enfim, sim, eles vão fazer, mas assim, a situação de ameaça dela persiste, ao longo de muitos anos, né?

Pergunta da autora

Nessa relação com o governo, como vocês se sentem? Como as pessoas que estão nas instituições, no caso das duas organizações, como elas se sentem nessa relação com o governo federal ou com os governos estaduais e municipais?

Resposta da entrevistada

Ao longo de todos os anos a gente se sente da mesma forma, cumprindo nosso papel. É óbvio que em determinados momentos, a gente teve mais sucesso para avançar na execução da política pública e tem momentos em que a gente sente mais resistências como é no governo atual. Mas, a gente segue o nosso papel de organizações da sociedade civil que querem o fortalecimento de uma política pública de proteção. Então, se há espaço para diálogo, a gente vai dialogar. Algumas vezes, para você ver, a destituição da participação social em relação a esse programa específico, não se deu no governo Bolsonaro. Se deu no governo Dilma. Então a gente foi lá e fez fortes críticas, repudiou e buscou formas de se retornar a participação social, que é o que até o momento não foi possível, mas esperamos que em breve isso seja sanado.

Pergunta da autora

Por último, eu queria que você falasse um pouquinho mais dos dispositivos de proteção que as instituições têm. Você já comentou das oficinas, do guia...

Resposta da entrevistada

[...] Sobre as organizações, esqueci de falar uma organização que integra o grupo animador, que é a CFEMEA. Acho que eu não falei dela.

[...], mas assim, a gente tem na Justiça Global, a oficina de proteção, que é integral, em que a gente tem metodologias específicas. A gente contribui para análises de riscos e medidas que podem minimizar a situação de vulnerabilidade. A gente tem o Artigo 19, que tem expertise nesse mundo virtual. A gente vê muitos ataques e, cada vez mais, vindo através de redes sociais ou pelos e-mails. Enfim, já aumentou a segurança digital nesse contexto, mas só a segurança digital, a segurança da informação. Uma organização que também está no Comitê, no grupo animador, a CEFEMEA que é uma organização feminista e que tem trabalhado muito com um conceito importantíssimo: o autocuidado e cuidado entre ativistas. Essa situação de

estresse, de ameaça, de criminalização, gera um adoecimento também. Então esse cuidado, você pensar nessas formas de fortalecimento é muito importante. A gente tem trabalhado de forma articulada nessas várias frentes de proteção. A proteção mais dura que a gente tem, efetivamente, é esse fundo emergencial para questões bem concretas. Que é aquisição de uma tenda, equipamento de segurança, instalação de internet, retiradas emergenciais, assessoria jurídica em casos de criminalização... Enfim, são recursos advindos do Comitê. Vem da cooperação internacional, fundações que estão preocupadas com a situação de defensoras e defensores no mundo e, que aportam recursos para que o Comitê possa administrar e fazer esse tipo de apoio.

Entrevista 2

RN., representante da instituição vinculada aos direitos à terra

Realizada em: 10/09/2021

Apresentação da autora e da pesquisa

Meu nome é Vanessa, eu estou no último período de Gestão de Políticas Públicas, na UnB. Como trabalho de conclusão de curso, eu optei por abordar a proteção a quem defende direitos humanos, no Brasil. A ideia é mudar o foco da pesquisa sobre a política pública, não só para os demais beneficiários de direitos humanos, mas para proteger aqueles que estão na linha de frente. Então a ideia é investigar se essa proteção está funcionando. Em que medida? Se ela não está adequada? Como que a política pública está acontecendo? [...] Então a minha pergunta é: como se dá a ação pública de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, no Brasil? Essa é a pergunta que norteia toda a pesquisa. [...] Vou te pedir para, se você puder começar contando para a gente sobre a Pastoral, sobre a sua atuação na Pastoral.

Apresentação do entrevistado

Certo. Pode ser. Bom, a organização é, como o próprio nome diz, uma pastoral. É ligada à CNBB. Nós temos um vínculo com a CNBB. É como uma ação mais no âmbito social [...]. Nós nos organizamos desde 1975. Portanto, há 46 anos. O contexto que surgiu a organização foi ali no meio da ditadura militar. Então foi um contexto que, para muitas comunidades rurais e sobretudo comunidades tradicionais, na Amazônia, também os povos indígenas e quilombolas, dentro daquela perspectiva de expansão do capital. No período da ditadura, rumo à Amazônia, né. Essa ocupação da

Amazônia, que o governo defendia na época, como terra desocupada, terra sem ninguém, mas na verdade tinha muitas comunidades ali. Nesse momento há muitos choques com o avanço das estradas, novas fazendas chegando, madeireiros e gado. Isso entrou e gerou muitos choques, muitos conflitos com as populações dali. Esses povos, naquela região e naquele momento, não tinham muitas referências. Assim, de quem pudesse auxiliar, quem pudesse assessorar em seus processos de luta, de organização. A igreja, na época, atenta a essa situação (porque era muito forte as comunidades eclesiais de base, que traziam, para dentro da igreja, uma interpretação do evangelho, numa perspectiva mais libertadora. Jesus que está no meio dos pobres e que ouve, que caminha ao lado) e, assim, a organização, ela se inspirou neste desse princípio: ser uma presença solidária, fraterna, ecumênica, não fazendo distinção de que essa comunidade, ou, aquele ou aquela pessoa, seja de uma outra religião. Pelo contrário. Então, foi uma perspectiva também muito ecumênica e lógica, onde foi possível haver parcerias com sindicatos, com a igreja local, nisso foi muito bem e muitos trabalhos foram feitos. Mas, onde não foi possível, os agentes, pessoas que, quando passaram a conhecer a organização, foram se dedicando no acompanhamento desses casos. De lá para cá, a organização, ela foi mantendo a sua atuação dentro dessa perspectiva do acompanhamento às comunidades em situação de conflito. Seja conflito por água, seja, na verdade, água entrou depois, mas inicialmente, era conflito por terra, território. Aí depois vem a questão do trabalho escravo. Foram detectados muitos casos de trabalhadores que saíam dessas comunidades ameaçadas ou, das periferias da cidade, pessoas que já tinham sido expulsas e acabam se submetendo à situação de trabalho, no modo trabalho escravo, é análogo ao escravo e, posteriormente, viu-se que, em determinadas regiões do país, nossos agentes começaram a se deparar com essa situação de conflito pela água. Então, isso é uma questão que era muito típica na região do semiárido e hoje já tem na região amazônica. Nós temos casos de conflito por água. Quando grupos empresariais, fazendeiros ou até, às vezes, o próprio Estado, inviabiliza o acesso direto das populações, a determinados recursos hídricos disponíveis. Nesses 46 anos, a gente tem se colocado a serviço das comunidades, ajudado a fazer com que sua voz, o seu grito, seu clamor se estenda para além, para mais distante. Aí, a gente contribui com processos formativos, para que eles entendam como é a estrutura da questão, os próprios direitos garantidos na Constituição e como é que pode fazer com que esses direitos passem a valer. Muitas vezes são comunidades com um índice de

analfabetismo muito grande. Comunidades muito isoladas e sem acesso sequer, às vezes, ao Sindicato. Às vezes o sindicato se coloca à disposição apenas para ajudar nos trâmites de aposentadoria, um benefício, mas um direito que é muito maior, que é a defesa dos próprios modos de vida dessas comunidades, de seus territórios, muitas vezes eles não querem se envolver, porque vai gerar atrito para poderes econômicos e políticos locais. Então a organização, de forma muito autônoma, muito serena, muito fiel a esse evangelho libertador de Jesus Cristo, ela se coloca ali no meio, para caminhar juntos. Não para fazer por eles, porque não faz sentido, mas talvez para animá-los, para encorajá-los, pensar junto com eles os caminhos, as alternativas, de modo que os direitos sejam respeitados.

Pergunta da autora

Perfeito. Você tem ideia de quantas pessoas fazem parte da organização?

Resposta do entrevistado

Olha, é bem complicado assim dizer quantas pessoas. No último levantamento que fizemos, nossas regionais indicaram que havia em torno de 700. É em torno de 700 pessoas envolvidas. São agentes liderados, que assumem funções mais diretas, habilidades mais diretas, em tempo integral disponível. Mas, também temos pessoas voluntárias. Pessoas que colaboram pontualmente com assessoria, por meio de alguma outra atividade, ou se colocam à disposição para ajudar onde a equipe é pequena. Então é até um grupo relativamente grande.

Pergunta da autora

Dessas aproximadamente 700 pessoas que atuam, que estão ali na linha de frente, alguma já relatou alguma violência? Ter sido vítima de alguma violência? Se sim, o que aconteceu nessa situação?

Resposta do entrevistado

Então é se a gente for pensar nessa trajetória para 46 anos houve milhares de situações e relatos de agentes né desde ameaça direta ou ameaça indireta como tentativa de assassinato e até mesmo assassinatos vários foram mortos ao longo desse tempo procedimentos e alguns chegaram a ser presos agora inclusive um dos casos mais emblemáticos de prisão de um agente da organização se deu com o caso do Padre Amaro que atua na região de ANAPU/Pará, ele chegou a ficar preso uns 3 meses ele foi companheiro de irmã Dorothy que foi uma outra agente da organização assassinato lá em 2004 e ele foi né a pela atuação dele os fazendeiros da região é armou toda uma estratégia não é para garantir um processo de criminalização vendo

que matar o corpo é poderia ser muito perigoso dado a repercussão que houve também da morte de Dorothy então preferiram matar a moral deixando o corpo vivo e assim recentemente mas temos relatos de ameaças diretas e de agentes que estão em programas de proteção de agentes estão é q tiveram q sair de sua cidade né teve que deixar sua família houve recentes tentativas também de homicídio por parte dos pistoleiros e a gente entende que que antes de uma luta de um posicionamento que a gente tem já diante de estruturas de poder muito perigosa né que se utiliza de milícias que se utiliza de pistolagem com CNPJ né as chamadas seguranças privadas que na verdade muitas vezes são milicianos ou pistoleiros né que pula para uma empresa ou outra mas que tem habilidades de matar é a gente sabe que haverá reação né e a gente entende que enquanto houver reação é porque certamente o trabalho está assistindo (surtindo) algum efeito.

Pergunta da autora

Você conhece os programas e a política de proteção de defensores de direitos humanos? O decreto de 2019, o decreto de 2016 e a política que é de 2007. Você conhece esses instrumentos?

Resposta do entrevistado

Na verdade, a minha atuação dentro da instituição, de modo a estar mais próximo ao programa de proteção, tem estado de forma muito recente, mas eu tenho acompanhado situações desde 2008, de trabalhadores ameaçados. Antes havia um programa federal, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, vinculado ao Ministério da Justiça, mas depois houve uma tendência de programas mais estaduais. Por exemplo, eu venho do Maranhão, ele elaborou seu próprio programa. Então, ali tem, acredito, tem 3 programas de proteção. Tem o Programa de Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e tem o PROVITA, que é uma outra característica. Atende mais crianças, menores infratores e tal. Os nossos pontos de vista, de entendimento é que, na verdade, é importante ter uma política séria, enquanto política pública para garantir a proteção de defensores, de lutadores, de pessoas que se propõem a fazer com que os direitos constitucionalmente garantidos, possam valer. A gente acha que na mão do Estado é perigoso. Quantas informações pode obter, a partir de uma pessoa ameaçada, que esteja dentro do programa. O Estado, depois, pode se utilizar da maneira como lhe convém. Imagina que num Estado em que a democracia é posta em risco a todo momento, em que você não sabe o que vai acontecer daqui a pouco, como é que se coloca a vida de

defensores na mão de estruturas estatais? Tendo acesso não só a vida da pessoa, mas também a suas organizações? Para isso, a organização, que é da sociedade civil, diga-se de passagem, muitas delas bem sérias. Como a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, outras que tem por aí, se propõe a fazer, gerir determinados programas, mas de forma muito autônoma. Regulamentos bem claros, no sentido de que se deve preservar, de fato, a vida das pessoas e não as colocar em risco, às vezes na mão do próprio Estado e de sua polícia. Enfim.

Pergunta da autora

Você acha que os seus colegas que fazem parte da organização, eles demonstram medo, conversam sobre medo, sobre enfim, desconforto em atuar na defesa de direitos humanos?

Resposta do entrevistado

Não. Geralmente, poucas pessoas querem atuar na organização por conta de que a gente assume um posicionamento muito independente. Não dependemos de governo, recursos públicos, para nos movimentar. Então, isso nos garante uma autonomia muito boa, no sentido de fazer uma análise crítica da realidade. Também denunciar quando, inclusive, agentes públicos são envolvidos. Ano passado, a maior parte dos casos de ameaças, de conflitos, tendo intervenção em territórios, que gerou conflito naquelas comunidades, foi ocasionada pelo próprio governo federal. Seja por meio de suas grandes obras: ferrovias, rodovias, linhas de transmissão, construção de usinas eólicas e tantas outras coisas ou, até ações voltadas para a questão de incentivos e investimentos na área de produção de commodities agrícolas ou minerárias. Então o governo federal acaba sempre nos principais atores causadores da violência. Se posicionar criticamente a esse governo exige muita responsabilidade. Aí eu acho que as pessoas que vieram, estão trabalhando seja como um voluntário, seja como colaborador, é porque tem um senso de justiça muito forte, que quer contribuir com um mundo melhor. Eu acho que isso, muitas vezes, é mais que suficiente para superar o medo de contribuir com a história e defender a vida das pessoas, que muitas vezes estão ali precisando.

Pergunta da autora

Você me disse sobre a autonomia da organização, das experiências no Maranhão, de proteção. Quando eu te falo desses instrumentos: os 2 programas e a política, qual é o real propósito deles, enquanto quem formulou foi o poder público?

Resposta do entrevistado

As políticas de proteção, nós sabemos que a proteção das pessoas e a segurança das pessoas é um dever do Estado. Deve garantir a proteção de todos, sem distinguir ninguém por raça, nem condição social. Agora, é importante e essa política é de proteção de defensores. Ela é fruto de lutas dos movimentos. No sentido de que há necessidade de destinar recursos para que se garanta a proteção das pessoas, mas ao mesmo tempo, que se reconheça a importância de que essas pessoas estejam protegidas a partir de redes estabelecidas pela própria sociedade civil. Então, organizações, entidades, que fazem a gerência de recursos públicos, mas com estratégias próprias para garantir a proteção das pessoas, eu acho que o caminho deve ser por aí. Não a estrutura organizada, pensada e centralizada dentro de um governo. Penso que, pela história recente do nosso país e, pelo momento que nós estamos agora, é um risco enorme. Se eles já nos monitoram pelos meios eletrônicos, pelos celulares, onde nós estamos, o que nós estamos conversando e tal, imagina o que é monitorar alguém que já se encontra numa situação de risco. Então, nesse sentido, eu acho que é o que está acontecendo. Entidades da sociedade civil, um caso de uma organização em Brasília que o nome dela é não sei o quê da Juventude. Eles têm uma atuação inclusive a nível nacional e gerem recursos por meio das políticas públicas do governo, mas a partir de princípios de sigilo. Desse modo, a garantia de sigilo das informações sobre a pessoa ameaçada não fica sendo uma propriedade do governo. Esses dados, onde a pessoa está e tal. Obviamente, eles devem fazer relatórios ou prestação de contas, mas certamente deve-se garantir preservada informações que são cruciais para garantir, continuar garantindo a segurança da pessoa. A gente sabe que tem muitos agentes públicos ligados a vários outros setores, econômicos, políticos, com interesses mais diversos possíveis. Então, a questão da segurança das informações, elas são fundamentais nesse processo. A organização, ela não opera, não opera nenhum programa. No entanto, ao longo desses últimos anos nós temos dialogado com as entidades que *operacionam* esses programas e apresentado determinados casos para serem avaliados. Se é o caso de incluir, ou não. Em alguns casos, de fato, foi necessário incluir.

Pergunta da autora

Você diz incluir os defensores no programa?

Resposta do entrevistado

Exato. Mas não programa gerido pelo Estado gerido pela sociedade civil.

Pergunta da autora

Você acha que as políticas sofreram alguma alteração? Esses instrumentos, seja no Maranhão, ou esses 3 que eu citei, que são federais, qual a sua percepção do que tem acontecido na política pública? O que você acha que aconteceu?

Resposta do entrevistado

O que a gente ouve ,é a partir das organizações, algumas pessoas ligadas às organizações que executam determinados programas. Há relatos de que os recursos se tornaram mais escassos, ou, são insuficientes para poder garantir emergências. Muitas vezes, é alguém que, por exemplo, tem que deixar o trabalho. São pessoas autônomas e é afastado do trabalho, vai para outra região. Aí não pode levar a família. Como é que garante a manutenção dessa pessoa? Outra situação é a dificuldade que se tem para reconhecer que muitas vezes quem depende da proteção não é apenas uma pessoa. Às vezes, a comunidade inteira está ameaçada. Esse debate foi tema, foi bastante discutido, inclusive no Maranhão, quando os povos, as pessoas indígenas da etnia Gamela, sofreram ataques e o programa de proteção se dispôs e tal, mas que pensava muito em torno de liderança A, B e C, enquanto o ataque foi para a coletividade inteira. Eles diziam o seguinte: aqui, se a gente ir sozinho para a beira da estrada, ou estiver transitando aí sozinho, a gente já corre risco de um carro ser jogado para simular um acidente, aí cometer um homicídio. Várias outras situações, então o programa tinha essa limitação. Como é que a gente lida para tratar de proteção coletiva nesse sentido? Eu acho que depois foi entendido que alguns procedimentos eram cabíveis. Por exemplo, oficinas de auto proteção não apenas para aquela ou aquele, 2, 3 ali que estavam mais diretamente ameaçados, mas processos formativos para todos. Então, assim, que medidas adotar, determinadas situações? O que fazer para garantir, preservar mais sua integridade física, a sua vida? Nesse sentido, me parece que foi sendo superada essa limitação que a política tinha de achar que, em determinado caso, é a pessoa em si e não o seu coletivo.

Pergunta da autora

Perfeito. Alguns conceitos que você trouxe me chamaram bastante atenção. [...] Por exemplo, eu não tinha considerado na minha pesquisa a proteção coletiva. A minha pesquisa parte da ideia de que existem os beneficiários dos direitos humanos e existem aqueles que são defensores e defensoras desses grupos. Os povos tradicionais, não são só beneficiários de uma política de defesa de direitos humanos, eles também são defensores. É difícil fazer essa separação, não é?

Resposta do entrevistado

Na verdade, quando eles se organizam, se articulam na defesa de seus territórios, seus modos de vida, eles são defensores de uma causa que é muito maior do que a própria vida individual, seu próprio território. Eles são defensores de uma causa que é comunitária, ecológica. O Papa Francisco fala do cuidado com a casa comum. Como cuidamos do cerrado, né? Será que faz sentido substituir toda a vegetação por soja? Será que faz sentido derrubar toda a floresta amazônica? Mas os povos e comunidades tradicionais são os que mais preservam esse princípio. Então quando eles lutam na defesa de seus territórios ancestrais, eles estão defendendo o direito humano, o direito da natureza. São grandes defensores de uma causa que é muito maior. Lógico, aí a ameaça vem porque fazer essa defesa, ir contra interesses de grupos poderosos, que quer tirar a madeira, que quer colocar o capim, colocar a soja, ou que quer passar o linhão, que são iniciativas, projetos de desenvolvimento capitalista, chega de forma muito autoritária. Como é que você passa um linhão sobre um território indígena sem perguntar para eles se podem passar? Como é que pode? Como é que você passa sem compreender qual é a relação com o sagrado deles? Se vai cortar a árvore que é um lugar sagrado ou se vai passar sobre o Rio? Entende? Sem pedir permissão, sem consultar, assim, sem dizer? Então essas lutas quando surgem, eles estão fazendo essa defesa que é algo muito maior. Então é o defensor na verdade, mas para a organização, muitas vezes a gente nem prefere usar a palavra defensor de direitos humanos. Essa é a terminologia inclusive que a própria ONU achou que fosse mais universal, para se referir a todos os lutadores. Mas um indígena, um quilombola, um pescador que defende seu território, ele não defende apenas um direito humano dele, ou direito humano da sua comunidade. Ele defende o direito da natureza, direito de uma causa muito maior. Enfim, mas o pessoal quer usar assim, então a gente vai entendendo que se refere a outros aspectos.

Pergunta da autora

Algun membro da organização já fez uso de medida protetiva oferecida pelo Estado? Se sim, encontrou alguma dificuldade?

Resposta do entrevistado

Não recorreu a nenhuma medida protetiva oferecida pelo estado. No máximo, quando alguém registra um boletim de ocorrência, mas nem isso. Porque, na verdade, eles não dão essas orientações. No nosso caso, internamente nós temos um debate interno, só interno, sobre alguma proteção. Nós temos nossos protocolos. Então a

gente recorre internamente a esse protocolo. O agente estabelece diálogos internos e orientativos. Agora, quando alguém está, de fato, dentro de um programa de proteção, aí é de se atentar aquilo que o programa orienta. Aí há uma outra, um outro campo de análise de situação de risco. É dialogada, refletindo com alguém que esteja mais preparado para verificar a situação. Nos casos assim, em que não está incluído no programa de proteção, a gente discute nas nossas redes internas de proteção.

Pergunta da autora

Essa escolha de usar a rede interna de proteção, é uma escolha que se dá pela dificuldade em acessar (o programa federal) ou por conta daquela premissa de que: como é que você entrega na mão do poder público a vida de alguém que pode estar ameaçado pelo próprio poder público?

Resposta do entrevistado

Alguns agentes preferem garantir maior segurança das suas informações. Não querer compartilhar é com o externo, com outras entidades. Ou seja, às vezes, não quer também se submeter a uma agenda específica de um programa de proteção, porque daí é necessário se criar toda uma estrutura, todo um regimento e a pessoa terá que se submeter. Então acho que é mais é isso. Certamente há um pouco de que, as informações também, preferem ser mais preservadas.

Pergunta da autora

Como os membros da organização se sentem na relação com os atores governamentais? Como você acha que os membros da organização enxergam essa relação com os atores governamentais?

Resposta do entrevistado

Então, o nosso posicionamento é de que a gente se articula com outras organizações no sentido de fazer algum tipo de incidência no legislativo ou em órgãos federais, estaduais, que são responsáveis por atender as demandas das comunidades que a gente acompanha. Mas, assim, a gente tem um posicionamento de exigir que funcione bem. A gente tem um posicionamento de apontar que determinado projeto de lei é ofensivo, ele é agressivo aos direitos das pessoas. Então a gente provoca debate, a gente faz a denúncia em relação a esses aspectos de forma mais diretamente, com agentes mesmo do Estado. A gente sabe que tem pessoas boas, que estão dentro de determinados órgãos, que são sensíveis e tem entendimento favorável. A gente procura distinguir a consciência da pessoa em si, e da sua instituição. Às vezes, é uma pessoa boa que está numa instituição que não é bem conduzida. Que está

definindo suas prioridades das políticas numa perspectiva que não contribui. Imagina o que tem sido hoje o IBAMA, por exemplo. Quem direciona o Ibama tem que estar alinhado a um interesse de uma política que é muito maior que o Estado. Infelizmente, agora tem sido não de Estado, mas de governo. Quando é de Estado, é porque tem que se seguir e fazer cumprir o que a lei e a Constituição determina. Agora, quando é de governo, muda de um dia para o outro. É *decretozinho*, é não sei o que, faz vista grossa para isso, faz vista grossa para aquilo. Então é entrando em terra indígena e em área de preservação, é madeireira entrando. Imagina o que que o presidente da Funai falou em relação aos povos indígenas isolados. O caso, me parece que em Rondônia, é um discurso extremamente violento, falando para um grupo indígena, possivelmente. Não sei como foi aquele contexto, mas um grupo que tinha uma relação maior com a Funai certamente está se permitindo cooptar e deixar que as coisas aconteçam. A partir dos interesses do governo e, em relação aos índios de pouco contato ou índios isolados, ele abre um discurso dizendo que era para matar. Aí a FUNAI, que foi instituída para proteger, em um determinado momento, tem um presidente que fala uma coisa dessa. Mas eu posso pensar que todo mundo que fica na Funai comunga com isso? Não. Eu acho que tem muita gente séria comprometida. Que estudou e dedicou a vida inteira à causa indígena, que certamente fica escandalizado quando ouve uma coisa dessa. Da mesma forma, no INCRA, pensar que um superintendente que prioriza aquela área e não aquela, porque aquela vai afetar os interesses dessa fazenda, daquele empresário, mas é todo mundo que está no nível? Não. Então a gente, ao longo desses processos todos de acompanhamento, a gente descobre que existem pessoas boas e que não dá para colocar a instituição toda dentro de uma fogueira, talvez. Ao menos o que se sabe, ainda.

Pergunta da autora

Você consegue detalhar, para mim, os dispositivos? Você falou (sobre) a oficina. Vocês têm algum guia? Algum manual? Tem alguma outra ferramenta que vocês utilizam para promover essa proteção?

Resposta do entrevistado

Nós temos. Assim, construída ao longo de um período e ajuda no dia a dia. Seja detectar como é, qual é o nível de criticidade de uma determinada situação, como de repente atuar dentro daquele contexto. Esse é o momento, mas a gente tem instrumentos internos. Só que são muito internos. São protocolos internos. Não é coisa de grande complexidade, mas é algo que contribui no dia a dia das pessoas. Então

geralmente quem recorre, são os que estão em linhas de frente mais graves. Não é uma coisa que tenho que andar debaixo do braço, o tempo todo, sem eu estar numa linha de atuação que põe tanto em risco. Mas assim, nem sempre é suficiente. Nem sempre é suficiente. Daí os casos de pessoas que tiveram que sair. Tiveram que ser afastados. Tiveram que ir para o programa, porque na verdade, o que a gente tem não consegue dar conta de toda a situação, com as características de todas as pessoas. Acho que cada pessoa, cada contexto, exige uma análise própria, mas ele ajuda também.

Pergunta da autora

Não é uma proteção única para todo mundo?

Resposta do entrevistado

São aspectos orientativos que servem para todos, mas cada um consegue adaptar à sua realidade.

Entrevista 3

DT, representante de uma entidade de articulação de movimentos populares

Realizada em: 08/10/2021

Apresentação da autora e da pesquisa

Você pode começar contando um pouco quais são as pautas da organização. Contar um pouco da instituição e um pouco de você, do que vocês fazem .

Apresentação do entrevistado

Então, a organização é uma entidade de articulação de movimentos populares específicos. Trabalha com a questão da moradia, também juventude, mulheres também é outro setorial. O de mulheres, é bastante articulado nacionalmente, na (organização). Outro tema também é com os grupos de negritude, movimento negro, movimento de saúde. Como ela é uma organização de movimentos populares, ela tem atuado na busca de articular esses movimentos para pautas mais amplas porque cada movimento desse tem uma pauta específica, própria. Então, juntar os movimentos para trabalhar com agendas mais amplas no âmbito urbano ou, mesmo no âmbito de agora da luta pela democracia, no Brasil, a (organização) tem um pouco esse papel de articulação dessas lutas. Para apoiar as lutas específicas de cada movimento, mas especialmente, também juntar os movimentos para que eles deem um passo à frente da pauta específica, se articulando em agendas mais amplas da luta na sociedade. O

objetivo da (organização) é transformar a sociedade também, mas nesse momento, é de lutar por pautas mais amplas na sociedade. Estamos articulados na frente, na pauta do movimento do Fora Bolsonaro, na articulação também da Frente Brasil Popular. Temos feito a mobilização no âmbito nacional, em várias frentes. Estávamos recentemente, na segunda-feira agora e na terça-feira, em Brasília, na Jornada Nacional da Reforma Urbana. Tem uma Articulação Nacional dos Movimentos Populares Urbanos, então a (organização) também faz parte. E eu sou coordenador da (organização) municipal, aqui da capital de São Paulo. Já fui coordenador na Coordenação Nacional por muito tempo. Depois deixei a Coordenação Nacional para ter uma atuação mais local aqui na cidade, porque quando eu estava na Coordenação Nacional, tinha de viajar muito, trabalhar muito. Aí eu falei não, é importante ficar um pouco mais aqui em São Paulo. Principalmente que no momento, na cidade, estava acontecendo muita situação. Como minha luta, meu trabalho é mais diretamente com a pauta da moradia, mas recentemente tenho entrado também com o trabalho, com a articulação dos trabalhadores ambulantes. Porque eu trabalho num centro de Direitos Humanos. Eu trabalho no Centro de Direitos Humanos, que é um centro que atua muito com essa agenda da violência contra os ambulantes, os catadores, população em situação de rua e como advogado popular a gente vem acompanhando essas situações de violação que atinge especialmente esses segmentos mais excluídos/excluídas. Mesmo na cidade, na área urbana, a gente tem acompanhado não só no sentido do processo de organização de articulação dos movimentos, mas também apoiado, buscado apoiar também essas pessoas que são vítimas nesses processos de violação, aqui na cidade de São Paulo. Eu também participo do Comitê, pelo Centro Direitos Humanos, também pela organização. Venho acompanhando o Comitê e temos trabalhado muito também com essa pauta da proteção, vamos dizer assim, dos defensores e das defensoras de Direitos Humanos aqui em São Paulo. A gente fala com outros parceiros do Comitê, são outros parceiros aqui em São Paulo, que a gente tem trabalhado juntos nessa pauta da política de proteção dos defensores dos Direitos Humanos, que sofrem muita violência aqui na cidade de São Paulo. A gente conceitua os defensores e defensoras de Direitos Humanos, todas aquelas pessoas que estão, de alguma forma, lutando por direitos. Então é uma visão um pouco mais ampla dessa conceituação. Então, todos os lutadores sociais que estão lutando pelo direito, à moradia, pelos direitos da saúde, na questão ambiental, são trabalhadores e trabalhadoras da organização dos trabalhadores ambulantes, são

defensores de direitos humanos. Então, é esse o olhar que o Comitê de Defensores tem sobre o conjunto das lutas sociais, no Brasil. Ele trouxe essa novidade conceitual de traduzir dizendo: olha, todos nós somos defensoras e defensores de Direitos Humanos. A gente tem buscado conversar com os nossos militantes, parceiros. Então, eu sou liderança do movimento popular, mas também você é um defensor de Direitos Humanos. Essa é a ideia, conectar as ações específicas da luta social e popular com a pauta dos Direitos Humanos que é muito importante, nesse momento. Especialmente nesse momento em que os Direitos Humanos no Brasil, de uma forma mais ampla, estão sob ataque cerrado, vamos dizer assim, e permanente. Os defensores de Direitos Humanos vêm sendo atingidos em várias frentes. Na criminalização, tem muita gente sofrendo processo criminal por atuar na luta social; tem situação de violência mesmo; situação de desmoralização dos defensores. Porque tem situação que não é só a criminalização, mas é desqualificar também o defensor, para que ele somente seja atingido psicologicamente; para que ele não se organize para mudar; para que ele não se sinta seguro para poder atuar na defesa de Direitos Humanos. Isso acontece muito. São muitas intimidações. Eu estou acompanhando um caso nessa semana, incrível. Assim, as famílias estão sofrendo uma situação de despejo e aí, duas lideranças foram comigo no batalhão da polícia militar para discutir o agendamento do despejo. Aí eu encaminhei a ata da reunião do batalhão para a outra advogada que trabalha com a gente lá no Centro de Direitos Humanos, a F. Nós temos um convênio com a Defensoria Pública. Então, a Defensoria encaminhou o atendimento para que a gente pudesse fazer a defesa das famílias e aí um pessoal não enviava as procurações. Eu fui para Brasília essa semana e eu até achei que já tinha sido encaminhada a defesa. Depois a F. falou que o pessoal disse que não ia fazer o encaminhamento das procurações porque o batalhão, os policiais foram lá na ocupação, duas vezes essa semana, ameaçá-los e eles não querem entregar a procuração porque eles estão com medo do nome deles aparecer no processo judicial. Eles vão sair da ocupação porque eles estão morrendo de medo de serem defendidos judicialmente. Olha a situação que nós estamos vivendo nesse momento. Aí a liderança está com medo de entregar os nomes deles numa ação civil. Em tese, não deveria oferecer para eles nenhum risco, mas eles estão com medo, estão apavorados e já vão deixar a ocupação sem defesa, porque estão com medo.

Pergunta da autora

Você tem ideia de quantas pessoas fazem parte da organização, no Brasil?

Resposta do entrevistado

A organização está estruturada em 17 estados, no Brasil. Assim, a organização é com núcleos organizados da organização. Agora, quantas pessoas fazem parte? São muitos movimentos, Vanessa, no Brasil todo. Eu precisava perguntar para o nosso coordenador nacional. Nesse momento, a organização cresceu muito nesse último período, nesses 4 anos, até por causa da crise depois do golpe e acho que a organização tem uma estrutura em vários outros estados também. Como eu não sou da coordenação nacional, eu não tenho ideia da quantidade de gente que tem, mas nas mobilizações do Fora Bolsonaro eu vejo gente do Brasil inteiro. Então eu não sei te dizer quantas pessoas tem na entidade, não, mas é bastante gente. Desses organizados na Central de Movimentos Populares. Aqui na cidade de São Paulo, nós temos dezenas de grupos de ocupação. Só nas famílias sem teto, aqui na capital de São Paulo, são mais de dez mil famílias organizadas só nessas ocupações. Então é muita gente. Não posso te dizer, mas é muita gente. Certamente deve passar de cem mil pessoas no Brasil todo. Só aqui em São Paulo deve ter uma base de umas trinta mil na ocupação, no movimento de saúde, do sem teto, o pessoal da juventude. É muita gente nas ocupações, nos assentamentos. Estamos organizados hoje em 17 estados, com o núcleo organizado e hoje, com os pequenos grupos de organização, passa de 20 estados. Posso, depois, perguntar e te mandar pro R., mas eu te mando pelo WhatsApp, tá bom?

Pergunta da autora

Tá bom. Você me falou, ainda há pouco, de uma questão de violência vivida pelas pessoas que estão na ocupação que não querem ser defendidas por medo. Você me encaminhou a intimação que você recebeu. Você tem algum outro relato de violência contra os defensores da organização?

Resposta do entrevistado

Então, nesse caso, por exemplo, que eu estava te contando esse caso que eu estava acompanhando é uma ocupação na Zona Leste de São Paulo. É uma ocupação em uma área muito, muito, valorizada e nossas lideranças têm sofrido perseguição policial constante lá na ocupação. Inclusive sendo seguidos pela Zona Leste da cidade, com viaturas policiais e tudo mais. Então, essa situação agora, recente, de violência e perseguição policial, ela tem um caso também de agressão e nessa ocupação mesmo. Depois eu posso te mandar as fotos das pessoas sendo agredidas pela polícia da

ocupação. É que o meu celular foi furtado, mas eu te mando depois o vídeo. Eu não sei se eu tinha apagado todas as fotos não sei dizer, mas eu vejo se acho. Depois eu peço pro pessoal me mandar, nós fizemos até uma denúncia para ouvidoria de polícia recente e para o Conselho de Direitos Humanos dessa agressão lá na Zona Leste, da ocupação. Foi recente isso. Nós temos vários casos de agressão, de violência e tudo mais. Eu lembro também de duas lideranças que foram presas agora na pandemia, acusadas de furto de energia elétrica na ocupação Prestes Maia, em Mauá. São lideranças de movimentos ligados à organização.

Pergunta da autora

Você teve contato direto com os programas de proteção de defensores? A política(Plano) lançada em 2007? O programa de 2016? Agora rolou uma atualização do programa, em 2019. Você tem acompanhado isso?

Resposta do entrevistado

Aqui no estado de São Paulo... porque o programa nacional de defensores de Direitos Humanos ele estava associado também a algum programa de proteção à testemunha e tudo mais. Tem uma série de linhas de ação de atuação do programa. O programa foi praticamente desmontado no governo Bolsonaro. Praticamente. Por outro lado, também muita gente ficou com medo, vamos dizer assim, de se submeter a essas ações do programa, porque você está em um governo que persegue o defensor de Direitos Humanos. Então se submeter a um programa desse é uma coisa meio complicada, mas de qualquer maneira, em 2014, eu fui agredido pela polícia aqui em São Paulo numa desocupação de sem teto em que eu estava atuando como advogado. Fui agredido. Tem vídeos. Depois eu posso te mandar. Eu fui agredido duas vezes pela polícia, nesse período. Uma vez na ocupação dos sem teto, num prédio dos sem teto, em 2014. Depois em uma outra ação, numa manifestação na porta da prefeitura, em 2017. Todas as ações tiveram violência, prisão e tudo mais. Logo depois de 2014, no período da Copa(do Mundo de Futebol) eu fui a pedido de uma organização, aqui em São Paulo, eu fui colocado dentro do programa de proteção. Então eu tenho acompanhado, por participar a partir da minha inscrição no programa de proteção, eu fiquei sendo acompanhado e monitorado durante vários anos. Recentemente eles entraram em contato comigo, para perguntar se teria algum problema no meu desligamento do programa. Como não tiraram o WhatsApp, eu mandei para eles lá a intimação que eu recebi hoje. Eles me perguntaram se eu estava precisando de algum apoio, tudo mais. A ação do programa se limita a isso. É entrar

em contato com você frequentemente. Perguntar se você está precisando de alguma coisa. É um apoio muito pro forma. Evidente que você informa ao Estado brasileiro que você está sob ameaça, porque é importante também saber essa informação, mas que você vai receber algum tipo de proteção, do programa e tudo mais ou, alguma ação mais concreta, que eles possam passar para você alguma segurança? Isso, de fato, posso dizer que, pelo menos em relação ao meu caso, foi só um acompanhamento que eu diria que é uma proteção à distância. É bem complicado. Aliás, recentemente, o Comitê, de defensores e defensoras de Direitos Humanos, fez uma série de debates sobre o assunto e, uma das pessoas falou sobre esse acompanhamento a distância do programa de proteção de defensores do Brasil. Então, ele praticamente existe pro forma, na minha opinião. Hoje, também, eu encaminhei um caso que chegou para mim do Pará, de um grupo de agricultores. Esse caso, eu não sei se você chegou a ver, mas eles estão sendo intimidados, foram agredidos por jagunços de uma empresa. Depois eu posso te mandar um vídeo. Eu mandei lá para o programa e eles falaram que era para encaminhar a denúncia lá para o Comitê, para o programa do Pará. Porque o programa estabeleceu convênios com vários estados do Brasil, mas alguns estados acabaram não assumindo o programa. Aqui no estado de São Paulo, por exemplo, nunca houve uma articulação do programa de proteção de defensores, porque o governo do estado aqui ele é extremamente conservador e nunca assumiu o programa, nunca fez convênio com o governo federal para estabelecer um programa de proteção de defensores daqui do estado de São Paulo. O que eu sei que tem o programa é: o Maranhão, a Bahia, eu acho, que o Espírito Santo. Eu não tenho certeza. Acho que o Espírito Santo, Minas Gerais que é bastante antigo também o programa, o convênio do programa, com o governo do estado de Minas Gerais, o Pará, se não estou enganado, também tem programa de proteção. São poucos estados do Brasil que eu acho que tem assim articulação com o programa federal de proteção de defensores. Porque depende de os governos estaduais implantarem. Da área da Secretaria de Direitos Humanos, dos programas estaduais de defensores, de implantar o programa. Então, praticamente o que eu sei, pessoal lá do Comitê certamente tem condições de dizer, com mais certeza do que eu, quais são os estados, de fato, que tem programa. Que eu sei, acho que são esses, mas é que pode ser que tenha outros estados, que eu não saiba. Mas, que eu já ouvi pelo menos o pessoal falar, são esses: Maranhão, Pará, Bahia tinha, mas eu acho que não tem mais, Espírito Santo, Minas Gerais. Então esses estados que eu sei que

tinha um programa de proteção de defensores. Então é muito frágil o programa. Institucional, os programas governamentais de proteção de defensores do Brasil e por isso que os defensores estão numa situação tão precária. A situação de violência contra defensores de Direitos Humanos, no Brasil, é constante e crescente e ela tem recrudescido. Muitos defensores ameaçados de morte ou que sofreram violência foram agredidos, como esse caso que eu posso te mandar, foram agredidos. Inclusive, uma liderança lá declara que está ameaçada de morte. Então a gente está numa situação de muita fragilidade, no Brasil, hoje, em relação a proteção de defensoras e defensores de Direitos Humanos. A gente tem defensores de Direitos Humanos nas mais diversas áreas. Temos defensores que trabalham na área ambiental e nas reservas, defensores de Direitos Humanos entre as populações tradicionais e populações indígenas, defensores de Direitos Humanos que atuam no meio urbano, nas favelas, nas ocupações de sem-teto, junto também com trabalhadores e trabalhadoras ambulantes. Porque é uma rede, que é um local também que tem muita situação de violência, prisões. Então existe uma fragilidade muito grande, em relação à situação dos defensores, no Brasil. Agora, como é que a gente vai fazer para que essa realidade possa mudar, alterar? Certamente, enquanto perdurar esse tipo de governo que nós temos, como esse governo Bolsonaro, certamente a gente vai assistir ao recrudescimento da violência contra defensores e defensoras de Direitos Humanos, no Brasil. Eu vi hoje, por exemplo, uma notícia muito rápida, ainda não li toda, mas que dois jornalistas ganharam um prêmio Nobel da Paz. Eu vi lá que a matéria do Jamil Chade falando sobre o levantamento e mapeamento que uma fez sobre a questão da violência contra comunicadores, no Brasil. Quem está trabalhando com o tema da violência das *fake news* e toda essa situação dos comunicadores que ou estão sofrendo ameaças, ou sofrendo questões de violência, é muito grande no Brasil. A situação de violência, não dá nem para dizer: olha! Onde está mais localizado? Onde está o foco da violência? Depende da região e do perfil da atuação de cada defensor. Você pode falar: bom, como é que está a situação em Rondônia, no Amazonas? Aí ele vai pegar populações indígenas, grupos tradicionais, lideranças do movimento sem-terra. Se a gente vier para centros urbanos, a gente vai ver os trabalhadores do movimento sem teto. Então está muito mais associado às regiões. Se você vai para o lado do Amazonas, em outras regiões, você vai pegar, por exemplo, o pessoal das reservas extrativistas, o pessoal que está trabalhando com a questão ambiental, também está numa situação de muita, muita, fragilidade. Então, não tem,

hoje, infelizmente, nenhum campo da defesa dos Direitos Humanos, no Brasil, que a gente possa dizer que os defensores estejam seguros. É uma situação de muito medo, de muito risco.

Pergunta da autora

Essa é a minha próxima pergunta. Você acha que quem está na linha de frente da organização, demonstra sentir medo por atuar como defensores?

Resposta do entrevistado

Hoje eu fiquei com medo. Eu estava participando de uma mesa aqui da universidade, quando meu filho entrou aqui no quarto ele veio aqui. - Pai, a polícia está lá embaixo, na porta do prédio. A gente se assusta. Fica com medo. Como a polícia soube do meu endereço? Nem sei como eles chegaram aqui na minha porta, no meu prédio. É uma coisa meio complicada, né? Eu estou aqui na zona sul da cidade e a ocupação está lá no extremo leste. Então os caras acharam meu endereço. Então, a atuação com medo é muito grande. Às próprias lideranças do movimento, a gente recomendou, inclusive, para não sair à noite. Eles estão sendo seguidos, o pessoal da ocupação. A situação do que eu estava te falando, do Senhor J., que é uma liderança do movimento lá dessa ocupação, que não quis nem se defender no processo, porque estão apavorados. Outra situação, depois do incêndio do Wilton Paes de Almeida que teve aqui em São Paulo, um prédio que pegou fogo aqui em São Paulo e desabou, em 2018. Depois de 2018 muitas lideranças do movimento de moradia foram presas. Grande parte delas eram lideranças coordenadoras da organização, que foram presas. Teve uma situação de criminalização muito grande. Inclusive a Plataforma DHESCA, eles fizeram um relatório sobre essa situação das prisões. Trouxeram um gráfico das prisões aqui em São Paulo, desse momento das lideranças do movimento sem teto, do processo de criminalização. É um material que se você não utilizou ainda, vale à pena você dar uma olhada. Se você buscar lá na criminalização, no site da Plataforma DHESCA, você vai achar esse material, tá bom?

Pergunta da autora

Ta bem. Eu vou pesquisar. Eu tinha uma pergunta aqui sobre os Programas e os Decretos como instrumentos de política pública de proteção, mas você já falou, para mim, brilhantemente, sobre qual é o propósito deles. Então eu vou passar para a próxima pergunta que é: você acha que, desde 2014, quando você começou a conhecer os programas de proteção de defensores e defensoras de Direitos

Humanos, aconteceram muitas mudanças? Esses instrumentos, esse Programa pioraram? Melhoraram? Você acha que houve alguma diferença em relação a eles?

Resposta do entrevistado

Então, se falarmos em relação a mim, a gente pode dizer que ele se manteve mais ou menos da mesma forma. Em um primeiro momento, até que foi um pouco melhor. De 2014 até 2016, vieram alguns agentes do programa: assistente social, psicólogo e tudo mais, tiveram em São Paulo por duas vezes para falar comigo. Eu fui entrevistado. Eles fizeram relatórios de acompanhamento e tudo mais. Tiveram uma atuação presencial mais constante, de acompanhamento para verificar a situação e tudo mais. Inclusive oficiaram também os órgãos da polícia, de investigação, para saber um pouco da minha situação. Daí eles falaram: - Dito, nós estamos monitorando o teu caso tudo mais. Como você tem várias situações de processo e tudo mais, por causa da sua atuação como militante... Inclusive em 2015 recebi na OAB Federal um desagravo, pela situação toda. Foi em 2014/2015. Então teve todo esse acompanhamento, mais um acompanhamento também do Programa. Acho que foi um pouco melhor, mas a partir de 2016, com a queda, a saída da Presidenta Dilma, o Programa degringolou de vez. Ele foi desmontado. Não é que ele também era uma maravilha, não, a gente podia dizer dos governos Lula e Dilma, mas ele era um pouco melhor. Você tinha ainda uma política de proteção pouco mais estruturada, mas com a saída, com o golpe de 2016, houve todo um desmonte mesmo, do programa de proteção de defensores. Mesmo porque, esse governo é um governo que persegue defensores de Direitos Humanos e não protege. Eu comecei a acompanhar mais na segunda metade do governo Dilma, então nesse período, já havia muitas tensões com o governo sobre o programa de monitoramento, sobre recursos para o programa, a articulação com os governos estaduais. Mesmo porque, naquele momento, já tinha uma certa falta de empenho. Era preciso ter feito um pouco melhor a articulação e em relação à questão de destinação de recursos para o programa, para que você tivesse um programa que pudesse ter diagnóstico, mapeamento, acompanhamento, visita de educadores sociais. Enfim, um pessoal que pudesse acompanhar e ter um programa de proteção para garantir que os defensores que estivessem sob ameaça pudessem de fato ter apoio para deslocamento, com estrutura e tudo mais. Sempre foi um pouco meio capenga, essa estrutura. Depois de 2016 piorou mais ainda.

Pergunta da autora

Esta é a próxima pergunta. Você já me revelou bastante coisa sobre as capacidades e os resultados desse programa. Então, eu vou considerar que essa pergunta também está respondida. A próxima pergunta é: os membros da organização já tiveram alguma medida protetiva do Estado? Você me disse que você já teve...

Resposta do entrevistado

Que eu tenho conhecimento é do meu caso, que eu fiquei sob o programa de proteção. Eu não sei se nós temos outras lideranças, de outros estados, do Brasil. Eu teria que verificar, para saber se nós temos outros, outras lideranças que foram inseridas em algum programa local ou no programa nacional de proteção de defensores. Como a gente também não fala muito nessas coisas, mesmo participando do Comitê. Um dia, participando de uma reunião, uma pessoa falou: - Dito, você está há tanto tempo aqui e eu não sabia que você estava no programa de proteção. Ah! Eu não fico falando que estou no programa de proteção de defensores, porque, não é que eu não tinha confiança, mas ninguém me perguntou, eu também não falei. Assim, pode ser que tenha alguma outra liderança dentro do programa de proteção, ou que já passou por algum programa de proteção, mas aí eu não saberia dizer. O fato é que nós temos muitas lideranças sociais do Brasil, nesse momento, sofrendo processos de criminalização por atuar em movimento social. Isso é uma coisa absurda que está acontecendo! Nós tivemos muitas prisões agora. Como estamos na Campanha, a gente teve nos processos de desocupação, nas ações de desocupação, além da violência policial, seja desocupação administrativa ou desocupação judicial, a gente assistiu a muitas situações de prisão de liderança. Em Sergipe, a gente viu várias pessoas sendo presas. Em Goiânia também houve prisão. No Recife. No interior da estrada do Pernambuco também, mas foi na área rural, não foi no meio urbano, mas foi numa ocupação dos Sem Terra. A gente tem visto, assistido, muitas prisões. No Rio de Janeiro, em Duque de Caxias, houve uma desocupação de uma área da Petrobras também, que teve prisões. A gente tem assistido muito a situação de prisão de lideranças nos processos de desocupação, nas ações de desocupação de reintegração de posse.

Pergunta da autora

Alguém comenta alguma coisa de como se sente nessa relação com os atores governamentais? Seja federal, seja estadual, seja municipal, como é? Qual é o sentimento, nessa relação?

Resposta do entrevistado

No Centro de Direitos Humanos, nós estamos trabalhando dentro de um programa, dentro de um projeto chamado Defendendo Direitos. Temos trabalhado com algumas ações de proteção. Nós temos buscado uma articulação. A gente tem buscado fazer articulação com a Ouvidoria da Polícia, para denunciar a situação de ameaça ou violência; Com o Conselho de Direitos Humanos, para tentar intimidar, pelo menos, a polícia nas ações de tentativa de criminalização ou de ameaça, ou de intimidação de liderança, mas já tivemos dificuldade. Tivemos dificuldade, aqui no estado, pelo menos, de constituir ações na linha de políticas públicas de proteção. Talvez pudéssemos pensar, não sei se seria possível, algum tipo de ação judicial, de civil pública talvez de instituir o programa de proteção de defensores aqui no estado. Mas, eu tenho a impressão de que de uma forma geral, a situação da proteção de defensores, em todo o Brasil, da organização ou não, como já tinha falado, ela está muito precária. Porque o próprio estado, ele meio que abandonou essa política de proteção. Estou falando dos governos estaduais. Em muitos lugares, o próprio poder local, sequer tem conhecimento e tem compreensão dessa situação. Coloca a situação da violência contra defensor dentro de uma situação corriqueira, de violência é normal. Nos boletins de ocorrência das ações de violência, não está identificado que se trata de um defensor de Direitos Humanos. É uma pessoa comum, tratada como qualquer outra pessoa e tudo mais, que está sofrendo ali uma situação de violência. Mesmo se você for nas Corregedorias, Ouvidorias e mesmo, talvez, no Ministério Público, na Defensoria de Direitos Humanos e no Núcleo de Direitos Humanos, do Ministério Público, eu não sei se eles estão fazendo essa classificação de quem é ou não, defensor de Direitos Humanos. As situações de violência e as medidas de averiguação de situação de violência, trata de uma forma mais genérica essa situação. A gente tem uma certa dificuldade de fazer essa identificação de quem é e de quem não é defensor de Direitos Humanos. Por isso que acho que o Comitê, ele acerta quando ele fala: Olha, todo mundo é defensor de Direitos Humanos. Todo mundo é, então eu estou falando quem está na fronteira da luta social, que está fazendo defesa de algum direito na área da saúde, educação, da moradia, no sindicato, ou, no campo, na cidade e está fazendo luta social e está sob ameaça, é defensor de Direitos Humanos. Mas essa compreensão é a mesma compreensão, limitada ao nosso campo de atuação dos defensores e do movimento de Direitos Humanos. Acho que, nem todo o conjunto do Movimento de Direitos Humanos, também têm essa compreensão e esse entendimento, que todo mundo que está na luta social é defensor

de Direitos Humanos, essa visão mais ampla. A gente tinha uma visão de Direitos Humanos, a pouco tempo atrás, que a atuação de Direitos Humanos, da defesa de Direitos Humanos, estava associada muito à área criminal, muito à situação policial. Mais recentemente é que o Comitê de defensores e defensoras teve um papel muito importante nessa questão dessa conceituação e de renovar um pouco essa concepção da proteção dos defensores de uma forma mais ampla. Não é só aquele que está na relação criminal(na área), mas é uma visão um pouco mais ampla da proteção dos defensores. Porque pode não ter uma situação de criminalização ou violência policial ou, violência, mas você pode ter uma situação de estrangulamento financeiro, por exemplo, de uma associação. Isso também é uma ação de criminalização. Então a gente tem que olhar a política de proteção de defensores, sob uma ótica um pouco mais ampla, eu diria.

Pergunta da autora

Sim, sem dúvida. Você me disse, no início dessa última pergunta que eu fiz, que a organização não tem um dispositivo de proteção próprio, só o Centro de Direitos Humanos que teria. É isso mesmo?

Resposta do entrevistado

É isso mesmo. A gente tem, por exemplo, para situações críticas, formas de atuação acertadas entre as lideranças. Como eu falei, nesse caso específico da ocupação, teve um advogado, que foi ao Batalhão da Polícia Militar, nessa reunião eu não fui. Aí chegando lá na reunião, a Polícia Militar tinha feito um mapeamento das lideranças. Ele perguntou: - Estamos aqui para discutir uma reintegração de posse ou um mapeamento de liderança? O que tem a ver uma coisa com a outra? Ele questionou. Qual foi o critério? Como vocês chegaram nessas pessoas. O policial respondeu: - Nós chegamos por raspagem nas redes sociais e pelo serviço de inteligência da polícia. O que o serviço de inteligência da polícia está fazendo numa desocupação de sem teto, sabe? São situações assim. Em São Paulo, o serviço de inteligência da polícia tem atuado muito nas ocupações e, quando eles estão operando com as informações, com os dados, sobre as lideranças, a gente não tem a menor ideia sobre isso. Como eles estão utilizando essas informações; como estão buscando essas informações. Se é por invasão de WhatsApp, de grupos de WhatsApp, se é por infiltração nas ocupações; quais são os caminhos? A gente suspeita que seja por esses caminhos. Tanto é que a gente coletivamente, depois dessa reunião que eles fizeram esse PowerPoint dessas lideranças, a gente desativou, eu pedi para desativar

os grupos de WhatsApp. Então a gente tem algumas medidas de proteção. Teve outro caso também, uma outra ocupação que eu acompanho já faz um tempo, tinha acontecido a morte de um policial lá no bairro, aí a polícia cismou que o cara que tinha feito isso, que tinha atentado contra a vida do policial, estava em uma ocupação. A polícia invadiu e derrubou as casas, literalmente, derrubou as casas das pessoas e agrediu várias pessoas. A gente teve que fazer uma denúncia sobre isso. Eu tenho fotos(para legitimar, tem que registrar) ainda sobre essa situação. Depois eu posso até te mandar. Então a gente tem algumas ações assim. Em situações críticas fazer uma atuação mais articulada localmente para aquele momento. Agora, o movimento tem uma agenda de atuar numa política de proteção permanente de segurança dos defensores e tudo mais? Não. Ainda não temos isso. Temos discutido mais no Centro, essa situação, tanto é que já fizemos algumas reuniões e tudo mais sobre o assunto. Tem também a situação muito... Como os defensores estão sob muita pressão, tem essa questão psicológica do defensor, ainda tem a questão financeira. Muitos defensores de Direitos Humanos nessa crise acabaram ficando muito numa situação de empobrecimento muito grande, dívidas. Existem vários problemas que envolve. Não é só a situação da violência policial. Você tem vários outros problemas, que envolvem a garantia da segurança de um defensor de Direitos Humanos para que ele possa de fato atuar com segurança e na defesa dos direitos humanos. A gente tem hoje muitas pessoas que estão numa situação muito crítica. Não tem condições de militar, porque não tem recursos para isso. Não tem condições mínimas de sobrevivência. É muito complicado e isso é muito comum. Nesse campo, até a gente que atua, eu sou advogado de outra organização também, que é uma outra entidade em que a gente atua e é filiada à essa organização, a gente montou na campanha, um grupo de solidariedade para, nas emergências, garantir um pouco a segurança dos defensores. Ou seja, um pouco de recurso. Tem uma situação, por exemplo, no interior do estado, que o marido da companheira foi preso. A gente montou uma estratégia para ajudá-la financeiramente. Montamos algumas redes mínimas de solidariedade, mas nada assim... até porque não tem tanto recurso assim. A gente montou um fundo de apoio, para apoio emergencial, no campo do movimento popular. A gente não tem uma política de apoio. Eu também fiz uma rede, individualmente, da minha parte, eu mapeei algumas lideranças em situação crítica financeira e montei uma rede de apoio com amigos. Pedi apoio, para algumas lideranças, para que elas pudessem passar pela pandemia. Algumas para conseguir até emprego. Outras ainda

estão em situação crítica. Então a gente tem buscado esse tipo de apoio. Como eu faço doutorado na Universidade Federal, eu pedi apoio aos professores. Como todo mundo me conhece dentro da universidade e também na Defensoria Pública, então montei uma rede com defensor, alguns colegas do Ministério Público, para ajudar também os defensores em situação crítica financeira. Consegui fazer uma rede de apoio com mais ou menos umas 8 pessoas. Eu consegui manter um apoio permanente. Já faz um ano e meio que eu tenho conseguido fazer isso. Mas assim, pega uma conta bancária do pessoal, Pix, passa e pede o apoio. Tem gente que tem dado uma ajuda bem legal, apoiado manda um recurso e o pessoal fica bem contente, porque ele sente que a gente está apoiando. Então nesse sentido que eu consegui fazer também, acompanhar. Teve iniciativas mais individuais e teve as iniciativas mais coletivas, como essas do movimento, para tentar dar alguma segurança nessa situação mais crítica da pandemia e ao mesmo tempo também para que o defensor possa se sentir mais seguro para poder fazer a luta.