



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO
JULYANNE CRISTINE BARBOSA DE MACEDO DOS SANTOS

**ESTUDO SOBRE O MODELO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDO
NA AMAZÔNIA PARAENSE**

BELEM
2020

JULYANNE CRISTINE BARBOSA DE MACEDO DOS SANTOS

**ESTUDO SOBRE O MODELO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDO
NA AMAZÔNIA PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos

Sublinha de Pesquisa: Proteção Multinível de Direitos Humanos

Orientadora Profa. Dra. Paula Regina Benassuly Arruda

BELÉM
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S237e Santos, Julyanne Cristine Barbosa de Macedo dos
ESTUDO SOBRE O MODELO DO PROGRAMA DE
PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS
DESENVOLVIDO NA AMAZÔNIA PARAENSE / Julyanne
Cristine Barbosa de Macedo dos Santos. — 2020.
165 f.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Paula Regina Benassuly Arruda
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2020.

1. Direitos Humanos. 2. Política Pública. 3. Programa de
Proteção. 4. Amazônia. 5. Proteção Integral. I. Título.

CDD 340

JULYANNE CRISTINE BARBOSA DE MACEDO DOS SANTOS

**ESTUDO SOBRE O MODELO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDO
NA AMAZÔNIA PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito pela Universidade Federal do Pará. Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos

Sublinha de Pesquisa: Proteção Multinível de Direitos Humanos

Orientadora Profa. Dra. Paula Regina Benassuly Arruda

Data de aprovação: 08/10/2020

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Paula Regina Benassuly Arruda
Orientadora e Presidenta da Banca
PPGD/UFPA

Prof. Dr. José Heder Benatti
Examinador Interno
PPGD/UFPA

Profa. Dra. Lúcia Isabel da Conceição Silva
Examinadora Externa
PPGED/UFPA

À minha mãe, que, além da luz, deu-me o sentido da vida.

A Ulisses Manaças e Dilma Ferreira que dedicaram suas vidas à luta por um mundo melhor para a classe trabalhadora.

A todas as defensoras e defensores de direitos humanos que permanecem firmes nas trincheiras das resistências, com especial carinho às/aos que conheci nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Era um domingo à noite, véspera do último dia para inscrição na seleção do mestrado de 2018 do PPGD/UFGA. Depois de cerca de 6 anos de graduação dedicados, em grande parte, à pesquisa e extensão acadêmicas, a certeza que me fez ingressar na faculdade de direito, de seguir no caminho da docência, já não estava presente. Após confessar minha aflição para aquela que sempre esteve ao meu lado, escutei “[...] mas não é isso que sempre quiseste? Tenta”. Um breve diálogo que permitiu chegar onde estou, trilhando o caminho que escolhi para seguir.

Tenho a oportunidade de viver essa experiência de vida terrena e estar concluindo este trabalho em razão da mulher que sempre acreditou em mim quando eu mesma duvidava. Por isso, meu primeiro agradecimento é para Claudete Margarida, minha mãe, minha flor, que é a luz na minha vida e o principal motivo para eu estar onde estou. Gratidão pela vida, pelo amor, pelos ensinamentos, por sempre estar ao meu lado, mesmo quando a distância passou a ser presente, e por continuar acreditando e confiando em mim.

Ao longo dos pouco mais de dois anos que estive cursando o mestrado, as diversas incertezas que me tentavam a desviar desse caminho ressurgiram. Mesmo depois de viver 6 anos de graduação na faculdade de direito da UFGA, entrar na Pós-Graduação dessa mesma instituição me inseriu em um ambiente que eu desconhecia totalmente. A insegurança e incerteza de reconhecer aquele como um local que eu deveria ou merecia estar virou rotina, inclusive pelas constantes mensagens não-verbais que recebia naquele ambiente. Apesar dos pesares, foi um processo necessário durante o qual tive que aprender a lidar com os desafios do amadurecimento e com as armadilhas obscuras da mente que tentavam me sequestrar.

Em muitos dos momentos de incertezas e fragilidades, algumas mulheres foram fundamentais por estarem ao meu lado, como verdadeiros suportes pelos exemplos e companhias. Agradeço especialmente à minha amiga, companheira e irmã Stephanie, com quem tive o privilégio de compartilhar essa caminhada. À Cleilane e Clarice, com quem também pude conviver nessa trajetória. A partir delas, cumprimento e agradeço a todas as mulheres que se desafiam e resistem nesse ambiente da pesquisa acadêmica que, muitas vezes, é tão hostil para nós. Obrigada pelos exemplos de força, competência e excelência pelo trabalho que desenvolvem. Também agradeço ao João Gabriel que me auxiliou em muitos momentos dessa caminhada.

Agradeço às lutadoras e lutadores do Povo brasileiro, com especial carinho àquelas/es a quem me aproximo com este trabalho. Essas pessoas e as lutas que travam foram os maiores

motivadores que me fizeram decidir desenvolver essa pesquisa. Espero, com ela, poder contribuir de alguma forma para o fortalecimento da nossa jornada.

Agradeço à Virgem Soberana Mãe, ao Chefe Império Juramidã, aos Mestres que me guiam e a todos os Seres Divinos que me acompanham a cada passo que dou. Só estou onde estou por obra da Divindade que me permitiu estar em pé, firme, e afirmar meu compromisso com a trajetória que estou trilhando. Agradeço, em nome de Vitor e Luzmarina, à irmandade que me acolhe e que é um pilar de madeira nobre em minha vida.

Agradeço à minha família, com especial carinho à memória de outra flor da minha vida, minha avó Margarida, que me deixou tantos ensinamentos como herança. À minha prima Carol que me estimulou desde cedo a estudar e também me mostrou, com o exemplo, que esse é um caminho de primor. Às minhas primas, primos, tias, tios, de sangue e de vida, que contribuíram para a minha formação, especialmente à Tereza e Feliciano que me adotaram de coração desde a infância.

Às minhas amigas e amigos que, mesmo com o passar dos anos, continuam presentes de alguma maneira. Agradeço a Bruna, Camila, Daniel, Louise e todas aquelas e aqueles que fazem parte da minha trajetória. Agradeço às amigas Ana Paula, Priscilla, Sanmarie, Sandy, Kelly, Renata, Wanessa e Elisa e aos amigos Vinícius, Leonardo e Carlos, em nome das/os quais estendo minha gratidão a todas as pessoas que brotaram como flores em meu caminho. Com especial carinho, agradeço à Izabele e Adrielly que, além de todo o companheirismo durante os anos de amizade, também contribuíram com a leitura e ajustes deste trabalho.

Ao Raphael, que esteve ao meu lado em grande parte dessa caminhada do mestrado e me ajudou por inúmeras vezes, seja como revisor de textos, trabalhos, técnico de computação e, com amor, foi fundamental nos momentos que precisei de apoio. Só tenho a agradecer também aos amigos em comum que compartilhamos.

À Paula Arruda, minha orientadora, que teve papel fundamental para a construção desse trabalho, tanto como profissional, como pela confiança, companheirismo e compreensão quando precisei. No momento que eu mesma achava que não conseguiria concluir essa etapa, ela acreditou em mim e foi essencial para que isso acontecesse. Também agradeço à Anna Lins, exemplo de profissional por quem tenho muito carinho, enriqueceu a minha banca de qualificação e o meu aprendizado durante os anos nos quais trabalhamos juntas. Agradeço à professora Lúcia Silva e ao professor José Benatti por se disporem a contribuir com o direcionamento e avaliação desse trabalho. Também agradeço à Adryenne pela revisão e aprimoramento da escrita.

Agradeço às professoras e professores com os quais tive o privilégio de conviver nessa trajetória e as/os quais tenho como exemplos de profissionais, Luly Fisher, Luanna Tomaz, Saulo Monteiro, Breno Baía, Eliane Moreira, Antônio Maués, Andreza Smith, Cristina Terezo, Daniella Dias, Nirvea Ravena e Edna Castro. Também agradeço ao Lucas Morgado, que foi um grande companheiro na missão que tivemos nessa caminhada.

Com as mudanças que a vida me apresentou, passei a trilhar uma nova jornada. A conclusão desse trabalho também só foi possível pelo apoio de grandes presentes que recebi nesse novo trajeto. Agradeço à Patrícia pelo acolhimento desde o primeiro dia que pisei na capital do meio do mundo; ao Tailson que me recebeu e se tornou um grande amigo; ao Douglas, um amigo que se tornou irmão; e ao Diego e Adriweli, que me ajudaram quando precisei de suporte para continuar a escrita desta dissertação. Agradeço também a todas e todos as/os demais colegas que, hoje, fazem parte da minha caminhada. Com carinho, agradeço à Regina e todas/os que compõem a nossa equipe de trabalho e à Márcia que me acompanhou em meio a tantas mudanças.

Não há nada mais confortante para um coração ansioso do que olhar para trás e ver que, dentre as tantas dificuldades, o sentimento que predomina é a gratidão. Ainda que esse trabalho apresente única autoria, ele foi escrito pelo entrelaçar de diversas histórias. Conseguir concluí-lo, em meio a uma Pandemia e tantas mudanças, é a prova de que, com fé e com amor, tudo é possível.

Por fim, deixo o desejo e a esperança de que o espaço que ocupei neste curso seja cada vez mais permeado pelas filhas e filhos da classe trabalhadora, não mais como um local de estranhamento, pois a construção de conhecimento e disputa de ideias, das mais variadas formas, também merece e deve ser nosso. Sigamos.

Pátria Livre!

Persistência

“La intermitencia del sueño nos permite sostener los días de trabajo”

(Pablo Neruda)

RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo sobre o modelo de proteção adotado pelo Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos do Pará (PPDDH-PA). Inicialmente, aborda uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento imposto na Amazônia que gera as denominadas “causas estruturais de conflitos” e, em seguida, passa a debater o conteúdo do conceito “defensoras/es de direitos humanos” e as principais lutas travadas por esses sujeitos no Pará. Após, apresenta-se um diagnóstico sobre a situação de defensoras/es no Brasil, bem como os principais mecanismos de violações utilizados contra esses sujeitos e, na sequência, faz-se uma abordagem sobre a proteção de defensoras/es como política pública, passando-se a um levantamento realizado sobre o Programa de Proteção no Brasil, seus alcances e limites. Por fim, constrói-se um histórico sobre o PPDDH-PA, analisando-se o modelo de proteção adotado pelo mesmo e apresenta-se a discussão sobre possíveis alternativas frente aos limites do PPDDH. Notou-se que a implementação do PPDDH ocorreu de forma desconexa e sem um plano orientado para que alcançasse os objetivos propostos, optando-se por um modelo de proteção policial que, por si, estabelece inúmeros obstáculos para o acesso, inclusão e acompanhamento de defensoras/es em situação de ameaça. Frente a esse cenário, porém, é possível pensar alternativas para a construção de uma política de proteção integral, seja com o intermédio do Estado ou não.

Palavras-chave: Programa de Proteção. Direitos Humanos. Amazônia. Proteção Integral. Política Pública.

ABSTRACT

This dissertation presents a study about the protection model adopted by the Pará Human Rights Defenders Protection Program (PPDDH-PA). Initially, it addresses a discussion about the development model imposed in the Amazon that generates the so-called “manifesting causes of conflicts” and then starts to debate the content of the “human rights defenders” concept and the main struggles waged by these subjects in Pará. Afterwards, a diagnosis about the situation of defenders in Brazil is presented, as well as the main mechanisms of violations used against these subjects and, next, an approach is made about the protection of defenders as public policy, passing a survey carried out on the Protection Program in Brazil, its scope and limits. Finally, a history about the PPDDH-PA is constructed, analyzing the protection model adopted by it and presenting a discussion about possible alternatives in view of the PPDDH limits. It was noted that the implementation of the PPDDH occurred in a disconnected manner and without a plan oriented to achieve the proposed objectives, opting for a model of police protection that, in itself, establishes numerous obstacles for the access, inclusion and monitoring of defenders under threat. Faced with this scenario, however, it is possible to think of alternatives for the construction of a comprehensive protection policy, whether through the State or not.

Keywords: Protection Program. Human Rights. Amazon. Comprehensive Protection. Public Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias causadoras de conflitos sociais

Tabela 2 – Direitos defendidos

Tabela 3 – Comparação dos conflitos no campo (2009-2018)

Tabela 4 – Assassinatos e julgamentos (1985 a 2017)

Tabela 5 - Ameaças, tentativas de homicídio e assassinatos registrados em razão de conflitos no campo, segundo levantamento realizado pela CPT entre 2009 e 2018.

Tabela 6 – Comparativos de modelos do PPDDH

Tabela 7 – Vantagens e desvantagens dos modelos do PPDDH

Tabela 8 – Relação de contrapartidas dos PPDDHs estaduais

Tabela 9 – Comparativo de orçamentos entre PROVITA e PPDDH

Tabela 10 – Orçamento dos convênios para execução do PPDDH nos estados

Tabela 11 – Causas as quais DDHs estão ligadas/os

Tabela 12 – Convênios firmados entre a DPE/PA e o Governo Federal

Tabela 13 – Casos analisados de solicitações para inclusão do PPDDH-PA

Tabela 14 – Pressupostos para a proteção integral pelos Estados

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de vida das políticas públicas

Figura 2 – Cronologia do PPDDH

Figura 3 – Fluxo de repasses de recursos

Figura 4 – Cronologia do PPDDH-PA

Figura 5 – Fluxo de procedimentos do PPDDH

LISTA DE SIGLAS

ACI-Participa	Asociación para una Ciudadanía Participativa
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
CBDDH	Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDDH/Serra	Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra
CDHDC	Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor
Cedeca-Emaús	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEDENPA	Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará
CEDOC	Centro de Documentação Dom Tomás Balduino
CEPDDH	Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFFO	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRESS	Conselho Regional de Assistência Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
CSP	Comissão de Segurança Pública
DDH	Defensor (a) de Direitos Humanos
DOEPA	Diário Oficial do Estado do Pará
DPE/PA	Defensoria Pública do Estado do Pará
DPU	Defensoria Pública da União
Fetagri	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
FLD	Front Line Defenders
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAJOP	Gabinete Assessoria Jurídica Organizações Populares
GMB	Grupo de Mulheres Brasileiras
IAP	Investigação de Ação Participativa

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LAJUSA	Laboratório de Justiça Global e Educação em Direitos Humanos na Amazônia
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MPE/PA	Ministério Público do Estado do Pará
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
NAJUPAK	Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Aldeia Kayapó
OAB/PA	Ordem dos Advogados do Brasil no Pará
OEА	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
Plano PDDH	Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos
PM	Polícia Militar
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos – 3
PNPDDH	Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH	Programa Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos
PPDDH-PA	Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos do Pará
PPDDH-ES	Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos do Espírito Santo
PPDDH-PE	Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos de Pernambuco
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
RARV	Relatório de Análise de Risco e Vulnerabilidade
REA	Relatório de Entrevista e Abordagem
RENAP	Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares
RM	Relatório de Monitoramento
RP	Relatório
SDDH	Sociedade paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SEASTER	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
SEGOV/PA	Câmara da Política Setorial de Defesa Social
SEGUP	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SEJUDH	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SOMECDH	Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TJE/PA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
UDEFEGUA	Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1. DEFENDER DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA: UMA ATIVIDADE PERIGOSA	22
1.1 O desenvolvimento como gume: causas estruturais de conflitos na Amazônia paraense	22
1.2 Quem são defensoras e defensores de direitos humanos?	29
1.3 Marchar é mais do que andar: pelo que lutam as defensoras e defensores de direitos humanos?.....	38
1.4 O risco que corre o pau, corre o machado: desqualificações, criminalizações e vitimizações praticadas contra defensoras e defensores de direitos humanos.....	411
1.5 Quando a morte ainda insiste em calar quem faz a história: ameaças de morte praticadas contra defensoras e defensores de direitos humanos no estado do Pará	48
1.5.1 Breve histórico das organizações e metodologias adotadas.....	49
1.5.2 Diagnóstico sobre ameaças no Estado do Pará.....	52
CAPÍTULO 2. ENTRE DIRETRIZES, POLÍTICAS E PROGRAMAS: AS PROPOSTAS DE PROTEÇÃO A DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	62
2.1 A Proteção de Defensoras/es de Direitos Humanos como Política Pública.....	62
2.2 A Proteção de Defensoras/es de Direitos Humanos no Brasil.....	72
2.3 Alcances e limites do Programa de Proteção de Defensoras/es de Direitos Humanos	87
CAPÍTULO 3. DO DISCURSO À PRÁTICA: ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DO ESTADO DO PARÁ	101
3.1 De decreto a lei: a trajetória do Programa de Proteção no estado do Pará	101
3.2 A experiência da Amazônia paraense: (des)continuidades do Programa estadual de proteção entre 2008 e 2012.....	119
3.3 Ressoar as vozes que ecoam: possibilidades e alternativas ao modelo de proteção adotado na Amazônia paraense.....	131
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
BIBLIOGRAFIA	150

ANEXO.....	157
ANEXO A - RELATORIOS PPDDH-PA.....	158

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um dos resultados de cerca de oito anos de estudos e vivências, que se iniciou ainda na graduação em Direito cursada na Universidade Federal do Pará (UFPA). Os caminhos trilhados para se chegar a este objeto de pesquisa envolveram a dedicação, durante alguns desses anos, ao estudo de temas relacionados aos direitos humanos e que desaguou nesta dissertação que se apresenta ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFPA, como produto das investigações realizadas ao longo do curso de Mestrado.

Nesse percurso, as experiências dentro e fora da academia conduziram ao trabalho desenvolvido junto ao Laboratório de Justiça Global e Educação em Direitos Humanos na Amazônia (LAJUSA), iniciado em 2017, que permitiu a imersão no estudo e debate acadêmicos sobre a realidade de violações de direitos enfrentadas por Defensoras/es de Direitos Humanos (DDH). Essa experiência culminou, em 2018, na apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) denominado “Assessoria Jurídica Universitária Popular: uma alternativa para o fortalecimento da Rede de Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Estado do Pará”, orientado pela Profa. Dra. Paula Arruda e que unificava a pesquisa desenvolvida no LAJUSA com o trabalho que foi realizado no Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Aldeia Kayapó (NAJUPAK), um Programa de Extensão que foi executado até o ano de 2015 na UFPA.

Com o TCC, foram desenvolvidas algumas reflexões iniciais sobre a realidade de DDHs, especialmente no estado do Pará, o que serviu de base para a proposição do projeto de pesquisa apresentado para ingresso no curso de Mestrado do PPGD/UFPA. Agora, a presente pesquisa desenvolve algumas discussões sobre a opção de o Estado brasileiro pensar a proteção de DDHs a partir de um modelo eminentemente policial, conforme será descrito ao longo deste trabalho. Ademais, pode-se refletir sobre a viabilidade de pensar ferramentas de proteção desenvolvidas, seja pelo Estado ou não, que possam atender às necessidades desses sujeitos.

O Brasil, a cada ano, registra inúmeros casos de violações de direitos. Esse histórico de explorações, seja da natureza ou de povos originários, perpetua-se a partir de novas roupagens, inclusive pela lógica de desenvolvimento que avança sobre a Amazônia brasileira (SILVA, 2008; SILVA, 2018). Atuam o latifúndio, a implementação de grandes projetos, o extrativismo ilegal de madeira e outros recursos naturais que cultivam um cenário de conflitos estruturais (AZEVEDO et al., 2016).

Nessa conjuntura, existem sujeitos, as/os DDHs, que atuam na resistência a essas violações e na reivindicação de direitos de forma sistemática, individual ou coletivamente. Há

diversas normativas nacionais e internacionais que reconhecem a importância de suas atuações para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia. Nesse sentido, os organismos internacionais declararam, de forma reiterada, a responsabilidade dos Estados em garantir o ambiente propício para a atuação desses indivíduos e organizações (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017). Ainda assim, a realidade de violações sofridas por DDHs e sua situação de vulnerabilidade alertam para a necessidade de se buscar mecanismos de proteção capazes de modificar essa conjuntura. A América Latina é a região que mais registra mortes de DDHs e, no Brasil, os estados do Pará e Maranhão são aqueles onde há a maior vitimização desses sujeitos em razão de suas lutas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

Apesar da importância da atuação de DDHs, a realidade de graves violações que elas/eles enfrentam é real e permanente. Há diversos mecanismos de violações que são utilizados contra defensoras/es com o intuito de cessar ou enfraquecer sua atuação. Desde a difamação, passando pela criminalização e, enfim, a vitimização. Nesse contexto, a ameaça de morte é um dos instrumentos mais utilizados para a intimidação das/os DDHs e, em razão da processualística penal no Brasil, é tratada como crime de menor potencial ofensivo, apurada pelos Juizados Especiais (LEÃO, 2008).

A fim de buscar uma proteção diferenciada às pessoas que sofrem ameaças em razão de suas lutas e pela obrigação que os Estados têm de garantir a atuação livre de DDHs, o Estado brasileiro estruturou o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) em 2004, sendo resultado de articulações nacionais e internacionais para a adoção dessa política pública. Acontece que o PPDDH só passou a ser implementado de fato após o assassinato da irmã Doroty Stang, acontecimento sobre o qual se tratará no tópico específico. Desde 2004, então, houve diversas iniciativas para o estabelecimento de uma legislação que oriente e garanta a implementação do PPDDH, mas ainda não há uma normativa consolidada em âmbito nacional que oriente essa estruturação.

Além disso, a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH), foi estabelecida por meio do Decreto nº 6.044/2007 e ainda caminha no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.575/2009 com a intenção de inaugurar um marco normativo consolidado sobre o Programa. Ademais, a PNPDDH também estabelecia a criação de um Plano Nacional para a implementação do PPDDH, mas que nunca foi formulado. Dessa maneira, o PPDDH passou a ser executado nos estados que apresentam contextos acentuados de violações contra DDHs. O Pará foi o primeiro a receber a experiência.

Apesar da tentativa estatal de implementação de um programa de proteção a DDHs no Pará, que foi o Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos do Pará (PPDDH-PA), desenvolvido entre 2008 e 2012, os dados mais recentes revelam que não houve mudanças significativas no contexto de violações as quais DDHs estão submetidas/os. Isso pode revelar que o modelo de proteção proposto pelo Estado não seja o mais adequado para alcançar o objetivo de proteção da vida desses sujeitos e, por não haver um plano metodológico direcionado para a implementação do Programa, ele se dá de forma dispersa e fica à mercê dos agentes políticos com poder de decisão para a sua execução.

Em 2016, foi promulgada a Lei nº 8.444/2016 que “Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará e cria o Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos”, ou seja, objetiva a rearticulação do PPDDH-PA. Apesar de fazer quatro anos desde a publicação desta lei, a mesma ainda não começou a ser executada e percebe-se que o novo PPDDH-PA apresenta moldes semelhantes ao anterior.

Em estudo desenvolvido na Universidade Federal do Pará, Igor Santos (2016), com base em pesquisa conjunta com o LAJUSA, realizou o levantamento das demandas encaminhadas ao PPDDH-PA, tendo feito uma análise dos pedidos de inclusão apresentados, bem como dos casos indeferidos. Por outro lado, sua área de pesquisa, da Psicologia Social, voltava a análise ao objeto para a identificação do “sujeito defensor de direitos humanos”, então o pesquisador não realizou uma investigação sobre o modelo de proteção proposto pelo PPDDH-PA. Dessa maneira, a pesquisa que aqui se apresenta propõe, de forma inédita, um estudo sobre o modelo de proteção adotado pelo Programa. Nesse sentido, a importância da presente pesquisa se dá pela necessidade de se evidenciar as violações de direitos vivenciadas por DDHs no Pará e analisar se o modelo de proteção proposto e reproduzido pelo PPDDH/PA garante seus objetivos de proteção da vida e garantia de continuidade da militância das/os DDHs, buscando-se, a partir dessas reflexões, permitir a construção de alternativas para lidar com essa realidade.

A partir desses apontamentos, construiu-se o problema de pesquisa que norteou esta investigação: em que medida o modelo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos desenvolvido no Pará protege a vida e garante a continuidade da militância dos sujeitos inclusos?

Esta dissertação foi desenvolvida com emprego do método de abordagem hipotético-dedutivo e método de procedimento de estudo de caso, tendo-se utilizado como técnica de pesquisa a bibliográfica, representada pelos livros, artigos e relatórios referenciados na

bibliografia; e por análise de documentos, representada pelas publicações de sites oficiais dos Governos e dos relatórios produzidos, entre 2009 e 2012, durante a execução do PPDDH-PA.

A pesquisa bibliográfica para estudo e compreensão de alguns termos centrais do trabalho, como “defensoras e defensores de direitos humanos” e “políticas de proteção de defensoras e defensores” teve como base obras elaboradas por autoras e autores com investigação na área dos direitos humanos, bem como estudos desenvolvidos por entidades da sociedade civil que atuam em defesa desses direitos. Assim, utilizou-se publicações de organizações e grupos como o LAJUSA, a Anistia Internacional, a Comissão Pastoral da Terra, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), a Justiça Global e a Sociedade Paraense de Defesa de Direitos Humanos; além de relatórios e normativas da Organização das Nações Unidas (ONU), da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A pesquisa documental foi desenvolvida com base nos parâmetros de análise que são descritos nos tópicos correspondentes e envolveu o levantamento de publicações oficiais do Diário Oficial do Estado do Pará, do Portal da Transparência do Governo Federal e dos relatórios produzidos pela Defensoria Pública do Estado do Pará no âmbito da execução do PPDDH-PA entre 2008 e 2012, mas os relatórios disponíveis datam de 2009 a 2012.

A investigação assume caráter de análise qualitativa, de tipo explicativa, tendo sido desenvolvida ao longo de três capítulos com os objetivos de 1) identificar quem seriam as/os DDHs, suas lutas e contextos de atuação; 2) realizar um levantamento sobre o PPDDH, seus alcances e limites como política pública; e 3) constituir um histórico de implementação do PPDDH-PA e analisar o modelo de proteção proposto por ele, bem como refletir sobre possíveis alternativas frente às suas limitações.

O primeiro capítulo inicia com uma leitura sobre o modelo de desenvolvimento que se estabelece, especialmente na Amazônia paraense, e é responsável por estruturar as causas de conflitos que atingem DDHs. Em seguida, apresenta-se um debate sobre o conteúdo do conceito de DDHs e as pautas mais emergentes que as/os mesmas/os reivindicam no território paraense. Após, apresenta-se uma leitura sobre os mecanismos de violações de direitos perpetradas contra esses sujeitos e, por fim, elencam-se dados sobre a realidade de violações vivenciadas por DDHs na Amazônia paraense.

O segundo capítulo abarca uma discussão sobre o PPDDH como uma política pública, trazendo uma leitura sobre os elementos que influenciam na constituição de uma demanda como problema político e, em seguida, como item a ser apreciado na agenda governamental. Posteriormente, faz-se a (re)constituição sobre a estruturação do PPDDH no Brasil,

observando-se as articulações não institucionais que levaram à construção do mesmo e, por fim, aborda-se alguns alcances e limites do PPDDH.

O último capítulo se centra no estudo sobre a experiência do PPDDH-PA. Inicia-se por um levantamento de como se deu a construção dessa experiência desde o início dos anos 2000 pela movimentação nacional para a estruturação do Programa, passando-se pelas discontinuidades, com seu encerramento em 2012, e as movimentações seguintes que levaram à promulgação da Lei estadual nº 8.444/2016. Posteriormente, faz-se a análise dos documentos produzidos pela Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE/PA) no âmbito da execução do PPDDH, buscando-se observar o perfil das medidas de proteção sugeridas nessa oportunidade e identificando-se alguns limites dessa experiência. Ao final, a partir dos apontamentos realizados nos capítulos anteriores, reflete-se sobre a constituição de uma política integral de proteção de DDHs que pode encontrar caminhos variados a partir das estratégias de cada movimento e organização.

Dessa maneira, a partir dos parâmetros de investigação apresentados, este trabalho busca levantar algumas observações e questionamentos sobre o modelo de proteção proposto pelo PPDDH e, por consequência, pelo PPDDH-PA. Ressalta-se, de antemão, que este trabalho inicial não pode ser tomado como encerrado, ao contrário. Especialmente quanto à reconstituição do PPDDH-PA, são raras as bibliografias e publicações oficiais que mencionam essa experiência, conforme é descrito no tópico pertinente. Assim, esta pesquisa pode contribuir como um horizonte que permita o detalhamento dessa experiência em outras oportunidades e que merece e deve ser retomada, revisada e complementada pelas/os pesquisadoras/es que se desafiem a continuar com este objeto de investigação.

CAPÍTULO 1. DEFENDER DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA: UMA ATIVIDADE PERIGOSA

Este capítulo inicial tem a função de apresentar a temática correlata às lutas e reivindicações de defensoras e defensores de direitos humanos, com foco para aquelas/es que atuam na Amazônia paraense. Neste primeiro momento, busca-se delinear o cenário no qual esses sujeitos atuam, iniciando-se por uma breve exposição sobre os elementos que promovem a consolidação de causas estruturais de conflitos no território amazônico, que influenciam na realidade de violações que DDHs vivem na região. A partir disso, apresenta-se uma discussão sobre quem compõe a categoria “defensor/a de direitos humanos”, atentando-se que, neste primeiro momento, a abordagem se volta para uma discussão teórica sobre o termo, tendo em vista que as discussões sobre o Programa de Proteção e suas normativas correlatas serão tratados nos capítulos seguintes.

Em seguida, tendo-se identificado os sujeitos e contextos nos quais atuam, destacam-se algumas das principais pautas que elas/es reivindicam e que, por conta disso, são submetidas/os aos diversos mecanismos de violações apresentados no penúltimo tópico. Por fim, faz-se uma análise sobre os dados relativos a DDHs que são submetidos a ameaças de morte na Amazônia paraense.

1.1 O desenvolvimento como gume: causas estruturais de conflitos na Amazônia paraense

No Brasil, a ideia de “desenvolvimento”¹ é permeada pelas raízes que remontam ao período colonial no qual, diante da abundância de terras férteis e ainda “inexploradas”, adotou-se uma forma de exploração desordenada, com o fim unicamente de extrair recursos naturais da região, de forma predatória, fundamentado em um caráter explorador, escravista, racista e genocida. Antonio Wolkmer (2006) entende que o atual cenário de dominação e exclusão propagados pelo capitalismo, neoliberalismo e globalização são heranças do colonialismo. Nesse viés, Leonardo Boff (2016) reflete que o Brasil herdou quatro sombras que originaram e originam a violência: o passado colonial, o genocídio indígena, a escravidão e a Lei de Terras do Brasil de 1850, que excluiu totalmente os pobres e afrodescendentes da possibilidade de

¹ Por outro lado, ainda que neste tópico se destaque a estrutura majoritária de projetos de desenvolvimento sob os quais a Amazônia foi submetida, é importante pontuar que os povos das florestas resistiram e resistem a essa lógica. Um exemplo de alternativa formulada foram os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que buscava conciliar a produção familiar com a utilização sustentável da floresta (SAUER, 2005).

aquisição que, cumulativamente, desumanizou os povos originários e africano como parte desse mesmo projeto de exploração.

No período colonial, diante da necessidade de dominação e para impedir invasões estrangeiras, a Coroa Portuguesa decidiu dividir o território nacional em largos lotes de terras, que, por serem inalienáveis e transferíveis hereditariamente, denominaram-se Capitânicas Hereditárias e, nesse contexto, foi adotado o Sistema Sesmarial que perdurou três séculos. José Heder Benatti (2003, p. 38) relata que a dificuldade para se consolidar a existência de uma propriedade sesmarial nesse período favoreceu a coexistência de outro tipo de propriedade: a senhorial. Enquanto a propriedade sesmarial obedecia às obrigações impostas pela Coroa Portuguesa, a propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, ou seja, pela posse, não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular. Destaca-se, por outro lado, que as posses dos caboclos, dos ribeirinhos, dos indígenas e dos quilombolas não eram formalmente reconhecidas nem inseridas no conceito de propriedade senhorial (BENATTI, 2003).

Embora a propriedade sesmarial e a senhorial fossem propriedades distintas, com origem em embasamentos jurídicos diferentes, ambas tinham como propósito a apropriação do solo e dos recursos naturais renováveis, ou seja, cultivar e beneficiar a terra. Como ressalta Benatti (2003), esse sistema sesmarial foi a raiz da consolidação do latifúndio no Brasil e atingiu universos sociais e culturais ao favorecer uma rede de controle político e social que aumentou a desigualdade. Com o fim do sistema de sesmarias, suspenso pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, houve um vazio legislativo até o ano de 1850, quando foi editada a Lei de Terras. Nesse ínterim, a ocupação rural efetivou-se de forma desordenada, resultando no avanço dos particulares sobre as terras públicas (ABE, 2013, p. 107).

A Lei nº 605 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, foi editada em resposta à inexistência de uma norma reguladora da propriedade que atendesse à realidade brasileira e, ao mesmo tempo, pudesse conter o caos gerado pelo regime de posse e permitir o ordenamento do espaço territorial brasileiro. Por ela, as formas tradicionais de aquisição de terras, doação ou posse, tiveram fim e a figura do proprietário foi apresentada em moldes semelhantes aos da atualidade, o que representou uma ruptura com os regimes anteriores na medida e impôs a compra como a principal forma de aquisição da propriedade territorial e considerou a terra como uma mercadoria de alto valor monetário. Ademais, destaca-se já no século XX a edição do Estatuto da Terra, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, durante o regime militar em reação às medidas tomadas pelo então Presidente da

República João Goulart, que modificou radicalmente o sistema até então vigente (BARROS, 2007).

Recentemente, a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei de Terras do Pará (Lei nº 8.878/2019) reforçam uma tendência de regularização individual de terras que foi inaugurada pelo Programa Terra Legal (MONTEIRO, 2019). Segundo Aianny Monteiro (2019), a Lei de Terras do Pará, ainda que apresente pontos positivos, como possibilidade de garantia de isenção de impostos estaduais para a primeira transmissão de terra pública ao agricultor familiar, de fato, apresenta uma nova faceta da grilagem de terras no Estado. O próprio andamento de formulação e promulgação da Lei foi incisivamente questionada pela sociedade civil que foi excluída do processo (MONTEIRO, 2019). Ademais, também merece destaque a exploração mineral que foi intensificada especialmente na década de 1970 e até hoje permite a extração desenfreada desses recursos no território da Amazônia paraense (REGO; AFONSO, 2017).

Assim, a Amazônia brasileira foi e continua sendo vista como um território rico em recursos naturais, com uma natureza valorada pelo capital que submete a região a uma lógica de exploração desenfreada e que determina uma necessidade de “integração” ao país (SILVA, 2008, p. 40). Nesse sentido, Lúcia Isabel Silva (2018, p. 88) destaca a existência de um imaginário social construído sobre a riqueza natural da Amazônia que serviu para dar suporte e justificar os projetos de “desenvolvimento” implementados na região, tendo como base as pautas de segurança nacional e exploração da matéria-prima, reforçados pela fabulosa fronteira remota e vazio demográfico. A autora, ademais, realça que essa lógica que resulta em opressão não atinge de forma isolada a Amazônia, mas representa parte da história de opressão na América² e na África, pois segue o rumo de expansão do capitalismo que impõe uma submissão estrutural a esses continentes (SILVA, 2018).

José Silva (2008, p. 39) compreende que a globalização capitalista afeta o tempo e modos de vida de populações na Amazônia, pois “o tempo que importa é o da produção, da circulação de mercadorias e do consumo, ou melhor, da reprodução ampliada e concentrada do capital. [...] O ritmo da natureza já não responde às necessidades do capital”. A relação entre sociedade e natureza imposta pelo capitalismo sempre se pautou na extração de recursos com potencial para serem transformados em mercadoria, considerando-a como “fonte inesgotável

2 Nesse sentido, Carvalho, Souza e Dias (2016, p. 176) reforçam esse entendimento ao ressaltar que, no continente Americano, a região da América Latina ocupa um lugar de maior fragilidade, pois, em virtude do estabelecimento recente de democracias ainda frágeis, o modelo de desenvolvimento predominante na região se baseia “no agronegócio, na indústria extrativa e em megaprojetos de infraestrutura (como barragens, hidrelétricas, estaleiros e grandes obras de reordenamento urbano) [...]”. Esses arranjos “político-econômico-histórico-sociais” se sustentam, geralmente, em projetos de desenvolvimento acelerados e agressivos e em uma forte militarização que acentua as desigualdades sociais e outros problemas estruturais. (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016, p. 181)

de recursos, processada para gerar utilidades” (CASTRO, 2015, p. 230). Essa lógica atraiu para a região a construção de “grandes projetos” que carregam consigo algumas características comuns, como um “gene”, dentre elas a violência como um mecanismo de expansão do capital no território; o que gerou um afluxo de migrantes para a Amazônia (SILVA, 2008, p. 46; OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008).

São milhares de quilômetros quadrados que a cada ano dão lugar à expansão de monocultivos, da agropecuária, da exploração de madeira e de minérios, produtos com grande aceitação no mercado internacional. Isto sem falar nos agrocombustíveis que, como já ocorre no Amapá, servem como o mais novo estímulo à grilagem de terras públicas por empresários e agentes do próprio aparelho do Estado.

A alocação de infra-estrutura tornou-se instrumento de grande importância no processo de contração tempo-espaço em favor do capital. Podemos dizer que é uma das formas de expressão material da globalização capitalista. (SILVA, 2008, p. 40).

Por outro lado, ainda que a região seja alvo de investimentos econômicos que visam a construção dessas estruturas e sistemas de produção, há uma grande discrepância entre o Produto Interno Bruto (PIB) da localidade e os indicadores socioeconômicos. Assim, é evidente que existe uma relação desigual entre os custos desse modelo de desenvolvimento e as possibilidades de benefícios que poderiam ser usufruídos pela população amazônica (SILVA, 2008). José Silva (2008, p. 42) determina como marco o primeiro Governo Getúlio Vargas (década de 1930), a partir do qual foi implantado o imaginário de “integração da Amazônia ao restante do país”. Esse processo foi fortalecido e reforçado pelo regime ditatorial militar e os planos nacionais de desenvolvimento, que se iniciaram pelo golpe de 1964 e foram responsáveis por implantar as maiores políticas de povoamento do “vazio” da região amazônica a partir da década de 1970, desenvolvendo, também, alguns dos primeiros “grandes projetos” na Amazônia paraense, como a Rodovia Transamazônica e a Hidrelétrica de Tucuruí (TAVARES, 2011; SANTANA, 2009; SOUSA, 2014).

Apesar da diversidade de projetos que foram implantados na Amazônia, todos possuem quatro características básicas:

1) a verticalização, pois visam atender prioritariamente a interesses exógenos à região e não contam com a participação da sociedade local, pois as decisões estratégicas são tomadas por sujeitos externos;

2) a fragmentação, que se refere tanto à dispersão das decisões políticas entre órgãos governamentais que permite a maleabilidade de obrigações impostas aos empreendedores, por exemplo, bem como se refere ao aumento do abismo entre regiões brasileiras, pois, ainda que

ditos projetos anunciem uma “integração”, eles favorecem o aumento das desigualdades regionais;

3) a insuficiência e/ou ausência de políticas públicas adequadas à realidade regional, que se exprime tanto pela total ausência de atenção a determinadas pautas e grupos ou a atenção precária às diversas realidades amazônicas; e

4) a violência como base para a expansão do capital, pois há o estabelecimento de uma violência diversa e permanente contra populações locais, além de violências físicas, diretas contra determinados indivíduos, conforme será tratado neste trabalho (SILVA, 2008, p. 44-46).

Quanto à implementação de grandes projetos na Amazônia brasileira, Lúcia Isabel Silva (2018) evidencia que uma marca desse modelo de desenvolvimento para a região se caracteriza: por serem investimentos externos que usufruem de políticas fiscais atrativas e da baixa qualificação de mão de obra³; e por utilizarem um alto poder de exploração de recursos e, conseqüentemente, causarem grandes custos sociais e ambientais. Nesse aspecto, predominam a exploração mineral, madeireira, energética e agropecuária, havendo uma ameaça sensível a territórios de povos indígenas e quilombolas, especialmente pela abertura de estradas que tendem a acelerar os processos de desmatamento e de empreendimentos madeiros e mineradores (SILVA, 2018, p. 89).

Ademais, segundo a autora, esse processo de expansão do capital na Amazônia, em grande parte, recebe alguma forma de incentivo do Estado, por exemplo, por meio de projetos e programas (SILVA, 2018). Ainda que aparentem a intenção de atender a demandas locais, conforme também alertou José Silva (2008), eles, na verdade, ignoram a heterogeneidade da região amazônica, seja ambiental, produtiva ou sociocultural, o que, inclusive, coage indivíduos e grupos a migrarem do meio rural para o urbano e reforçam as desigualdades nas cidades (SILVA, 2018). Esse cenário perpetua a estrutura que emprega à Amazônia a condição de “rica” exportadora de matéria-prima, mas que, paralelamente, mantém empobrecidas e marginalizadas aquelas famílias que subsistem nesse território e que, além de tudo, submete esses indivíduos e coletivos a diversas situações de violência

Como se vê, os grandes projetos de exploração geram riquezas para poucos e para fora e, assim, acirram a pobreza, sendo responsáveis por uma diversidade de situações de violação de direitos humanos envolvendo a floresta e os rios da região, submetendo populações e grupos sociais locais a determinadas atividades produtivas ilegais como: o trabalho escravo, trabalho infantil,

3 “[...] constituindo uma teia de múltiplos interesses que envolvem desde instituições financeiras internacionais, a tecnocracia militar e civil, elites regionais e nacionais e grandes corporações financeiras nacionais ou internacionais também” (SILVA, 2018, p. 91).

tráfico humano (sobretudo de mulheres), exploração sexual de jovens e adultos, de crianças e adolescentes, que ocorre em troca de alimento, sabão, querosene ou outros produtos necessários à sobrevivência, por ocasião da passagem de navios e embarcações nas proximidades de suas comunidades. Há registros de situações que envolvem crianças e adolescentes na extração da madeira, do palmito e do fruto do açaí na floresta, no trabalho nas carvoarias ou por meio de práticas de mendicância, em que as crianças esmolam em seus pequenos barcos e terminam sendo retirados da escola, prejudicando sua aprendizagem e ameaçando sua existência e desenvolvimento (SILVA, 2018, p. 91-92).

Esse cenário é resultado de uma “lógica desenvolvimentista excludente”, que prioriza o lucro para o externo e minimiza os impactos socioambientais que “sobram” para o local (SILVA, 2018, p. 95). Dentro dessa região, o estado do Pará, segundo maior do Norte, representa de forma nítida essa lógica de desenvolvimento ao abrigar diversos projetos (mineraiis, energéticos, de infraestrutura) que reforçam esse ideário e submetem a população, em grande parte, a subsistir com condições ínfimas de saúde e educação, por exemplo, figurando em penúltimo lugar dentre os piores índices de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil (SILVA, 2018, p. 96). Vale destacar, como será esmiuçado no tópico 1.5, que o Pará possui, majoritariamente, uma população rural, apesar da permanente e crescente migração do campo para a cidade; tendo isso em vista, e inclusive como causa desse cenário, a grilagem de terras é um dos fatores de maior conflito na região (SILVA, 2018, p. 96).

Em estudo constante no relatório do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), foram identificadas algumas categorias sociais que estão no protagonismo das práticas de violência contra DDHs que resistem por meio ocupações e posses de terras (PORTO-GONÇALVES et al., 2018). As três categorias que somaram mais de 70% do registro de ocorrências foram fazendeiros, empresários e grileiros; mas aquelas que marcaram um aumento exponencial comparando-se os períodos 2005-2014 e 2015-2017 foram mineradoras e madeireiras, conforme ilustra a figura a seguir. Ainda, vale destacar a participação do Governo em contextos de conflitos contra ocupações e posses de terras:

Tabela 1 – Categorias causadoras de conflitos sociais

Categoria	Média Anual 2005-2014	%	Média Anual 2005-2014	%	Varição da Média Anual entre Períodos
1 – Fazendeiros	284	40,90%	362	39,10%	27,50%
2 – Empresários	154	22,10%	188	20,30%	22,50%
3 – Grileiros	91	13,10%	115	12,50%	26,00%
4 – Madeireiros	26	3,7%	60	6,50%	130,10%
5 – Mineradores	21	3,00%	71	7,70%	238,00%
6 – Governo	71	10,20%	68	7,30%	-4%
7 – Outras categorias	47	7,00%	60	6,30%	27,70%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter et al. (2018)

Assim, é possível observar que os conflitos no território amazônico, inclusive no Pará, são gerados por algumas causas específicas, denominadas como “causas estruturais de conflitos” (AZEVEDO et al., 2016). Essa conjuntura carrega como consequência a grave realidade de violências, notadamente contra grupos e sujeitos que combatem a lógica de desenvolvimento perpetrada pelo capital e que, frente a esse cenário, têm as opções de resistir, migrar ou se organizar para enfrentar (SILVA, 2018, p. 100).

Em investigação promovida pelo LAJUSA, foi evidenciada a relação entre as violações de direitos e as atividades econômicas sobre as quais se referiu (AZEVEDO et al., 2016). O estudo, conforme será esmiuçado nos tópicos 1.3 e 1.4.1, foi realizado a partir do levantamento de casos de violações em quatro municípios paraenses: Altamira – sudoeste do Estado-, Marabá – sudeste do Estado, Santarém – oeste do Estado, e Belém – capital do Estado, localizada na região nordeste. Essas localidades são consideradas polos das regiões que registram grande parte das violações de direitos.

No município de Altamira, foram identificadas como causas de conflitos a construção da Usina de Belo Monte no rio Xingu, em que não há o mínimo respeito pelas comunidades que vivem no entorno da região, realidade constante na implementação de grandes projetos. Marco Apolo Leão (2008) identificou que índios, camponeses, pescadores, posseiros e demais populações afetadas pelos projetos muitas vezes sequer são consultadas sobre seu desenvolvimento e, quando o são, a consulta se dá de forma apenas a cumprir com os requisitos legais para o licenciamento das obras, em total desacordo com o procedimento de consulta prévia, livre e informada estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No município de Marabá, o grande fator identificado foi a expansão do agronegócio na região, grilagem de terras e desenvolvimento de grandes empreendimentos econômicos, além

da incisiva exploração mineral em alguns municípios no entorno. Em Santarém, a ausência de regularização fundiária também aparece como a principal causa dos conflitos, bem como a demarcação de terras indígenas e a preservação da natureza ante as ofensivas de exploração ilegal de madeira. Na etapa realizada em Belém, estavam presentes representantes das demais regiões e foi estabelecida como pauta comum a necessidade de adoção de políticas estratégicas de combate à concentração de terras no estado.

Em todas as localidades, foi identificada a morosidade na demarcação de terras indígenas, a falta de regularização fundiária, a grande concentração de terras, grilagem e a ausência de políticas públicas que contribuam na proteção da natureza como fatores de vulnerabilização das/os defensoras/es (AZEVEDO et al., 2016, p. 10). Também, a falta de investigação das ameaças pelo poder público diminui a confiabilidade quanto a intervenção efetiva do Estado nesses casos além do que, muitas vezes, o aparato estatal foi identificado como contribuinte nas violações (AZEVEDO et al., 2016, p. 13;15). Por outro lado, a falta da atuação institucional de órgãos responsáveis pelos temas correlatos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), reforça essa realidade de violações (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018).

Nesse cenário, aquelas e aqueles que optam pelo caminho da resistência e do enfrentamento, especialmente as lideranças das organizações de direitos humanos e movimentos sociais, são submetidos aos diversos mecanismos de violações, conforme será tratado adiante. A partir desses processos de resistência, alguns sujeitos, por suas atuações, sejam individuais ou coletivas, recebem a denominação de defensoras e defensores de direitos humanos, sobre os quais se debruça ao estudo no tópico que segue.

1.2 Quem são defensoras e defensores de direitos humanos?

Em 9 de dezembro de 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou 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 (Resolução nº 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas), pela qual são afirmados os compromissos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos. Ainda que a referida Resolução não mencione o termo “Defensor/a de Direitos Humanos”, é possível extrair a concepção do termo

a partir da leitura do seu art. 1º: “Todas as pessoas têm o direito, individualmente e em associação com outras, de promover e lutar pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998).

O artigo 18 do documento estende a indivíduos, grupos, instituições e organizações não governamentais a responsabilidade de “[...] defender a democracia, proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais e contribuir para a promoção e progresso das sociedades, instituições e processos democráticos” (art. 18º, 2), além da “promoção do direito de todos a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente *efectivos* os direitos e liberdades enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem.” (art. 18º, 3) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998).

Por essa Resolução, ficou formalmente reconhecida e legitimada, em âmbito internacional, a atuação de defensoras e defensores de direitos humanos em prol da garantia de direitos de forma autônoma e independente. Marina Lourenço-Yılmaz (2017) ressalta a importância dada à Declaração em razão de ela ser o primeiro marco no sistema internacional de direitos humanos que ultrapassa a previsão de proteção apenas de direitos e alcança os agentes que promovem, protegem e defendem os direitos humanos. Em razão do reconhecimento da atuação sistemática de agentes em defesa de direitos humanos, o termo “defensor/a de direitos humanos” surgiu da necessidade de encorajar indivíduos e grupos a essa atuação (LOURENÇO-YILMAZ, 2017). Ainda em 1998, em seu relatório anual, a ONU destacou a importância da atuação dos DDHs, recomendando aos Estados “que tom[ass]em as medidas necessárias para proteger a integridade física das/os defensoras/es dos direitos humanos e propiciar as condições para que realizem seu trabalho” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 1237).

Em 2004, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) lançou um folheto com o objetivo de melhor desenvolver o conteúdo da Declaração de 1998, delineando que

Se usa la expresión “defensor de los derechos humanos” para describir a la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos. Se les conoce sobre todo por lo que hacen, y la mejor forma de explicar lo que son consiste en describir sus actividades (véase la sección A infra) y algunos de los contextos en que actúan (véase la sección B infra)². Los ejemplos que se ofrecen de las actividades de los defensores de derechos humanos no constituyen una lista exhaustiva. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2004, p. 3).

Nesse documento, como bem ressalta Marina Lourenço-Yilmaz (2017), o Alto Comissariado pontua que o termo seria mais bem delineado pelas atividades desempenhadas por defensoras/es e por alguns contextos, podendo se referir a atividades profissionais ou não profissionais, por um trabalho remunerado ou não. Ademais, o ACNUDH entende que não há um requisito especial que caracterize quem seria um DDH, mas delimita alguns “requisitos mínimos”, ou “níveis”, como trata o documento, especificamente: aceitar o caráter universal dos direitos humanos, que seus argumentos sejam válidos e que suas ações devem ser pacíficas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2004; LOURENÇO-YILMAZ, 2017).

No âmbito das Américas, em 5 de junho de 1998, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por meio da Resolução 1711, dispôs sobre o apoio a grupos, indivíduos e organizações da sociedade civil que trabalhem pela promoção e proteção de Direitos Humanos nas Américas (CORREIA, 2006). Posteriormente, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a resolução AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) “Defensores dos Direitos Humanos nas Américas: Apoio às tarefas realizadas por pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas”, pela qual encarregou o Conselho Permanente, junto à CIDH, de continuar observando a temática de DDHs nas Américas, reiterando aos Estados a responsabilidade na proteção dos direitos humanos. Em razão da observância da continuidade de violações, a Resolução AG/RES. 1818 (XXXI-O/01) da OEA reiterou o dever de proteção dos DDHs pelos Estados, bem como condenou os atos que impeçam sua plena atuação, dentre outras indicações.

Desde 2006, a CIDH, por meio do relatório sobre a situação de DDHs na América, recomendou a implementação de uma política integral de proteção que deve ser observada com prioridade nos países onde há violações sistemáticas contra essas pessoas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017). Nesse sentido, o dever de proteção dos Estado envolvem a adoção de medidas, políticas públicas, leis e outros atos administrativos que permitam a atuação livre de DDHs; a abstenção de impor obstáculos administrativos legais ou de outra espécie contra a atuação desses sujeitos; a proteção de DDH quando forem submetidas/os a a ameaças contra a sua vida ou integridade pessoal; e deve investigar os casos de ameaças e outras violações perpetradas contra DDHs, responsabilizando tanto os violadores materiais como intelectuais desses crimes (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2006) orienta a interpretação do conceito de DDHs com base na atuação dos sujeitos, não em qualidades individuais ou coletivas específicas, ou na forma do trabalho executado, seja voluntário ou remunerado. Não há, tampouco, uma lista pré-determinada de atividades que delimitem o que seria a defesa de direitos humanos, podendo ser ações de compilação de informações e denúncias, promoção de informações junto aos grupos violados e autoridades, busca de responsabilização dos violadores e diminuição da impunidade, atuação para implementação de normas internacionais em escala nacional e educação e capacitação em direitos humanos. Nesse sentido, o objetivo deve ser de proteger qualquer grupo ou indivíduo na garantia de, pelo menos, um direito desde que as ações não impliquem meios violentos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). Assim

Para ser considerada membro da categoria, a pessoa deve proteger ou promover qualquer direito ou quaisquer direitos a favor de pessoas ou grupos de pessoas, o que abrange a promoção e proteção de qualquer direito civil, político, econômico, social ou cultural. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 4).

Ademais, a OEA, por intermédio da Carta Democrática Interamericana de 2001, reconheceu a importância da democracia para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas, sendo a defesa dos direitos humanos um elemento essencial para a existência da democracia (Artigo 1). Ressaltou, ainda, a importância da atuação constante dos cidadãos para seu desenvolvimento, o que exprime que as garantias efetivas de proteção de DDHs são necessárias para o desenvolvimento da democracia, o que foi reafirmado, em 2017, por meio de um Relatório referente ao tema (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 8). Nessa esteira, os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) reconheceram reiteradamente a importância da atuação de DDHs para a promoção e efetivação de direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a supervisão das instituições democráticas no plano nacional e internacional, tendo as/os defensoras/es pleno direito de reunião, organização não governamental, filiação ou participação nelas, podendo formular denúncias quanto às políticas de órgãos ou funcionários do governo relacionados com violações de Direitos Humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). A CIDH defende que a existência de um marco normativo sólido e eficaz para a proteção é uma das formas possíveis de ação, pois esse caminho seria uma fonte a partir da qual outras possibilidades de proteção emanariam (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Dessa forma, percebe-se como o trabalho de DDHs é internacionalmente apreciado como fundamental para o reconhecimento formal e implementação de direitos. Apesar disso, sua atuação é reconhecidamente uma atividade perigosa, visto que os DDHs são submetidos a diversas violações de direitos por conta de sua atuação, como será demonstrado nos tópicos seguintes (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014).

Em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) marcou a transição democrática após mais de duas décadas de governos militares e afirmou uma gama de garantias de direitos fundamentais, sendo base para as normativas que serão tratadas no capítulo 2 deste trabalho. No artigo 84, IV e VI, “a” da CF/88, estabeleceu como competência privativa do Presidente da República a organização e funcionamento da administração federal quando não há aumento de despesa ou criação e extinção de órgãos governamentais, o que reflete diretamente na estrutura do Estado sobre a formulação e implementação de mecanismos de proteção de DDHs (TERTO NETO, 2016).

Tendo em vista o reconhecimento da responsabilidade que os Estados possuem sobre a proteção de DDHs, no Brasil, o PPDDH foi articulado no seio de diversas barreiras e contradições, o que será esmiuçado no capítulo seguinte. O Decreto nº 6.044/2007, que aprovou a PNPDDH, define: “[...] ‘defensores dos direitos humanos’ como todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos” (art. 2º). O Projeto de Lei 4.575/2009, responsável por delinear o PPDDH, em consonância com a Resolução 53/144 da ONU, define DDHs em seu artigo 2º

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se como defensores de direitos humanos:

I - a pessoa física que atue isoladamente ou como integrante de grupo, organização ou movimento social na promoção ou defesa dos direitos humanos; e

II - a pessoa jurídica, grupo, organização ou movimento social que atue ou tenha como finalidade a promoção ou defesa dos direitos humanos.

No Pará, houve a primeira experiência, em 2008, de instalação do PPDDH-PA, que é o objeto do presente estudo, tendo sido encerrado em 2012. Posteriormente, estabeleceu-se um novo projeto que culminou na Lei estadual nº 8.444/2016, que o reestruturou, no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) e está em processo de implementação. A referida lei estadual define DDHs da seguinte forma

Art. 2º Para os fins desta Lei, são considerados Defensores de Direitos Humanos as pessoas físicas que exerçam, de forma isolada ou como integrante de grupo, organização ou movimento social, atividades de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais universalmente reconhecidos e assegurados na Constituição Federal e nas Convenções e Pactos Internacionais de Direitos Humanos, nos quais a República Federativa do Brasil figure como signatário.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas também podem ser consideradas como Defensores de Direitos Humanos, desde que atuem ou tenham como finalidade a promoção ou defesa dos direitos humanos, nos termos a que se refere o caput deste artigo.

A partir da análise integrada dos dispositivos normativos que buscam conceituar quem seriam defensoras/es de direitos humanos, é possível observar alguns pontos em comum: a atuação pode ser individual ou coletiva; em âmbito nacional⁴ ou internacional; deve ser direcionada à proteção ou promoção de direitos, sejam civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais; e a democracia é pressuposto e fim da atuação de DDHs. No âmbito nacional, considerou-se, também, que órgãos podem ser reconhecidos como defensoras/es de direitos humanos (Decreto nº 6.044/2007, art. 2º), bem como pessoas jurídicas e movimentos sociais (Projeto de Lei nº 4.575/2009). Com destaque, a Lei Estadual nº 8.444/2016 não apenas converge com as normativas nacionais e internacionais, como insere a possibilidade de reivindicação de direitos reconhecidos em âmbito nacional, por meio da Constituição, e em âmbito internacional, pelas Convenções e Pactos Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil seja signatário. Por outro lado, tal identificação entre os diversos textos pode sugerir que não houve muita preocupação com o desenvolvimento do conceito de DDHs, tendo em vista que as normativas posteriores à Declaração de 1998 limitaram-se, em geral, a reproduzir o conceito expresso neste documento.

Apesar da tentativa de se delinear um horizonte sobre quem seriam as/os defensoras/es de direitos humanos, ainda é possível perceber como os diversos conceitos elencados anteriormente abarcam uma infinidade de possibilidades de atuação e sujeitos que podem ser reconhecidos como DDHs, o que não se considera, necessariamente, como algo prejudicial, pelo contrário. Por outro lado, se uma definição mais ampla pode permitir uma maior flexibilidade na prática de direitos humanos e maior capacidade de adaptação ao conceito, por outro, pode viabilizar arbitrariedades e práticas inconsistentes (LOURENÇO-YILMAZ, 2017).

Entende-se, aqui, que a perspectiva de Direitos Humanos implantada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, ou seja, pela ótica do Direito Internacional, que é a mais

4 Interpreta-se, aqui, o âmbito “nacional” não apenas referente a uma abrangência de atuação sobre o território nacional, mas, também, as lutas locais que, de forma articulada, interagem para o todo.

amplamente concebida e adotada como base nos demais níveis legislativos, recai em problemas epistemológicos fundamentais. A própria Declaração sobre DDHs da ONU e o folheto da ACNUDH estabelecem como critério fundamental para compreensão de uma pessoa ou grupo como DDH a aceitação do caráter universal dos direitos humanos, insinuando, acredita-se, que essa concepção de universalidade seria pacífica, uma máxima a ser seguida, tendo em vista que nenhum dos documentos desenvolve de forma mais profunda o que seria essa universalidade (LOURENÇO-YILMAZ, 2017).

Dessa forma, para que se possa desenvolver o presente estudo com foco para o PPDDH-PA, faz-se necessário realizar algumas reflexões para além dos conceitos delineados pelas normativas anteriormente elencadas, pois eles prescindem a aceitação incontroversa da universalidade eivada pela Declaração de 1998 da ONU, ainda que possam apresentar alguns elementos diferenciadores. Não se pretende, aqui, recair em uma discussão teórica sobre a universalidade dos direitos humanos, mas necessário se faz levantar algumas críticas e posições que a questionam.

Herrera Flores (2008) defende que a perspectiva de direitos humanos construída, inicialmente, pelo Direito Internacional foi formulada com o objetivo de justificar a expansão do capital financeiro na nova ordem mundial estabelecida após a Segunda Guerra Mundial, baseando-se, segundo Boaventura de Sousa Santos (2003) em um universalismo homogeneizante, uma perspectiva semelhante à trabalhada por Milton Santos (2006), sobre a qual se referiu no tópico anterior, pela qual há a tendência de criação de padrões hegemônicos e fortalecimento de grupos privilegiados. É necessário que, ao se colocar em foco a realidade de países da América Latina, faça-se a reflexão sobre como essa posituação internacional, apesar de insuficiente, influencia no discurso de proteção de direitos humanos e, conseqüentemente, na construção da perspectiva de quem seriam DDHs.

Boaventura de Sousa Santos e Marilena Chauí (2013) refletem sobre os elementos que constituem o “senso comum dos direitos humanos”, que seriam: a teleologia, o triunfalismo, a descontextualização, o monolitismo e o antiestatismo, a partir dos quais se pensa nos direitos humanos de forma ideal e linear, que alcançariam homogeneamente todos os grupos no planeta. Essa perspectiva foi formulada por grupos historicamente opressores que a eivaram de uma origem eurocêntrica, cristã, colonialista, racista, individualista e liberalista dos direitos humanos (SANTOS; CHAUI, 2013).

Assim, pensar quem são as/os defensoras/es de direitos humanos na América Latina e compreender suas lutas e pautas de reivindicação é essencial desprender-se do “senso comum” empregado ao conceito de Direitos Humanos - eminentemente formal, positivo e ideal - para

vincular-se ao contexto político, econômico, social, ambiental, cultural, etc. Para tal, buscou-se o entendimento do conceito de DDHs a partir de relatórios e demais publicações da sociedade civil organizada que se articula para a proteção e promoção de direitos humanos na região latinoamericana, bem como utilizou-se estudos acadêmicos sobre o tema a fim de aproximar essa reflexão da realidade das/os DDHs do Pará.

Não se considera viável, nem estratégico, propor uma definição restrita de quem seriam as/os defensoras/es de direitos humanos, mas, em consonância com a reflexão elaborada pela Justiça Global em um relatório sobre a criminalização de DDHs no Brasil, entende-se que essa definição ou tentativa de conceituação deve considerar seu caráter proeminentemente político e ser compreendida como um conceito que acompanha as dinâmicas sociais de lutas e tensões que o constituem (DIAS; CARVALHO; MANSUR, 2013). Além disso, por mais que haja proposições normativas e institucionais de definições dos DDHs, esse próprio conceito está em constante disputa e formulação pelas/os próprias/os defensoras/es e por organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, defensoras e defensores de direitos humanos podem ser entendidos como as pessoas que, individual ou coletivamente, atuam para a garantia dos direitos reconhecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos e nas demais normativas que preveem esse compromisso para combater a injustiça social, a impunidade e impulsionar os processos democráticos no mundo (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Assim, os DDHs podem ser conceituados como

[...] Quienes ejercen el derecho a defender los derechos humanos son quienes a través de sus acciones sacan a la luz las violaciones y los abusos de derechos humanos, documentan la gravedad de los mismos, apoyan a las víctimas, los sobrevivientes y sus familias y buscan junto con ellos justicia, verdad, memoria, reparación, prevención y no repetición de tales hechos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014, p. 7).

Em publicação realizada em 2012, a Anistia Internacional introduziu um elemento denominado “teste do esforço especial” para determinar a diferença entre alguém que exerce uma atividade relacionada a direitos humanos e alguém que seria denominado “defensor/a de direitos humanos” por sua atuação (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012, p. 13). Nesse sentido, a organização entendeu que o termo DDH deve ser utilizado de maneira inclusiva e relacionado a outros termos, como ativista ou trabalhador de direitos humanos, dentre outros mais apropriados a certos países e contextos. O teste do esforço especial é uma avaliação pela qual seria possível perceber se determinadas pessoas estão realizando um esforço “a mais” dentro

da sua área de atuação para garantir normas de direitos humanos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012). Avalia-se, por outro lado, que o sentido do que seria o “esforço especial” é muito amplo, bem como os parâmetros para sua aferição.

O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), que é uma articulação nacional composta por diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, dentre elas a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), acompanha, desde 2004, a temática de DDHs e atua na proteção de pessoas em situação de risco, ameaça ou criminalização em razão da sua militância. No relatório “Vidas em Luta”, lançado em julho de 2017, o Comitê define DDHs da seguinte forma

[...] podemos dizer que são todas as pessoas que, de modo individual ou coletivo, lutam pelos direitos humanos em suas mais variadas formas: pela vida, por terra e território, pelos direitos de seu povo e cultura, por uma vida sem violência, pela liberdade de expressão e informação, pelo direito a manifestação, por liberdades de gênero, sexuais e reprodutivas, pela moradia, pela biodiversidade, dentre muitos outros (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS., 2017, p. 7).

A entidade pontua que esse conceito está baseado na Declaração da ONU de 1998, entendendo que

[...] são consideradas defensoras e defensores de direitos humanos todos indivíduos, grupos, organizações, povos, movimentos sociais e outras coletividades que atuam na luta pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos, incluindo os que buscam conquistar novos direitos individuais e coletivos políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica.

São contempladas ainda aquelas e aqueles que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, às estratégias de deslegitimação e criminalização e à ausência de reconhecimento social de suas demandas (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS., 2017, p. 7).

É possível observar que ainda que o conceito adotado pelo CBDDH utilize a Declaração da ONU como base para seu entendimento, ela é tomada como um ponto de partida, não como uma regra a ser consagrada e repetida. Destaca-se o fato de que o conceito delineado pelo CBDDH também se refere a pessoas que possam reivindicar novos direitos que ainda não foram dotados de forma jurídica ou definição conceitual específica e mesmo aquelas que se lançam à militância política contra os modelos de organização do capital e estratégias de deslegitimação

e criminalização de suas lutas. O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2017), agrega, ainda, dois elementos que foram identificados a partir dos anos de experiência e atuação junto a DDHs: a coletividade, que é o entendimento de que a luta dos indivíduos defensoras e defensores é voltada a uma reivindicação coletiva; e a resistência política como estratégia de atuação utilizada pelos DDHs.

É por esse viés de compreensão do conceito de defensoras e defensores de direitos humanos que este trabalho se propõe a analisar o modelo do PPDDH-PA, tendo-se como foco, portanto, as pessoas que estão à frente das reivindicações e defesa de direitos, ainda que possa haver outros indivíduos e coletivos que contribuam e deem apoio à “linha de frente”.

1.3 Marchar é mais do que andar⁵: pelo que lutam as defensoras e defensores de direitos humanos

De pronto, faz-se necessário ressaltar que, ao contrário do que o título deste tópico possa sugerir, a proposta que aqui se segue não é elencar um rol exaustivo de pautas pelas quais as/os DDHs atuam. Inclusive, a própria discussão anteriormente travada sobre o conceito de DDHs demonstra a amplitude do tema e a dificuldade de se restringir o conceito. Igualmente, pelo viés de compreensão do termo adotado pelo presente trabalho, não seria possível delimitar direitos ou pautas emergentes pelas quais as/os DDHs lutam ou possam vir a lutar. A proposta que aqui se apresenta, então, é um esforço de, a partir da bibliografia estudada, aproximar a leitora e o leitor da realidade e dos sujeitos DDHs sobre os quais este trabalho se refere, exemplificando, de forma sintética, algumas das reivindicações pelas quais atuam, com enfoque para as lutas travadas no estado do Pará.

Entende-se que as atuações de DDHs podem adotar dois aspectos práticos: a reivindicação de direitos ou a resistência contra violações, que podem ocorrer de forma conjunta. Grande parte das lutas que se relacionam com a segunda categoria estão associadas a consequências de expansão de grandes projetos na Amazônia, conforme se apresentou no tópico 1.1. Cristina Oshai, Marco Leão e Lucia Alves (2008) sintetizaram algumas das principais reivindicações assumidas por DDHs na oportunidade do diagnóstico realizado entre 2006 e 2008 para a construção da primeira experiência do PPDDH-PA:

⁵ Trecho do poema “Marchar e Vencer”, de Ademar Bogo.

Tabela 2 – Direitos defendidos

Direitos Defendidos	Frequência	
	Qtde.	%
01. Terra	72	100,0%
02. Moradia	62	86%
03. Meio Ambiente	56	79%
04. Mulheres	49	68%
05. Direitos Trabalhistas e Atuação Sindical	46	64%
06. Crianças e Adolescentes	43	60%
07. Atuação em Casos de Violência Estatal	42	59%
08. População Negra	37	52%
09. Portadores de Necessidades Especiais	27	38%
10. Atuação na Área da Comunicação	19	27%
11. Outros: Direitos da População Indígena, Saúde, Crédito, Direito Previdenciário, Agricultura Familiar	16	22%
12. Homossexuais	06	9%
13. Atuação na Área do Direito	05	7%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em OSHAI; LEÃO; ALVES (2008).

A autora ressalta, porém, que, ainda que haja direitos referenciados com maior frequência, a maioria deles foi citada por mais de 50% das/os DDHs que foram entrevistadas/os (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008). Esse levantamento também demonstra como a demanda pela terra é latente no estado do Pará. Além disso, a autora destaca que essa referência das/os DDHs à reivindicação de alguns direitos específicos demonstra que esses sujeitos não sofrem retaliações por defenderem direitos humanos de forma abstrata, mas por assumirem pautas específicas de reivindicação e por essa atuação contrariar interesses políticos e econômicos de determinados grupos⁶ (OSHAI; LEÃO, ALVES, 2008). Esse dado é coerente com os resultados obtidos pela CPT que evidencia que o estado do Pará, entre os anos 1985 a 2017 foi o que mais registrou casos de assassinatos em razão de conflitos no campo⁷.

De forma geral, foi possível observar como lutas mais recorrentes no Pará estão: contra crimes ambientais, grilagem de terras, exploração de mão de obra escrava, crimes sexuais e contra as impunidades do Estado; a reivindicação pela terra, moradia, meio ambiente, direitos das mulheres, direitos trabalhistas, de crianças e adolescentes; além da luta por direitos de povos

6 “Faz parte desse grupo madeireiros, pecuaristas, sojeiros, sudanzeiros, grileiros, empresas de mineração, políticos e representantes do Poder Público corruptos, policiais e funcionários públicos igualmente corruptos e coniventes com as arbitrariedades praticadas nos municípios do Estado do Pará” (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 80).

7 CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO, 2018. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/60-dados-2017/14075-assassinatos-e-julgamentos-1985-2017-cpt-assessoria-de-comunicacao>. Acesso em: 03 jun. 2019.

indígenas e comunidades tradicionais e contra o racismo e pelos direitos LGBTTT (LEÃO, 2008; OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008; COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018). Importante destacar também que grande parte desses sujeitos são oriundos de outros estados e migraram para o Pará nos anos 1970 na esperança de encontrar meios de subsistência, mas que foram frustrados (MOREIRA, 2008).

No relatório desenvolvido por Paula Azevedo et al. (2016), observou-se como as ofensivas praticadas contra DDHs estão associadas a causas estruturais de violação, ou seja, às causas determinantes dos conflitos. De forma localizada, identificou-se que na região de Altamira, sudoeste do Estado, as lutas estão voltadas para o combate aos danos ambientais e sociais propagados pela expansão de grandes projetos na região, com destaque para a construção da Usina de Belo Monte, tendo-se, à época da construção, destacado as reivindicações pelo direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais da região, sendo, também, evidente a luta do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (AZEVEDO et al., 2016; OLIVEIRA, 2018). Ademais, destaca-se a luta contra o racismo e a intolerância religiosa (AZEVEDO et al., 2016, p. 19). Atualmente, as principais lutas continuam associadas às chamadas causas estruturais de conflitos, estando, ainda, voltadas para o combate à exploração sexual infantil e à violência urbana que foi instaurada no município como consequência de um crescimento desordenado (OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Na região sudeste do Pará, tendo como polo representativo a cidade de Marabá, a luta por reforma agrária é um dos maiores expoentes, inclusive pela predominância do latifúndio e a expansão do agronegócio que fazem da região a que mais registra conflitos por terra no estado (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019). Ademais, destacam-se as resistências contra os impactos causados pela mineração, que cultivam a pobreza e ruína ambiental, sendo mais marcante a luta das/os trabalhadoras/es rurais que se estendem do campo para a cidade (CONGILIO; MOREIRA, 2016). No oeste do Pará, representada pela cidade de Santarém, as lutas estão fortemente ligadas à resistência de povos indígenas e comunidades tradicionais da região, com destaque para a atuação de pescadoras/es artesanais por seus territórios e formas de vida (SOUSA; SILVA; VIEIRA, 2018).

Na região norte/nordeste do Pará, que tem como polo a capital do estado, Belém, as lutas evidentes na região metropolitana estão fortemente ligadas aos problemas urbanos, como a fragmentação socioespacial, tendo como uma de suas reivindicações a regularização fundiária (CRUZ; ALVES, 2016). Ademais, os registros de atuação de milícias armadas e o contínuo extermínio nas periferias da cidade, que atinge majoritariamente jovens negros, têm colocado

o tema como um grande expoente de resistência na cidade (FERREIRA JÚNIOR, 2019). Sobre o outro lado do rio, destacam-se as reivindicações de povos indígenas e comunidades quilombolas da Ilha do Marajó, associadas à luta pela terra, território e pelo uso da água, além da resistência contra a manutenção e expansão dos latifúndios na ilha (CARDOSO, 2015).

Esse panorama geral permite a evidência de que as lutas travadas por DDHs no Pará são plurais. Ressalta-se que não se propôs, aqui, um relato exaustivo das pautas que são reivindicadas por DDHs no estado, mas tão somente uma exemplificação de algumas reivindicações para que se possa ter uma maior proximidade da realidade dos sujeitos que atuam no território paraense. Ademais, reafirma-se que a importância da atuação das/os DDHs é reconhecida nacional e internacionalmente, cabendo aos Estados criar o ambiente favorável para a sua atuação tendo em vista que isso é um reforço para a consolidação e ampliação da democracia, conforme foi trabalhado anteriormente. Ainda assim, as/os DDHs enfrentam cotidianamente diversos mecanismos de violações de direitos que variam desde ofensas mais leves até casos extremos de violação do direito à vida⁸, conforme será abordado a seguir.

1.4 O risco que corre o pau, corre o machado⁹: desqualificações, criminalizações e vitimizações praticadas contra defensoras e defensores de direitos humanos

Apesar do reconhecimento formal da importância da atuação de DDHs em defesa de direitos individuais ou coletivos, a realidade vivenciada por esses grupos é vista como uma atividade perigosa, já que essa prática custou e custa a vida, liberdade, integridade física e psicológica de inúmeros desses indivíduos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Em relatório, a Anistia Internacional (2014) registra que documentou “assassinatos, sequestros, ameaças de morte, intimidação e o uso do sistema judiciário para intimidar e reprimir a defesa dos direitos humanos em toda a região nos últimos anos”¹⁰, além da promulgação de normas ambíguas e restritivas que dificultam a defesa de direitos humanos, evidenciando essa realidade em toda a América Latina. Nesse contexto, alguns grupos específicos encontram-se em maior

8 De antemão, vale dizer que, ainda que quanto à temática específica dos mecanismos de violações de direitos refere-se ao direito à vida em um aspecto físico, da vida biológica, entende-se, aqui, que a defesa do direito à vida de DDHs não se restringe a essa dimensão, mas abrange, inclusive, a capacidade e possibilidade de atuação em suas lutas, devendo-se, portanto, compreender esse direito em aspectos biológico, social, cultural, político, etc., conforme será tratado no tópico 3.3 ao se abordar a proteção integral (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018).

9 Trecho da Canção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) utilizada por diversos movimentos populares que sugere o sentimento de constante resistência frente às violações empregadas contra suas lutas. O machado que fere, também é ferido pelo mesmo risco que produz.

10 Livre tradução: “Amnistía Internacional ha documentado asesinatos, secuestros, amenazas de muerte, intimidación y un incremento en el uso del sistema judicial para intimidar y reprimir la defensa de los derechos humanos en toda la región en los últimos años.” (ANSTIA INTERNACIONAL, 2014, p. 4).

grau de vulnerabilidade, sendo estes os que lutam pela terra, território e recursos naturais; mulheres; população LGBTTT¹¹ e imigrantes (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014).

As proporções das consequências de violações de direitos contra defensoras/es podem ocorrer em diferentes níveis, sendo mais constantes e graves quando há denúncias públicas sobre violações, quando acontecem em momentos cruciais para determinadas reivindicações, quando se conseguem mudanças ou progresso favoráveis aos interesses das defensoras e defensores, quando é conhecido que essas/es defensoras/es requerem proteção estatal, ou quando se aproximam decisões oficiais sobre um processo judicial (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). A ONU e a CIDH constataram que, como resultado, é possível que haja a paralisação ou redução do trabalho das/os DDHs, seu deslocamento forçado – seja para outro país ou estado -, além do efeito amedrontador da criminalização (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

Essas formas estruturadas de violência causam consequências para além dos sujeitos que sofrem diretamente as violações de direitos, pois a sociedade geral recebe uma mensagem de intimidação que coloca em vulnerabilidade toda a coletividade próxima a essas/es defensoras/es a fim de desestimular a atuação de novos DDHs ou a insistência na denúncia de violações contra os grupos e sujeitos violados (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006; SOUZA, 2016)

Em estudo realizado no Estado do Pará para a formulação de um diagnóstico situacional para a instauração do primeiro PPDDH-PA, foram identificados três processos de violações: a difamação, a vitimização e a criminalização (LEÃO, 2008). Importante destacar, também, que as violações de direitos podem ocorrer de forma isolada ou paralela, havendo casos de DDHs que passaram sistematicamente por mais de um grupo de violações, a exemplo de Dorothy Stang¹² que foi estigmatizada publicamente pelo próprio Estado (difamação), submetida a inquérito policial (criminalização), ameaçada e assassinada (vitimização) de forma brutal no município de Anapú/PA (LEÃO, 2008). Alice de Souza et al. (2016), por outro lado, elenca diversos mecanismos de violações de direitos utilizados contra DDHs, em que se destacam: o silenciamento, invisibilização e não reconhecimento/negação de direitos; a omissão do Estado frente as violações; a desqualificação; a inferiorização e a despolitização/individualização de

11 Sigla relativa à diversidade de orientação sexual e gênero: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transgêneros.

12 A missionária e defensora de direitos humanos Dorothy Mae Stang, mais conhecida como Irmã Dorothy, foi uma religiosa norte-americana naturalizada brasileira que, desde a década de 1970, atuava junto a trabalhadores rurais na Amazônia paraense propondo projetos de desenvolvimento sustentável, mais especificamente na cidade de Anapú, onde foi assassinada. Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (nota de rodapé 1) foram organizados com a sua contribuição.

demandas; criminalização dos protestos sociais; a cooptação; ameaças; desaparecimentos forçados; e execuções extrajudiciais/assassinatos.

O silenciamento pode ser entendido como uma forma de culpabilizar ou envergonhar o DDH ou sua luta, bem como se utilizar da intimidação e outros meios para que a/o defensor/a deixe de atuar (SOUZA et al., 2016). A invisibilização atua de forma a ocultar a demanda social, o contexto de violência ou as reivindicações dos indivíduos e grupos, ou seja, os sujeitos ou suas pautas, a fim de evitar a publicidade frente às instituições, mídia ou sociedade em geral. O não reconhecimento de direitos dificulta as reivindicações de grupos sociais na esfera institucional, seja pela ausência de normas ou políticas públicas de visibilidade de demandas, seja pelas dificuldades de acesso às instituições de Justiça determinadas pelo sistema e pelos procedimentos de acesso estabelecidos (SOUZA et al., 2016). A cooptação é uma estratégia de “compra” de defensoras/es ou lideranças, pelo oferecimento de vantagens políticas ou financeiras a fim de aliciar esses indivíduos para o controle hierárquico dos mesmos. A omissão do Estado é outro mecanismo de violação, pois o mesmo se mantém inerte frente às recorrentes violações de direitos humanos e às reivindicações sociais.

Para Marco Leão (2008), a difamação seria o processo de ataque à imagem e idoneidade das/os defensoras/es quanto a opinião pública, em que se busca macular sistematicamente a honra e o trabalho de indivíduos ou grupos sociais. Esse mecanismo é, inclusive, objeto de uso da grande mídia e do próprio poder público pelo qual entende-se as/os DDHs como os sujeitos violadores, não como vítimas (LEÃO, 2008). Nessa categoria, podem ser elencadas a desqualificação, inferiorização e a despolitização/individualização das demandas.

A desqualificação é utilizada na tentativa de distorcer as demandas das/os defensoras/es, bem como de seus discursos e práticas para difamá-los publicamente (SOUZA et al., 2016). A inferiorização é utilizada para deslegitimar ou questionar a validade das/os defensoras/es na reivindicação de suas pautas ou utilizar-se de mecanismos e padrões históricos, diferenças culturais ou práticas sociais para reduzir sua importância face a sociedade geral. Por esse viés, a despolitização/individualização é utilizada como forma de retirar o aspecto político de determinada reivindicação, tentando individualizar a responsabilidade sobre determinada luta social e ocorre quando

- (a) se atribui a um único indivíduo o interesse por demandas que são de toda uma coletividade, buscando dessa forma deslegitimar suas práticas e discursos; (b) Quando se oculta a prática de alcance amplo, dinâmica complexa e reiterados processos históricos de violações perpetradas pelo Estado ou grupos privados ao atribuir a responsabilidade para agentes envolvidos diretamente com as mesmas ou (c) ao considerar o caso de violação como

isolado e único, desvinculado de sua historicidade e repetição. (SOUZA et al., 2016, p. 9).

A criminalização pode ser entendida como o processo de “tornar criminal” determinado sujeito ou situação, mas Marco Leão (2008) observa que esse conceito é limitado, visto que a criminalização é marcada também pelo uso de outros recursos. Pode-se valer de processos judiciais, civis ou criminais, bem como da força policial do Estado por meio de prisões e detenções, de forma isolada ou conjunta com outras formas de violação, bem como pode atingir o indivíduo ou o coletivo, o que ultrapassa, portanto, a perspectiva de mera imputação de crime. Por esse viés, o autor conceitua a criminalização como

[...] atos e omissões que resultam na imputação de crimes ou condutas ilegais a defensores/as de direitos humanos e/ou às suas organizações, através de procedimentos judiciais ou policiais, em função das atividades de defesa e promoção de direitos humanos que desenvolvem (LEÃO, 2008, p. 104).

As/os defensoras/es de direitos humanos no estado do Pará registram inúmeros casos de criminalização. Na pesquisa realizada por Marco Leão (2008), 18,31% das/os 71 DDHs entrevistadas/os no Estado do Pará relataram ter sido submetidos a processos judiciais que consideraram indevidos, enquanto 14,08% sofreram com prisões que julgaram ser arbitrárias, números que refletem especialmente a experiência daqueles que lutam pelo acesso à terra e sofrem constantemente a imputação do crime de esbulho possessório. As principais acusações feitas contra DDHs são referentes a crimes de natureza patrimonial, especialmente quando a reivindicação dos DDHs está relacionada à luta pelo direito à terra, além de crimes de formação de quadrilha ou bando ou crimes contra a administração (SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013).

A criminalização tem como consequência concreta a ameaça ou a coação da liberdade do/a defensor/a, sendo que o Estado aparece como o principal elemento de materialização por meio de seus instrumentos e agentes públicos. Como exemplo, a SDDH destacou o desenvolvimento de um curso para formação de policiais, no estado do Pará, que tinha como título “Intervenções Estratégicas em Movimentos Sociais”, o que chamou a atenção de todo o país pela preocupação de como a proposta da Secretaria de Segurança Pública do Estado estava formando esses agentes de segurança pública para intervirem em atuações de movimentos sociais (SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS et al, 2016, p.10).

Por fim, a vitimização é marcada pelos mecanismos diretos de tentativa de interrupção da atuação de determinada/o defensor/a, seja por meio de ameaças, intimidações ou mesmo assassinatos. Nesse aspecto

A vitimização de defensores de direitos humanos consiste em atos e omissões que geram violência contra defensores de direitos humanos, provocada por terceiros quer sejam civis ou agentes públicos, pessoas jurídicas privadas ou instituições públicas (LEÃO, 2008, p. 119).

Nesse grupo, elencam-se as ameaças diretas contra direitos de DDHs, membros de suas famílias ou afetos próximos, agressões físicas, desaparecimentos forçados e o extremo caso dos assassinatos; bem como tentativa de homicídio, tortura, danos patrimoniais, dentre outros.

As ameaças geralmente ocorrem como uma tentativa de silenciar as reivindicações ou denúncias de defensoras/es de direitos humanos, em que se comunica à/ao DDH a intenção de prática de ato que lhe cause dor ou medo, como tortura, sequestro, violação sexual ou morte, seja direcionando a si próprio ou a pessoas próximas (SOUZA et al., 2016). A situação específica sobre a questão das ameaças, bem como sua relação com casos de tentativa de homicídio e assassinatos, com foco específico para o Pará, será tratada no tópico seguinte, no qual se desenvolverá um estudo a partir de diagnósticos desenvolvidos por organizações da sociedade civil.

Os desaparecimentos forçados são uma prática herdada, de forma mais incisiva, dos governos ditatoriais ocorridos na América Latina entre as décadas de 1960 e 1980 (TAVARES, 2011). O tratamento dado aos casos de desaparecimentos forçados nesse período da história latino-americana: a impunidade permanente e o desinteresse político para investigar essas violações de direitos humanos e garantir às famílias a verdade, justiça e reparação reforçam essa prática por novos governos de tendências semelhantes nos dias atuais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016). A Anistia Internacional (2016) também registrou casos de envolvimento do Estado com desaparecimentos forçados no Brasil pelo uso de seu braço armado.

As execuções extrajudiciais/assassinatos estão diretamente ligadas à violação do direito à vida das/os defensoras/es, configurando-se como formas extremas de violação de direitos de DDHs, causando danos irreparáveis às vítimas e pessoas próximas (SOUZA et al., 2016). Os homicídios costumam seguir os mesmos padrões de temporalidade, impunidade e falta de prevenção de DDHs, as vítimas normalmente são lideranças que têm seu extermínio utilizado como “exemplo” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). De

forma a ilustrar esse cenário, elenca-se a seguir alguns dados gerais sobre o assassinato de DDHs.

Em 2016, foram registrados 282 assassinatos pessoas defensoras de direitos humanos em 25 países ao redor do mundo. Desse número, 49% foram cometidos contra pessoas ligadas à defesa dos direitos à terra, indígenas e ambientais. Ainda, a maioria dos assassinatos foram precedidos por avisos, ameaças de morte e intimidações que, quando relatados à polícia, eram rotineiramente ignorados (AZEVEDO et al., 2016). Em relatório denominado “Stop the Killings” (2018), desenvolvido pela Front Line Defenders (FLD) com base em pesquisa conjunta do CBDDH (Brasil), Programa Somos Defensores (Colômbia), Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA – Guatemala), Asociación para una Ciudadanía Participativa (ACI-Participa – Honduras), Comité Cerezo (México) e iDEFEND, Karapatan e Pahra (Filipinas), as entidades identificaram que houve um ressurgimento da violência contra direitos humanos no Brasil e, também, contra DDHs, enquanto que, de forma paralela, houve uma redução na proteção dos direitos humanos pelo Estado.

A Anistia Internacional (2018, p. 91), em seu relatório 2017/2018 identificou que, principalmente nas áreas rurais, defensoras/es de direitos humanos continuam sendo “ameaçados, atacados e assassinados”, sendo que o Pará e o Maranhão foram identificados como os estados nos quais DDHs correm maior perigo. A CPT registrou 28 casos de assassinatos no Brasil no ano de 2018, sendo que 22 foram na região Norte; e, desses 22 registros, 16 ocorreram no Pará: as regiões Sudeste e Sudoeste paraenses concentraram o maior número de assassinatos desse ano (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019).

Essa realidade de intensa vitimização de defensoras/es de direitos humanos vivida, em diferentes contextos, por países da América Latina evidencia que, apesar do discurso público de defesa de direitos humanos e democracia propagado por alguns países, não existem mecanismos eficazes de proteção às/aos defensoras/es que sejam suficientes para garantir sua atuação. Como fator agravante, o território latinoamericano tem passado por uma série de retrocessos de governos democráticos, o que provoca, a nível internacional, uma preocupação quanto ao futuro dos direitos humanos assumidos pelo país (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Por fim e igualmente importante, é necessário destacar uma reflexão desenvolvida pela FLD no relatório anteriormente citado. Quando se analisa os problemas da violência e da criminalização, é necessário que se faça recortes de raça, orientação sexual e identidade de gênero. É evidente, pelos relatórios analisados e conforme será possível perceber no próximo

tópico, que grande parte das/os DDHs vitimizadas/os no Brasil são homens e isso é um reflexo sobre a maneira como as mulheres são tratadas de forma marginal na sociedade e, inclusive, nos ambientes de luta e defesa dos direitos humanos. Essa reflexão não deve ser vista como uma forma de lamento por menos mulheres defensoras serem vitimizadas; o ideal seria que nenhum DDH fosse submetido aos processos de violações de direitos. Por outro lado, essa constatação alerta para a necessidade de se evidenciar que o papel das defensoras na reivindicação por direitos humanos é, frequentemente, invisibilizado e são poucas mulheres que são reconhecidas como lideranças desses movimentos.

O relatório acentua que existem diversas razões que explicam a maior dificuldade de mulheres ocuparem espaços políticos de liderança nos movimentos sociais, que surge desde a divisão de tarefas nas organizações e mesmo na vida doméstica (STOP, 2018). Nesse sentido, Milena Argenta e Layza Queiroz Santos (2018) argumentam que

As defensoras enfrentam situações de violência desde seus espaços domésticos, suas próprias casas e comunidades, porque lá também muitas sofrem ameaças e agressões por serem ativistas, além dos ataques por parte da polícia, do Estado, empresários/as, fazendeiros/as e outros sujeitos que ocupam os espaços públicos (ARGENTA; SANTOS, 2018).

Ademais, o “racismo e violência sexual contra mulheres negras as tornam ainda mais vulneráveis” e, de fato, essas questões voltadas para a situação de defensoras não são abordadas com muita frequência nas literaturas e mesmo nos relatórios de organizações de direitos humanos que tratam sobre o tema, o que permite refletir, ainda, que o número de registros de violações contra defensoras não seja menor necessariamente pela inexistência de casos, mas porque essas situações sequer são registradas (STOP, 2018, p. 12). É, inclusive, por essa razão e com o objetivo de evidenciar a presença da atuação das defensoras de direitos humanos na luta cotidiana por direitos que se emprega o esforço de grafar o termo DDH como “defensoras e defensores de direitos humanos”, e variáveis, no presente trabalho.

Ainda que se tenha apresentado, de forma breve, um levantamento sobre a situação de DDHs, seja na América Latina, no Brasil ou no Pará, o tópico seguinte irá alcançar o cerne da discussão levantada nesta dissertação. Tendo em vista que o presente trabalho se volta para o estudo do PPDDH desenvolvido na Amazônia paraense, a seguir serão abordados os dados sobre a realidade de DDHs submetidos a ameaças de morte no estado do Pará a fim de se compreender o contexto no qual o PPDDH foi desenvolvido e vem sendo reestruturado na região.

1.5 Quando a morte ainda insiste em calar quem faz a história¹³: ameaças de morte praticadas contra defensoras e defensores de direitos humanos no estado do Pará

Antes de desenvolver o conteúdo proposto pelo presente tópico e tendo em vista que o mesmo realizará um levantamento de dados de situações de ameaças praticadas contra defensoras e defensores de direitos humanos, é necessário explicar e explicitar os materiais que foram utilizados como base para tal intento.

Tem-se como pressupostos os tópicos anteriores que explicitaram o contexto de violações e os mecanismos utilizados contra DDHs e pelos quais se destacou que, em parte deles, o Estado tem uma atuação, seja ativa ou por omissão, que agrava ou permite a situação de violações contra DDHs. Em razão disso, este trabalho utilizará como referência estudos realizados por organizações da sociedade civil que estão próximas às realidades vivenciadas por esses sujeitos. Para que não se recaia na desconfiança sobre a parcialidade das informações aqui apresentadas, é necessário evidenciar que, ainda que dados tratados e publicados por organismos governamentais ou jurisdicionais possam sugerir uma maior confiabilidade e que os dados publicados pela sociedade civil, por outro lado, aparentem ser mais tendenciosos, alerta-se que quaisquer das fontes apresentam lacunas e podem ser igualmente questionadas. A opção por trabalhar com publicações de organizações da sociedade civil ligadas a direitos humanos deu-se em razão de que essas entidades têm maior proximidade com a realidade das/os defensoras/es, tendo em vista que há inúmeros obstáculos para o próprio acesso desses sujeitos aos meios de proteção, denúncia ou aos demais organismos do Estado e, por isso, muitos casos sequer chegam ao conhecimento das autoridades oficiais (LEÃO, 2008; AZEVEDO et al., 2016; GAIO, 2006; SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013; INFORME, 2017).

Assim, antes de expor os dados coletados a partir dos relatórios produzidos pelas organizações, será apresentado um breve histórico de suas atuações e das metodologias de trabalho utilizadas pelas mesmas, bem como será apresentada a justificativa para a escolha da fonte. Destaca-se, para isso, as entidades selecionadas: 1) Comissão Pastoral da Terra (CPT); 2) Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH); 3) Laboratório de Justiça Global e Educação em Direitos Humanos da Amazônia (LAJUSA), conforme será apresentado a seguir.

13 Trecho do poema “Quando matam um sem terra”, de Pedro Munhoz.

1.5.1 Breve histórico das organizações e metodologias adotadas.

A CPT¹⁴ é uma organização que foi articulada em 1975 durante um encontro organizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), período no qual vigia a ditadura civil-militar no país. O objetivo primeiro da CPT foi atuar com trabalhadores rurais da Amazônia que estavam em grave situação de exploração na região. A entidade surgiu ligada à igreja católica, mas posteriormente adotou caráter ecumênico. Sua função e objetivo é atuar como um suporte às causas dos trabalhadores do campo, antes, voltado para Amazônia, mas que, atualmente, atua em todo o Brasil.

Em 1985, a CPT criou um Centro de Documentação¹⁵, que, em 2013, recebeu o nome de “Centro de Documentação Dom Tomás Balduino” (CEDOC) para registrar e sistematizar as informações sobre violações de direitos humanos no campo e passou a publicar relatórios anuais que ficaram conhecidos como “Caderno de Conflitos” e são periodicamente lançados até hoje, sendo a pesquisa referente ao ano de 2019 e publicada em 2020, a mais recente. Essa fonte de pesquisa foi escolhida, pois o acervo constante no CEDOC é um dos mais amplos sobre o tema e permite analisar de forma extensiva a realidade de um estado que tem seu território majoritariamente composto por meio rural. Por essa razão, o recorte de violações realizado neste tópico será mais voltado para a violência contra defensoras/es que atuam no campo, especialmente pelos dados a que se tem acesso. A metodologia de investigação utilizada pela CPT é explicada nos Cadernos de Conflitos e descrita como uma construção coletiva realizada por várias equipes de documentação (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019).

Os conceitos constantes nos relatórios estão explícitos no início do documento, mas destaca-se, aqui, as informações relevantes para o presente trabalho: a alimentação dos dados é contínua, tendo em vista que alguns conflitos só são conhecidos após a publicação do relatório do seu respectivo ano de ocorrência; as informações são obtidas por meio de pesquisas primárias, feitas por agentes regionais da CPT ou recebidas de movimentos sociais e outras entidades; e secundárias por meio de levantamentos feitos por revistas, jornais, boletins de órgãos institucionais, mas os levantamentos primários são priorizados em caso de divergência de informações. São excluídos dos registros: casos de violência rural que não tenham relação com conflitos pela terra, uso da água ou pela defesa de direitos; casos de conflitos em áreas

14 Histórico disponível no site da organização, por meio do link: <https://www.cptnacional.org.br/sobrenos/historico>. Acesso em: 03 jun. 2019.

15 Histórico disponível no site da organização, por meio do link: <https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino>. Acesso em: 03 jun. 2019.

urbanas, inclui-se, porém, quando envolvem povos indígenas e comunidades tradicionais; conflitos entre empresários e latifundiários do agronegócio; e casos de trabalho escravo em ambiente urbano. Além disso, ainda que algumas documentações da entidade analisadas não usem a expressão defensoras/es de direitos humanos de forma explícita, pelo contexto de entendimento do conceito trabalhado no segundo tópico deste capítulo, utiliza-se os dados da CPT como referentes a DDHs e faz-se o recorte do período de 2009 a 2019.

O CBDDH¹⁶ é uma articulação nacional composta por diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, dentre elas a CPT e a SDDH¹⁷. O CBDDH acompanha, desde 2004, a temática de defensoras e defensores de direitos humanos e atua na proteção de pessoas em situação de risco, ameaça ou criminalização em razão da sua militância. Os relatórios publicados pelo CBDDH são produzidos com base em informações fornecidas pelas entidades que a compõem. A organização aglutina os dados das diversas frentes de organizações que atuam em defesa dos direitos humanos e propõe análises das informações em diálogo com a conjuntura de enfrentamento de cada temática. O último dossiê lançado “Vidas em Luta” reúne elementos e reflexões de integrantes das entidades que compõem o Comitê, abordando assuntos como a violência e criminalização contra DDHs. Essa fonte foi escolhida em razão da amplitude de diálogo entre as diversas organizações articuladas pelo Comitê.

O LAJUSA¹⁸, vinculado à UFPA tem por objetivo desenvolver ações destinadas à proteção de direitos humanos, seja pela assistência jurídica e psicossocial ou pela educação continuada em direitos humanos, utilizando-se como ferramenta a Educação Popular, Investigação sobre Ação Participativa e Clínica Política. No âmbito do Programa “Dos Direitos Globais às Práticas Locais: Reforma Constitucional e Participação na América Latina”, desenvolvido em parceria entre a UFPA e a Universidade de Los Andes (Colômbia), a Universidade Autónoma Juan Misael Saracho (Bolívia), Universidade de Técnica de Ambato (Equador) e a PUC do Peru, realizou-se uma investigação participativa por meio de estudo de caso com o objetivo de avaliar “como as reformas institucionais de participação se desenvolvem na América Latina” (AZEVEDO et al., 2016, p. 2) pela qual restou evidenciada a relação entre as atividades econômicas de empresas e do agronegócio e as violações de direitos na Amazônia.

Esse estudo se desenvolveu por diferentes enfoques nas universidades parceiras, sendo que o LAJUSA esteve responsável por analisar a questão da proteção de DDHs em conjunto

16 Histórico disponível no site da organização, por meio do link: <http://comiteddh.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 03 jun. 2019.

17 Informações disponíveis no endereço: http://sddh.org.br/?page_id=107. Acesso em: 06 jun. 2019.

18 Informações disponíveis no endereço: <http://www.lajusa.ufpa.br/index.php/apresentacao/objetivos>. Acesso em: 03 jun. 2019.

com a CPT, a SDDH e a Terra de Direitos¹⁹ com a finalidade de, além de atestar as realidades de violações no estado, contribuir para que as comunidades locais sejam ouvidas e contribuam para o processo de enfrentamento nos contextos de conflitos. A pesquisa foi desenvolvida com base na metodologia de Investigação de Ação Participativa (IAP), que considera o contexto histórico e social no qual se desenvolve e está comprometido com a participação social a fim de se alcançar impactos em políticas destinadas a garantia de seus direitos; e pela Clínica Política que é uma estratégia de escuta e intervenção junto a esses sujeitos (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018). A conjunção dessas metodologias permitiu que a investigação realidade partisse do entendimento das/os DDHs como sujeitos inseridos em determinado contexto político, histórico e cultural no qual se encontram.

Assim, os resultados alcançados partiram da reflexão de DDHs sobre a sua própria realidade e de proposições dos mesmos quanto a esse contexto, entendendo as defensoras e os defensores de direitos humanos como sujeitos integrais e que, portanto, devem ser percebidos como tal (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018). Após a aproximação do grupo de pesquisadoras e pesquisadores com as comunidades, realizou-se, em 2015, encontros em cidades do estado do Pará para o diagnóstico dos problemas enfrentados por DDHs: Altamira, Marabá, Santarém e Belém. Essas cidades foram escolhidas para a realização dos encontros por serem os polos de regiões que registram grandes violações de direitos contra DDHs. Examinou-se como critérios de violações as causas estruturais de conflitos²⁰; causas das ameaças²¹; estratégias de autoproteção²² e impactos psicossociais²³. Essa fonte de pesquisa foi selecionada pela relevância do esforço empreendido para alcançar a variedade de regiões do território paraense e por ter sido capaz de identificar de forma precisa e atualizada à época a situação de violações de direitos enfrentadas por defensoras e defensores de direitos humanos no estado do Pará.

Além dessas três fontes, também será utilizada como bibliografia de apoio o livro “Em Defesa da Vida” (MOREIRA, 2008), que foi resultado da articulação de mais de 60 entidades e órgãos colaboradores para o diagnóstico de violações contra DDHs que serviu como base para

19 Informações disponíveis no endereço: <https://terradedireitos.org.br/quem-somos/sobre>. Acesso em: 06 jun. 2019.

20 “[...] se remetem ao contexto institucional de ausência de políticas públicas nas regiões.” (AZEVEDO et al., 2016, p. 7).

21 “[...] estão relacionadas a elementos econômicos, culturais e sociais motivadores de violações aos direitos humanos.” (AZEVEDO et al., 2016, p. 7).

22 “[...] são mecanismos criados pelos próprios defensores de direitos humanos ameaçados para protegerem-se da concretização das ameaças. As formas de autoproteção podem ser utilizadas como ‘insumo’ para as propostas a serem apresentadas, haja vista que os defensores conhecem meios eficazes de proteção.” (AZEVEDO et al., 2016, p. 7).

23 “[...] reflexos subjetivos das ameaças sobre os defensores de direitos humanos.” (AZEVEDO et al., 2016, p. 8)

a implementação do Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Pará em 2008. Os estudos foram realizados por meio de visitas a pessoas que constavam como ameaçadas em uma lista disponibilizada pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Fetagri), ente 2006 e 2008 (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008). A pesquisa enfrentou problemas de descontinuidades.

Ressalta-se que, ainda que os números de registros de violações sejam altos, o objetivo primeiro do presente tópico será relacionar os casos de ameaças com as tentativas de homicídio e assassinatos a fim de se compreender, a partir desses levantamentos anteriores, como atualmente as/os DDHs vêm sofrendo com as vitimizações. Com base nas produções dessas três organizações e mais o livro “Em Defesa da Vísia”, acredita-se ser possível desenvolver uma análise adequada sobre as ameaças praticadas contra DDHs no Pará, relacionando-as com outros mecanismos de violações de direitos, conforme será tratado a seguir.

1.5.2 Diagnóstico sobre ameaças no Estado do Pará

De forma a identificar as dificuldades vivenciadas por defensoras/es de direitos humanos no cenário de violência atual, utilizar-se-á o recorte de DDHs ameaçadas/os de morte no estado do Pará. Como demonstrado anteriormente, as ameaças de morte são um mecanismo de vitimização de defensoras/es de direitos humanos, sendo tipificado como crime pelo artigo 147 do Código Penal Brasileiro, que descreve

Ameaça

Art. 147 - Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.

Parágrafo único - Somente se procede mediante representação. (BRASIL, 1940).

De acordo com Marco Leão (2008), as ameaças podem ser classificadas em diretas, quando o próprio agressor realiza; e indiretas quando se vale de algum intermediário. Há maior dificuldade para identificação e responsabilização do autor da ameaça quando ela é realizada de forma indireta: além da dificuldade de identificação da autoria, o medo daqueles que receberam a mensagem costuma prevalecer à denúncia, visto que grande parte das ameaças são realizadas por indivíduos com grande representatividade política e econômica (LEÃO, 2008). Elas podem ser feitas por meio bilhetes, recados, depoimentos de terceiros, anúncios em jornal

ou telefonemas e mesmo pelo envio de cartões de condolências ou convites para seu próprio funeral, bem como de forma ampla, ao ameaçar qualquer pessoa que portasse identificação de seu movimento ou sindicato, como camisas, por exemplo ou pela invasão e destruição da sede de partidos e sindicatos. A atuação de grupos privados ou paramilitares, como pistoleiros e funcionários das fazendas, encapuzados e/ou portando armas de fogo, também é relato constante (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006; LEÃO, 2008).

A apuração do crime de ameaça é realizada por meio de procedimento adotado pela Lei dos Juizados Especiais (9.099/1995), visto que é considerado crime de menor potencial ofensivo, que determina a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) ao invés da abertura de Inquérito Policial. Por esse procedimento, passa-se à oitiva obrigatória da vítima, do acusado e das testemunhas existentes. A vítima deve solicitar uma representação judicial no caso de ter interesse em processar o autor da ameaça judicialmente, além de ter que apresentar todos os dados do agressor e das testemunhas.

Marco Leão (2008) avalia que raramente há a constituição de processo com a devida produção de provas, realização de perícias e etc, pelas dificuldades encontradas pelas/os defensoras/es na tentativa de formalizar a denúncia e pela grande margem de incerteza quanto à aplicação das medidas previstas que favorecem a não apenação do autor pelo crime ao prever a possibilidade de transação penal, composição civil de danos e a suspensão condicional do processo, além de que a pena pode ser transformada em prestação de serviços ou mesmo ser suspensa.

A CIDH constatou que algumas e alguns das/os DDHs assassinadas/os haviam prestado informações à Comissão no decorrer dos anos próximos à sua execução ou desaparecimento (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). Em geral, tais extremos se concretizam após ameaças e são facilitados pela ausência de medidas efetivas de proteção que são de responsabilidade do Estado

A Comissão observa que a falta de proteção adequada às defensoras e defensores que denunciam ter sido vítimas de perseguições e ameaças, além de terem sido seguidos, implica uma situação de desproteção e desamparo total, que propicia a prática de atentados contra sua vida. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 2006, p. 43).

Conforme delimita Camila Dias Cavalcanti (2015), que atuou junto à equipe federal no âmbito dos PPDDHs, consideram-se ameaça as condutas atentatórias à atividade das/os DDHs que esteja relacionada à promoção e defesa de direitos humanos. Podem ser diretas ou indiretas,

físicas ou psicológicas, mas que têm a finalidade de interromper a atividade das/os defensoras/es (CAVALCANTTI, 2015). Considera-se, ainda, que intimidações, ainda que não assumam a forma do tipo penal de ameaça, mas que atingem o objetivo de coação desses sujeitos, são parte ou extensão das ameaças (CAVALCANTTI, 2015).

Na ocasião do levantamento realizado para a instrução do PPDDH-PA, entre 2006 e 2008, foi identificado que, do grande número de defensoras/es ameaçadas/os, 94,37% foram ameaças de morte. Dessas/es defensoras/es, 58,21% não apresentaram denúncia à polícia. A principal razão relatada foi a desconfiança do aparato policial, inclusive pela associação do corpo armado do Estado às violações contra os próprios DDHs, além do registro de casos de recusa policial à realização do registro, como o segundo fator mais numerado, e do medo de realizar a denúncia. A falta de formação em direitos humanos dos policiais e o estereótipo moldado contra os DDHs dificulta a possibilidade de diálogo com essa esfera do Poder Público e a ausência de assessoria jurídica para acompanhar as denúncias também é um fator relevante (LEÃO, 2008).

Grande parte dos casos ocorre para intimidar não somente a vítima direta da ameaça, mas toda a coletividade que pode estar envolvida na reivindicação da mesma pauta. Ademais, a falta de uma política efetiva, seja para o recebimento das denúncias frente as dificuldades formais anteriormente expostas, seja para o acolhimento da vítima de ameaça, incentiva os agressores a cumprir suas ameaças ou mantém as vítimas em situação de total insegurança e vulnerabilidade, podendo alcançar até gerações futuras (LEÃO, 2008).

No estado do Pará, a CPT identificou violações de direitos motivadas por três conflitos principais: pela terra, trabalhistas e pela água, tendo realizado um comparativo entre os anos de 2009 e 2018 (COMISSAO PASTORAL DA TERRA, 2019). Ao longo de 10 anos de dados coletados, foram registrados 405 assassinatos de trabalhadores rurais em razão de conflitos no campo, conforme demonstra-se a seguir:

Tabela 3 – Comparação dos conflitos no campo (2009-2018)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Conflitos por Terra										
Nº de Ocorrências	528	638	805	816	763	793	771	1.079	989	964
Ocupações/Retomadas	290	180	200	238	230	205	200	194	169	143
Acampamentos	36	35	30	13	14	20	27	22	10	17
Total	854	853	1.035	1.067	1.007	1.018	998	1.295	1.168	1.124
Assassinatos	25	30	29	34	29	36	47	58	70	25
Pessoas Envolvidas	415.290	351.935	458.675	460.565	435.075	600.240	603.290	686.735	530.900	590.400
Conflitos Trabalhistas										
Trabalho Escravo	240	204	230	168	141	131	80	68	66	86
Assassinatos		1			1					
Pessoas Envolvidas	6.231	4.163	3.929	2.952	1.716	2.493	1.760	751	530	1.465
Superexploração	45	38	30	14	13	10	4	1		3
Assassinatos		1			2		1	1		2
Pessoas Envolvidas	4.813	1.643	466	73	142	294	102	2		12
Total	285	242	260	182	154	141	84	69	66	1.477
Conflitos pela Água										
Nº de Conflitos	45	87	68	79	93	127	135	172	197	276
Assassinatos	1	2		2	2		2	2	1	1
Pessoas Envolvidas	201.675	197.210	137.855	158.920	134.835	214.075	211.685	222.355	177.090	368.465
Outros										
Nº de Conflitos		4		36	12					
Assassinatos										
Pessoas Envolvidas		4.450		26.005	1.350					
Total dos Conflitos no Campo Brasil										
Nº de Conflitos	1.184	1.186	1.363	1.364	1.266	1.286	1.217	1.536	1.431	1.489
Assassinatos	26	34	29	36	34	36	50	61	71	28
Pessoas Envolvidas	628.009	559.401	600.925	648.515	573.118	817.102	816.837	909.843	708.520	960.342

Fonte: Elaborada e adaptada pela autora, com base em COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (2019).

Em outro comparativo referente ao período de 1985 a 2017, a CPT relacionou os casos de assassinatos e suas vítimas com os casos que foram efetivamente apreciados e julgados pelo judiciário. Recorta-se o levantamento dos estados da região Norte brasileira:

Tabela 4 - Assassinatos e Julgamentos (1985 a 2017)

UF	Casos	Vítimas	Casos Julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores condenados	Executores absolvidos
AC	18	20	3	1	0	3	0
AM	26	34	0	0	0	0	0
AP	2	6	1	0	0	3	0
PA	466	702	22	13	4	18	160
RO	102	147	4	1	0	4	2
RR	6	17	1	0	1	0	2
TO	38	44	4	5	0	1	4
	658	970	35	20	5	29	168

Fonte: Elaborada pela autora, com base em CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMAS BALDUINO, 2018.

No total, foram 1.438 casos, 1.904 vítimas e apenas 113 casos julgados no Brasil. Nota-se que o estado do Pará foi o que mais registrou ocorrências no país.

O relatório resultante da investigação realizada pelo LAJUSA ressaltou o fato de o Pará ser o segundo maior estado em extensão territorial do Brasil, que abriga realidades muito diferentes. As análises de campo obtidas pelo LAJUSA demonstram as diferentes vivências entre os municípios de Altamira, Marabá, Santarém e Belém, localizada na região nordeste; apesar de haver fatores em comum entre as causas das violações contra DDHs, atestando na prática como as sombras, percebidas por Leonardo Boff (2016) e apresentadas no tópico 1.1, estão presentes no território paraense, cada região vivencia uma realidade específica de violações. A investigação realizada pelo LAJUSA identificou que as violações de direitos provocadas contra DDHs estão diretamente ligadas a causas estruturais de conflitos que ocorrem na localidade onde elas/es atuam, conforme foi também tratado em tópicos anteriores (AZEVEDO et al., 2016).

Notou-se que a atuação de DDHs pela proteção de direitos é o elemento motivador das ameaças e que elas estão diretamente ligadas às causas estruturais de violação

Os relatos informam que a postura de enfrentamento às violações de direitos, bem como as denúncias realizadas aos órgãos públicos ensejam as ameaças de morte, somando-se ainda as ameaças em razão da postura de defesa pela pluralidade de manifestação de pensamento, enquanto combate ao

preconceito, à discriminação e à liberdade como um todo (AZEVEDO et al., 2016, p. 18).

O levantamento de ameaças de morte realizado pela CPT e publicado em seu site conta com a descrição dos sujeitos ameaçados²⁴, bem como a data da ameaça, o município no qual foi ameaçado e a sua forma de atuação, ou seja, se é liderança, assentado, quilombola, liderança indígena, posseiro, religioso e etc. Há, porém, alguns registros de familiares de lideranças que também foram ameaçados, mas, nessas referências, não há a individualização dos sujeitos. Para uma observação geral dos casos de ameaça, tentativas de homicídio e assassinatos desse período, apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo, elaborado pela autora, onde se observa os números registrados em nível de Brasil e Pará:

Tabela 5 – Ameaças, tentativas de homicídio e assassinatos registrados em razão de conflitos no campo, segundo levantamento realizado pela CPT entre 2009 e 2018.

Violação		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ameaças	BR	143	125	347	295	241	182	144	200	227	165	201
	PA	50	30	78	61	46	32	36	21	41	49	39
Tentativas de Homicídio	BR	63	55	38	77	15	56	59	74	120	28	30
	PA	24	13	6	52	0	28	18	12	22	10	5
Assassinatos	BR	25 ²⁵	34	29	36	34	36	50	61	71	28	32
	PA	8	8	12	6	6	9	19	6	22	16	12

Fonte: Elaborada pela autora, com base em: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2009²⁶
COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2010²⁷
COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2011²⁸

24 Há registros nos quais não se identifica o sujeito ameaçado, constando a descrição como “Trabalhador Fazenda x” ou “familiares”, por exemplo. Analisaram-se apenas os registros que identificam as pessoas ameaçadas nominalmente.

25 Notou-se uma divergência de informações com a Figura 3 apresentada na página 53 deste trabalho, que registrou 26 casos de assassinatos no ano de 2009. Na tabela individualizada, por ano, que se utilizou para a construção deste quadro, constam 25 casos de assassinatos no Brasil.

26 Ameaçados de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/138-ameacados-de-morte-2009>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/143-tentativas-de-assassinatos-2009>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/139-assassinatos-2009>. Acesso em: 05 jun. 2019.

27 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/197-ameacados-de-morte-em-2010>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/205-tentativa-de-assassinato-2010>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/199-assassinatos-2010>. Acesso em: 05 jun. 2019.

28 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/277-ameacados-de-morte-2011>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/286-tentativa-de-assassinatos-2011>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/278-assassinatos-2011>. Acesso em: 05 jun. 2019.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2012²⁹
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2013³⁰
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2014³¹
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2015³²
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2016³³
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2017³⁴
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2018³⁵
 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019³⁶

29 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/302-ameacados-de-morte-2012>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/312-tentativa-de-assassinatos-2012>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/304-assassinatos-2012>. Acesso em: 05 jun. 2019.

30 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/332-ameacados-de-morte-2013>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/340-tentativas-de-assassinatos-2013>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/334-assassinatos-2013>. Acesso em: 05 jun. 2019.

31 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/2389-ameacados-de-morte-2014>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/2398-tentativas-de-assassinato-2014>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/2391-assassinatos-2014>. Acesso em: 05 jun. 2019.

32 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/14006-ameacados-de-morte-2015>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/14014-tentativas-de-assassinato-2015>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/14008-assassinatos-2015>. Acesso em: 05 jun. 2019.

33 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/14048-ameacados-de-morte-2016>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/14044-tentativas-de-assassinato-2016>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/14040-assassinatos-2016>. Acesso em: 05 jun. 2019.

34 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/14080-ameacados-de-morte-2017>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/14088-tentativas-de-assassinatos-2017>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/14082-assassinatos-2017>. Acesso em: 05 jun. 2019.

35 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/14149-ameacados-de-morte-2018>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/14145-tentativas-de-assassinatos-2018>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/14142-assassinatos-2018>. Acesso em 05 jun. 2019.

36 Ameaças de morte. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/15-ameacados-de-morte/14177-ameacados-de-morte-2019>. Acesso em: 05 jun. 2019. Tentativas de assassinato. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/11-tentativa-de-assassinato/14173-tentativas-de-assassinatos-2019>. Acesso em: 05 jun. 2019. Assassinatos. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/5-assassinatos/14169-assassinatos-2019>. Acesso em 28 mai 2020.

A partir desses dados, que estão referenciados em nota de rodapé, buscou-se analisar se os sujeitos que sofreram ameaças de morte entre os anos de 2009 a 2019, posteriormente, tiveram registros de tentativas de assassinato ou se foram assassinados. Ademais, buscou-se identificar também se houve casos de pessoas que tiveram registros de ameaças de morte em mais de um ano. Para isso, comparou-se as tabelas fornecidas pela CPT, conforme a referência anterior.

Foi possível observar que mais de cinquenta pessoas foram ameaçadas de forma reiterada, ou seja, possuem registros em dois anos ou mais relatórios e, desse número, sua expressiva maioria são lideranças. Pela análise global do período de 2009 a 2019, notou-se que grande parte das ameaças registradas não foram seguidas da tentativa de homicídio ou assassinato. Por outro lado, muitas das tentativas de homicídio e assassinatos não têm registros de terem sido antecedidos por ameaças. Assim, pode-se concluir que há casos de sujeitos que são apenas ameaçados, assim como há casos de sujeitos que são assassinados sem prévio aviso. Em contrapartida, também há casos de ameaças de morte que foram concretizadas, ou seja, o defensor foi submetido a, pelo menos, dois mecanismos de violações, o que confirma a análise realizada por Leão (2008), que foi referenciada no tópico 1.4 deste trabalho.

Ressalta-se, porém, que o dado mais relevante que foi observado nesta comparação se refere ao aumento significativo, entre 2015 e 2019, do número de ameaças de morte que foram tentadas ou concretizadas. Esse dado traz um importante alerta sobre o aumento da vulnerabilidade de DDHs, especificamente daquelas e daqueles que atuam no meio rural nos últimos anos. Os números apresentados pela CPT não podem ser lidos de forma isolada, mas deve-se notar que, desde 2015, as ameaças que são feitas contra DDHs estão sendo concretizadas com mais frequência e o procedimento para averiguação adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, pela Lei de Juizados Especiais, não é a melhor alternativa para lidar com essa realidade, em conformidade com as reflexões apresentadas por Marco Leão (2008), referenciadas anteriormente. Além disso, Diogo Cabral (2020) destaca que houve um aumento de 14% de assassinatos em 2019 em relação ao ano anterior, tendo como destaque a vitimização de lideranças indígenas por conflitos no campo, estando o Pará no epicentro desse conflito que se enraíza especialmente em áreas de expansão agrícola.

Ainda assim, Lucia Alves e Ana Cleide Moreira (2008) identificaram que mesmo quando as ameaças de morte não são concretizadas, elas provocaram consequências reais tanto para as vítimas, como para aqueles que estão ao seu entorno. Em relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2017, p. 118) também identificou algumas das consequências das ameaças e da criminalização, em geral, contra defensoras/es que causam

efeitos físicos, na vida familiar e na integridade pessoal, na saúde física e mental, além de ter um efeito mais acentuado nas crianças que estão envolvidas naquele conflito.

Essas circunstâncias geram de forma recorrente sentimentos de “tristeza, desesperança, desamparo, inquietude, irritação, ansiedade e desconfiança que nascem do envolvimento com a polícia e destrato do estado” (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018, p. 44). O medo, é outro sentimento de maior frequência relatado por DDHs, que, em alguns casos, progride para problemas psicológicos graves (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018). Muitas/os defensoras/es ameaçadas/os interrompem sua militância ou são obrigados a se deslocar do local onde vivem, além de ter o desempenho de suas atividades profissionais afetado, criando um “ciclo de exclusão social, reforçado pela ausência de políticas públicas e pelas violações das quais são vítimas” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006; MOREIRA, 2008, p. 29).

Como parte desse registro, após mais de duas décadas do episódio do massacre de El Dorado dos Carajás³⁷, foram registrados outros 271 assassinatos de trabalhadores e lideranças rurais no Pará até 2016 (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016). Essa separação temporal comprova que a realidade violenta ainda vivida no meio rural do estado do Pará persiste: em maio de 2017, uma ação conjunta entre as polícias civil e militar que, em tese, objetivava uma reintegração de posse no município de Pau D’arco provocou uma chacina que resultou na morte de 10 trabalhadores rurais, sendo o episódio de maior número de mortes desde El Dorado (REGO; AFONSO, 2017; ANISTIA INTERNACIONAL, 2017). Seis semanas depois, uma testemunha da ação também foi assassinada (INFORME, 2017).

Pela realidade exposta, é notável o alto grau de vulnerabilidade que as/os DDHs estão expostas/os no Pará e percebe-se que o Estado, que tem o dever de ser um garantidor de direitos, por muitas vezes assume a face de violador, seja ao se manter inerte, moldado por uma lógica de governo que se nega a dar espaço e garantir direitos de grupos vulnerabilizados, seja de forma ativa ao utilizar-se de seus mecanismos, como a força policial, para violar direitos. Esse cenário é resultado de uma contradição lógica entre o modelo de desenvolvimento adotado pelo país, como mencionado no tópico 1.1, que se ancora no extrativismo, no agronegócio e em grandes projetos de exploração que atingem de forma sensível a Amazônia brasileira e atinge diretamente as/os DDHs, tendo em vista que os sujeitos mais vulnerabilizados são aqueles que atuam na defesa da terra e território, como foi demonstrado.

37 Ocorrido em 17 de abril de 1996 no município de Marabá-PA, que ceifou a vida de 19 trabalhadores rurais e feriu outros 69 durante uma operação policial a mando do Governo de Almir Gabriel (PSDB).

Com base nos pressupostos elencados neste capítulo 1, o capítulo seguinte apresentará o estudo sobre as escolhas do Estado brasileiro quanto à proteção de defensoras/es de direitos humanos. Apresenta-se uma breve abordagem sobre a proteção de DDHs como política pública, passando-se ao estudo sobre a trajetória percorrida pelo Brasil para a implementação do PPDDH e, por fim, aborda-se seus alcances e limites.

CAPÍTULO 2: ENTRE DIRETRIZES, POLÍTICAS E PROGRAMAS: AS PROPOSTAS DE PROTEÇÃO A DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

O presente capítulo inicia por um breve estudo sobre Políticas Públicas para que se possa situar a defesa de DDHs no Brasil como um produto de decisões políticas; para tal, foi necessário resgatar alguns conceitos estruturantes desse estudo, mas ressalta-se que o objetivo dessa abordagem não é aprofundar o debate acerca do conceito de políticas públicas, mas destacar alguns elementos dessa seara que poderão contribuir para o estudo realizado nesta dissertação.

Na sequência, será feito um resgate histórico das normativas e outros atos administrativos que compõem o processo estruturação e (não) consolidação das diretrizes, políticas e programas elaborados para a proteção de defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil, elencando-se, por conseguinte, alguns desafios, alcances e limites desse Programa ao longo de quase duas décadas.

2.1 A proteção de defensoras/es de direitos humanos como política pública

As sociedades modernas têm a diferenciação social como sua principal característica, pois são compostas por membros que possuem diferentes atributos, não só de fatores como idade, escolaridade ou renda, mas também ideias, valores, interesses e aspirações, que desempenham diferentes papéis nas relações sociais. Assim, a vida em sociedade é complexa e envolve, frequentemente, conflitos que devem ser administrados. Para tal, Maria das Graças Rua (1997) considera que há dois meios de administração dos conflitos sociais: a coerção e a política. A coerção seria a ferramenta que, quanto mais utilizada, menos impacto causaria e se tornaria mais custosa ao longo do tempo; a política, por outro lado, ainda que possa envolver a coerção, está para além dela e seria a melhor alternativa entre as duas (RUA, 1997).

Maria das Graças Rua (1997, p. 1) entende que a política é um “[...]conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. As políticas públicas (policies), assim, são, eminentemente, produtos (outputs) da atividade política (politics), que buscam a resolução de conflitos pela alocação de bens e recursos públicos. Entretanto, decisão política e política pública não são sinônimos. As decisões políticas são resultantes de escolhas feitas pelos atores envolvidos conforme sua hierarquia de preferências e a adequação entre os fins desejados e os

meios à disposição; enquanto uma política pública pode ser composta por inúmeras decisões políticas que precisam estar acompanhadas de ações estrategicamente eleitas para a implementação das decisões tomadas (RUA, 1997). Dessa maneira, nem todas as decisões políticas são políticas públicas, mas todas as políticas públicas dependem de decisões políticas.

Tudo se inicia com o surgimento de um problema ou demanda considerado “público” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011). Ademais, Maria das Graças Rua (1997) ressalta a necessidade de entendimento dessa dimensão “pública” da política pública. Essa dimensão não limita o entendimento de políticas públicas apenas como “não privadas”, somente “coletivas” ou pelo alcance social que possuem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Assim, as políticas públicas são decisões políticas e ações da autoridade soberana do poder público (RUA, 1997).

No contexto da atividade política, para entender como as decisões e ações que formarão as políticas são tomadas, vê-se interessante a referência ao estudo de David Easton (1970 apud RUA, 1997) utilizado por Maria das Graças Rua (1997) que define alguns conceitos que integram as políticas públicas. Estas, assim, envolvem *inputs*, que são originários do ambiente ou sociedade (não restrita ao nacional), e *withinputs*, que são as demandas do próprio sistema político. Os *inputs* podem representar demandas e suporte: demandas como participação no sistema político, reivindicação de bens e serviços, etc.; e o suporte que, por outro lado, não estaria relacionado a uma política pública ou demanda em específico, mas, geralmente, voltado ao um sistema político, governo ou classe dominante, ou seja, para a manutenção desses grupos. Por outro lado, os *withinputs* também geram demandas e suportes, mas originários do próprio sistema político, ou seja, de agentes do executivo, legislativo ou judiciário (EASTON, 1970 apud RUA, 1997). Assim, pode-se entender que a decisão para se adotar determinadas políticas públicas serve tanto para tentar atender a demanda advinda de *inputs* ou *withinputs*, como uma estratégia de busca de suporte necessário para a manutenção de determinado sistema político, governo ou classe.

Ademais, tendo em vista que as políticas públicas são resultados de decisões e ações tomadas a partir de uma demanda, seja de *inputs* ou *withinputs*, é interessante entender os tipos dessas demandas. Maria das Graças Rua (1997) considera que há três tipos de demandas: as novas, as recorrentes e as reprimidas. As novas seriam decorrentes de novos atores políticos, estes que já existiam antes, mas não eram organizados; ou novos problemas, estes que poderiam existir anteriormente, mas não pressionavam o sistema a apresentar uma solução. As demandas recorrentes são expressão de problemas já existentes e não resolvidos ou mal resolvidos que aparecem constantemente no debate político e na agenda governamental. As demandas reprimidas são formadas por “não-decisões” ou “estado de coisas”, que são situações que

incomodam ou prejudicam determinados indivíduos, mas não são inclusas na agenda governamental, porque não são determinados como prioridade pelos tomadores de decisão, ou sejam, não se transformam em problema político³⁸ (RUA, 1997).

Entender o que são as “não-decisões”, especialmente, será importante para o desenvolvimento deste trabalho. Rua (1997) destaca que a “não-decisão” não se trata de ausência de decisão, mas da não inclusão de determinada demanda na agenda governamental, porque ameaçariam interesses ou contrariariam determinados valores sociais hegemônicos, o que, por si só, também constitui uma decisão. Além disso, ainda que haja a inclusão de uma forte “não-decisão” na agenda governamental, esta pode não chegar a ser implementada (RUA, 1997). Entende-se, aqui, que, ainda que uma demanda reprimida seja inclusa na agenda, ela passa a existir de maneira “formal”, mas sem a tomada de ação estratégica necessária para a sua efetiva implementação. A “sobrecarga de demanda”, que é o acúmulo de demandas não resolvidas, gera uma ameaça à estabilidade do sistema que, dependendo de fatores como gravidade e duração, podem provocar a ruptura institucional e, quando isso não ocorre, o sistema passa a lidar com crises de governabilidade (RUA, 1997).

Toda essa lógica é construída a partir da premissa anteriormente apresentada por Maria das Graças Rua (1997) e compreende que a sociedade está entranhada por conflitos. Esses conflitos, decorrentes das interações sociais, envolvem diferentes “atores políticos”, que a autora distingue entre públicos e privados. Os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos provenientes de suas funções, sendo esse grupo subdividido em duas categorias: políticos, que são aqueles que compõem posições de mandatos eletivos; e burocratas, que ocupam cargos que exigem conhecimento especializado e constituem a estrutura da carreira pública.

Dentre os atores privados, a autora destaca o grupo dos empresários, que possuem grande capacidade de influenciar as políticas públicas; além do grupo dos trabalhadores que, diferentemente dos empresários que concentram a capacidade de influência pelo seu poderio econômico, passam a ter impacto político a partir de ação organizada e, próximo a esse grupo, em alguns países, os servidores públicos também podem ser referência de atores privados a partir de sua organização. Ademais, a autora salienta a influência de agentes internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e etc.; agentes transnacionalizados, que atuam de forma global no mercado financeiro; e a mídia que, mesmo não atuando diretamente, tem a capacidade de mobilizar opiniões que podem formar agendas

38 Demanda que é capaz de mobilizar uma ação política, ou seja, passa a figurar como item prioritário na agenda governamental (RUA, 1997).

de demandas públicas, podendo agir “ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses” (RUA, 1997, p. 5).

Tendo em vista esses conceitos e reflexões iniciais, outro ponto que deve ser abordado é quanto as possíveis influências que determinam a formulação das agendas governamentais. Ana Cláudia Capella (2006) realiza um importante estudo sobre o processo de formulação dessas agendas a fim de compreender como demandas ou questões específicas passam a integrá-las, ou seja, o que, o que Rua (1997) descreve como o processo pelo qual as “demandas” tornam-se “problemas políticos”.

A autora delinea dois modelos que buscam explicar esse processo: modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), de John Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), de Frank Baumgartner e Brian Jones. Dessa leitura, serão extraídos os conceitos sobre a formulação de políticas públicas que subsidiarão o desenvolvimento do presente trabalho.

Para Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), a agenda governamental seria definida como um conjunto de demandas ou assuntos sobre os quais o governo e pessoas a ele ligadas convergem a atenção em determinado momento. A partir dela, haveria um desdobramento que forma a agenda decisional, considerada um “subconjunto” da agenda governamental, formada pelas demandas que estão na iminência de se tornarem políticas públicas. O autor considera a existência de três fluxos decisórios (streams) independentes que permeiam toda a organização. Quando esses fluxos convergem, há mudança na agenda decisional para a elaboração de políticas públicas.

Em síntese, Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) delimita os três fluxos: 1) problemas (problem stream), ou seja, questões que passam a ser reconhecidas como problemas quando os formuladores de políticas se dispõem a agir; 2) soluções ou alternativas (policy stream), que são geradas em comunidades (policy communities) e passam a compor o que ele denomina de “caldo primitivo de políticas” (policy primeval soup), uma espécie de estado inicial de tratamento das possíveis soluções ou alternativas no qual, algumas são consideradas, outras reformadas e aglutinadas ou descartadas, assim, as possibilidades restantes passam a compor o fluxo de políticas (policy stream), que seriam as propostas mais aceitas pela formulação da comunidade e não dependem, necessariamente, de consenso para subsistir; e 3) política (political stream), que é o fluxo composto pela “política propriamente dita” (politics stream) e tem dinâmicas e regras próprias, sendo construída por processos de barganha e negociação política. No geral, o autor considera que três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (national mood); as forças políticas

organizadas e; as mudanças dentro do próprio governo (turnover). Nesse contexto, o humor nacional e as mudanças no Governo são os mais influentes para a agenda nacional.

Ademais, quanto aos atores envolvidos nesses fluxos, Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) considera a existência de dois tipos de atores. De um lado, os atores visíveis, que são representados pelo poder executivo, legislativo, partidos políticos e demais participantes do processo eleitoral; a mídia que ajuda a destacar questões que podem se tornar problemas e o denominado “grupos de interesse” que são, especialmente, empreendedores da indústria e negócios, que influenciam na agenda governamental seja para influir mudanças na agenda ou para restringir ações. De outro lado, estão os atores invisíveis ou policy communities, onde as ideias de alternativas são geradas, representados pelos servidores públicos, analistas e assessores legislativos ou governamentais e acadêmicos, pesquisadores e consultores. Para o autor, enquanto os atores visíveis são mais influentes na definição da agenda e atuam diretamente nos fluxos de problemas e de políticas, os atores invisíveis atuam prioritariamente sobre a agenda de decisão pela escolha de soluções ou alternativas (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). Assim, quando há a convergência (coupling) dos fluxos pelos empreendedores (policy entrepreneurs), ocorre a oportunidade de mudança (Windows) e uma questão tem acesso à agenda governamental (agenda-setting).

Em outra esfera, Baumgartner e Jones (1993 apud CAPELLA, 2006) propõem o modelo de equilíbrio pontuado (Punctuated Equilibrium Model), que, de certa maneira, complementa a formulação de Kingdon e ressalta proposições relevantes sobre a formulação da agenda governamental e a dinâmica institucional. Por esse modelo, busca-se formular parâmetros de análise tanto de períodos de estabilidade, como de mudanças bruscas (punctuations) no processo de formulação de políticas públicas. Os autores consideram a existência de dois eixos: estruturas institucionais e processo de agenda (setting), onde há a coexistência de macrossistemas (líderes institucionais) e subsistemas (o que Kingdon denomina policy communities). Nesse contexto, os arranjos institucionais são sustentados pela imagem que a política apresenta (policy image), sendo desenvolvida por informações empíricas e apelos emotivos (tone), e para que uma questão se transforme em um problema que vá compor a agenda governamental, é necessário um consenso em torno de uma política ou uma imagem que criem umnexo entre o problema e uma possível solução.

Os autores entendem que a formulação de políticas não está associada apenas à existência de questões ou problemas, mas também à existência de soluções mais efetivas. Assim, a policy image influencia tanto na definição de questões que se tornarão problemas, como na eleição de soluções, o que perpassa diretamente pela atuação das instituições. Ademais, há problemas que

são de competência de mais de uma instituição ao mesmo tempo e geram esses processos de formulação de forma simultânea. Quanto aos subsistemas, ocorreriam mudanças mais lentas, graduais e incrementais, enquanto nos macrossistemas as mudanças são mais intensas e rápidas.

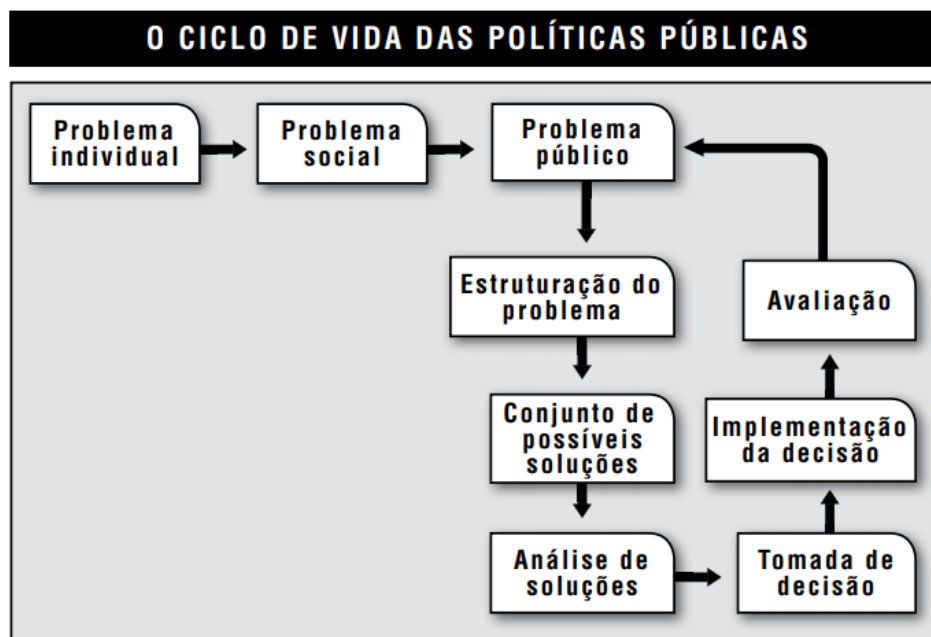
Algumas diferenciações entre esses dois modelos são interessantes de serem destacados. Quanto aos problemas: Kingdon considera que as questões não se transformam automaticamente em problemas, mas são fruto de interpretação sobre a dinâmica social, enquanto Baumgartner e Jones concordam com a primeira afirmação, mas entendem que os problemas são construídos (policy images) e difundidos. Além disso, Kingdon entende que os problemas são representados por indicadores, eventos, crises e símbolos que relacionam questões a problemas, já Baumgartner e Jones (1993 apud CAPELLA, 2006) consideram que os problemas são representados por componentes empíricos (tone) e valorativos. Quanto às soluções: ambos os modelos entendem que elas não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema, também que são geradas nos policy communities ou subsistemas e, depois, se difundem, porém Kingdon considera que o consenso ou a maior proximidade a ele empregam maiores chances de compor a agenda, enquanto Baumgartner e Jones (1993 apud CAPELLA, 2006) entendem que as soluções com imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos possuem maiores chances de chegar no macrossistema.

Quanto à dinâmica político-institucional, Kingdon emprega maior enfoque à influência do contexto político para o surgimento de problemas e soluções, enquanto Baumgartner e Jones (1993 apud CAPELLA, 2006) consideram que tanto o contexto político quanto o institucional exercem esse papel; ademais, Kingdon compreende que ideias, poder, pressão e estratégia são determinantes no jogo político e Baumgartner e Jones reforçam essa ideia empregando centralidade à formação da policy image. Quanto aos atores envolvidos, ambos os modelos entendem a centralidade do chefe do executivo na definição das agendas, mas Kingdon soma a esse poder a influência da alta burocracia do governo; as maiores diferenças entre os autores estão quanto à atuação de grupos de interesse e da mídia: Kingdon considera que esses grupos atuam mais no bloqueio de questões não desejáveis do que na propulsão de inclusões na agenda e que a mídia retrata questões já existentes; Baumgartner e Jones, entendem que esses grupos atuam diretamente na definição das questões e a mídia influencia na atenção dos indivíduos para formação da agenda. Por fim, quanto às mudanças de agenda, Kingdon considera a confluência de problemas, soluções e dinâmica política para a mudança, enquanto Baumgartner e Jones consideram que os policy entrepreneurs, as policy images e a questão institucionais estão atuantes nesse processo.

Além do conteúdo do que seriam “políticas públicas” e a formação da agenda governamental, outra discussão que merece ser apresentada diz respeito à sua implementação. A implementação pode ser conceituada como “o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas” (RUA, 1997, p. 15). Maria das Graças Rua (1997) chama a atenção para o caso de políticas públicas que envolvem diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões do país e ressalta que são os cenários nos quais há, em geral, maiores dificuldades de haver a efetiva implementação, já que o controle do processo, desde a tomada de decisão até a avaliação, torna-se mais complexo. Assim, quando há uma interdependência de elos entre diferentes entidades em uma cadeia de implementação, o grau de cooperação entre esses sujeitos é determinante para o devido funcionamento dessa cadeia (RUA, 1997).

Para Daniel Vázquez e Domitille Delaplace (2011), as políticas públicas possuem um ciclo de vida, assim de caráter contínuo:

Figura 1 – Ciclo de Vida das Políticas Públicas



Fonte: VÁZQUEZ; DELAPLACE (2011, p. 36).

Para a implantação efetiva da política pública, exige-se as seguintes pré-condições

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;

- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados (RUA, 1997, p. 15-16).

Por essa perspectiva, a responsabilidade está centrada nos agentes do topo do processo político, mas não se resume a eles, e apresentam quatro variáveis mais importantes: a) a natureza da política deve ser bem definida³⁹; b) a estrutura da implementação deve ser coesa e os elos da cadeia devem estar aproximados; c) deve haver a prevenção de interferências externas; e d) deve haver controle sobre os atores envolvidos na implementação (RUA, 1997). Por outro lado, a autora ressalta que, muitas vezes, ao se iniciar a implementação de uma política, a própria formulação não foi concluída e isso pode dificultar a sua implementação efetiva, pois não se conhece antecipadamente os problemas envolvidos. Também, considera que o estudo e acompanhamento de políticas públicas é uma atividade complexa e, por vezes, torna-se difícil identificar o que está sendo implementado, mas, pode haver casos nos quais essa complexidade é deliberada, ou seja, as políticas formuladas têm o objetivo mais de fornecer uma “satisfação simbólica” dos políticos ao público do que de realmente promover a efetividade da política pública (RUA, 1997).

Dessa maneira, quando envolvem diferentes instância de poder – legislativo e executivo, por exemplo, uma instância pode determinar a implementação de determinada política por conta da demanda social, mas os custos recairão sobre outra instância e, assim, há a criação de uma

39 A autora compreende que há tipos de políticas públicas que são mais difíceis de serem implementadas. Por exemplo, indica que políticas redistributivas podem mais difíceis de alcançarem a implementação do que medidas distributivas. Nesse sentido, ao se pensar nas ações estratégicas para a implementação da política, o “tipo” deve ser considerado de pronto (RUA, 1997).

política pública sem a real possibilidade ou capacidade de implementação. Para identificar casos como esse, Maria das Graças Rua (1997, p. 17) diz ser necessárias algumas reflexões

- a) muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- b) muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação;
- c) muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
- d) muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessárias ao modo pelo qual forças poderosas (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

Além disso, durante a implementação da política pública, diversos fatores podem influenciar no processo, seja para aumentar ou dificultar a viabilidade, como o aumento ou redução de recursos orçamentários para atividades específicas; a mudança da estrutura da política, como criação ou dissolução de determinadas entidades ou instâncias anteriormente envolvidas; e decisões determinantes que não são tomadas no período de formulação da política, mas são adiadas para a fase de implementação (RUA, 1997). Dessa maneira, pelas reflexões trazidas aqui, pode-se perceber que a decisão pela estruturação de uma política pública não garante sua implementação, pois existem diversos outros fatores que dificultam essa continuidade, seja a reação de interesses contrariados, por ação ou omissão, ou mesmo por decisões, ações e medidas contraditórias dentro de uma mesma política. Por isso, ainda que um reconhecimento formal, por meio de lei, decreto ou outro ato administrativo estatal possa ser um importante avanço na implementação de uma política pública, ele, por si, depende de outros inúmeros fatores que refletem no avanço ou estancada da implementação dessa mesma medida, por ser um processo interativo, dinâmico e contínuo.

A partir disso, outra abordagem importante a ser levantada para esta dissertação se refere às políticas públicas na perspectiva de Direitos Humanos. Sobre esse ponto, utiliza-se o estudo realizado por Daniel Vázquez e Domitille Delaplace (2011). Os autores elencam como período basilar da aproximação dessas duas temáticas o final da década de 1980 e fortalecimento dos discursos sobre Direitos Humanos em países que estavam (re)estabelecendo democracias representativas. O marco central destacado é a Declaração e o Programa de Ação de Viena, neste último constando a recomendação para o estabelecimento, no âmbito das Nações Unidas, de um programa global de assistência técnica e financeira a Estados para reforçar as estruturas nacionais e, assim, fortalecer o impacto sobre a observância de DHs (ponto 69); além da recomendação aos Estados para elaborarem planos de ação nacionais para a promoção e

proteção de DHs (ponto 71); além da necessidade de se criar um sistema de indicadores para mensurar os avanços relativos aos DESCs (ponto 98); essas medidas foram reforçadas pela instituição criada pela própria Convenção de Viena, o Escritório do ACNUDH (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Dentre outras discussões travadas pelos autores nessa temática, destaca-se que o objetivo principal de uma política pública na perspectiva de direitos humanos seria o cumprimento do direito de todas as pessoas⁴⁰ e a lógica da estruturação da política emana não apenas a partir de um problema ou demanda social e, portanto, da solução desse problema, mas do respeito ao direito e às/aos beneficiárias/os que fundamentam a estruturação da política pública (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011). Dessa maneira, ao adotar a perspectiva de DH, uma política pública, por consequência, adota caráter holístico; por outro lado, não se deve entender uma política pública “de direitos humanos” como uma categoria fracionada e apartada das outras políticas não identificadas como de DH, ao contrário, os autores defendem que mesmo essas outras políticas deveriam ser voltadas a partir do mesmo perfil de política pública de DH, ou seja, como um “guarda-chuva” transversal que alcance todas as políticas públicas e avaliem e/ou garantam que as mesmas respeitam à perspectiva de Direitos Humanos (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Assim, pelas reflexões levantadas neste tópico, extraem-se algumas conclusões importantes que servirão para a análise que será realizada no capítulo 3 deste trabalho:

- 1) Políticas Públicas expressam relações de poder e são tentativas de solução pacífica de conflitos;
- 2) Políticas Públicas são provenientes de decisões políticas e ações estrategicamente pensadas para a sua consolidação;
- 3) É necessária a transformação de uma demanda/estado de coisas em problema político/inclusão na agenda governamental;
- 4) As Políticas Públicas denotam um caráter imperativo, como decisões e ações da autoridade soberana do poder público;
- 5) A formulação de uma Política Pública pode servir tanto para atender uma demanda como para criar suportes necessários para a manutenção de determinado sistema político, governo ou classe social;

40 Nesse mesmo trabalho, os autores dispõem sobre as perspectivas de direitos humanos pelas quais devem ser pensadas as políticas públicas e destacam como “Princípios transversais das políticas públicas na perspectiva de direitos humanos”, incluindo o princípio de igualdade e não discriminação pelo qual também devem ser consideradas as diferenças entre grupos e indivíduos de forma a permitir o alcance e gozo de direitos humanos.

6) Demandas reprimidas por não-decisões não significam ausência de decisão e, ainda que sejam inclusas na agenda governamental, podem não chegar a serem implementadas;

7) Ao contrário do que se pode deduzir, não é só o Estado ou os agentes governamentais que atuam para a definição de demandas prioritárias a serem observadas ou para a tomada de decisões que implementarão ou reprimir as demandas, mas outros inúmeros ramos de grupos sociais exercem o papel de atores políticos nessas relações;

8) A formulação de Políticas Públicas não está associada apenas à existência de demandas, mas às possibilidades de soluções que podem ser apresentadas;

9) Políticas Públicas que envolvem diferentes níveis de Governo podem ter mais dificuldades para serem implementadas;

10) As Políticas Públicas são construídas por um processo contínuo e a sua formulação não garante, por si, a implementação, mas necessita de diversas outras ações estrategicamente pensadas;

11) Durante a implementação, pode haver variadas influências que podem contribuir para a descontinuidade de Políticas Públicas;

12) Pensar Políticas Públicas com a perspectiva de Direitos Humanos está para além de refletir sobre um problema e buscar possíveis soluções, mas ter como premissa o respeito às/aos possíveis beneficiárias/os que fundamentam a sua estruturação, tornando-se, assim, um elemento transversal que possa alcançar mesmo políticas que não sejam categorizadas como “de Direitos Humanos”;

13) Por fim e igualmente importante: é possível observar como o fator econômico influencia diretamente na capacidade de impacto e mobilização que os atores privados têm sobre determinada demanda e essa conclusão se relaciona diretamente com os estudos feitos no capítulo anterior sobre as políticas de desenvolvimento na Amazônia e que influenciam diretamente no contexto de violações vivenciadas por defensoras e defensores de direitos humanos nessa região.

Tendo como base essas reflexões iniciais, a seguir se apresenta um histórico da proteção institucional a DDHs no Brasil.

2.2 A proteção de defensoras/es de direitos humanos no Brasil

O avanço de proteção de direitos humanos no Brasil foi impulsionado, especialmente, por organizações não governamentais, nacionais e internacionais, além de outras instituições

internacionais, como o SIDH que pressionaram um posicionamento do Estado sobre o combate de violências contra DDHs praticadas por particulares ou por ele próprio. Nesse cenário, o primeiro instrumento de proteção institucionalizado foi o PPDDH, que foi aprovado em 2004 na Câmara dos Deputados, como já foi pontuado no capítulo anterior.

Entretanto, o PPDDH, ainda que possa ser tomado como fonte primária da proteção de DDHs no Brasil, foi, na verdade, fruto de diversas movimentações de ONGs e sistemas internacionais de proteção de direitos humanos. Ulisses Terto Neto (2016) fez um importante estudo sobre os bastidores que arquitetaram a consolidação do PPDDH no Brasil. O autor demonstra como redes transnacionais de advocacy e sistemas internacionais e regionais de direitos humanos influenciaram para a consolidação da proteção de direitos humanos de DDHs em nível mundial, regional e nacional.

Nesse contexto, faz-se importante destacar alguns apontamentos do capítulo anterior: o marco legal internacional de proteção de DDHs que foi consolidado pela Resolução nº 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1998 e, no mesmo ano, a Resolução nº 1711 da CIDH que reforçou o papel do Estado no apoio a grupos e indivíduos que atuam na promoção e proteção de direitos humanos, o que demonstra uma certa atuação conjugada, ainda que autônoma, e que reforçou o tema em uma agenda política transnacional que afetou diretamente o Brasil.

Outro marco importante sobre o qual ainda não se tratou e deve ser destacado neste tópico foi a I Consulta Latinoamericana de DDHs, realizada em 2001 no México, organizada por instituições de diversos países da América Latina e teve o importante papel de fazer um diagnóstico inicial sobre a situação de DDHs na região. Em seguida, foi realizada a II Consulta em 2002 na Guatemala e a III Consulta em 2004 no Brasil. Nesse mesmo contexto, havia o debate sobre o conteúdo do termo “defensor/a de direitos humanos” sobre o qual se tratou no capítulo anterior, e buscava-se maior visibilidade sobre a proteção desses sujeitos. Ainda que os Estados, desde 1998, tivessem se posicionado de forma inerte quanto à temática, essa conjuntura permitiu a articulação de grupos da sociedade civil que passaram a reivindicar politicamente a proteção e garantia de atuação de DDHs (GAIO, 2006).

Ulisses Terto Neto (2016) destaca que foi na II Consulta Latinoamericana de DDHs que organizações brasileiras de direitos humanos criaram uma comissão provisória para elaborar e implementar estratégias de proteção a DDHs de forma articulada no Brasil. Dentre elas, estavam a CPT e a Justiça Global, sobre as quais também se tratou no tópico 1.4.1, além da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e outras que continuam influenciando e contribuindo de forma incisiva para o debate sobre a proteção de DDHs. Nesse

contexto, previu-se a necessidade de criação de mecanismos institucionais de proteção que estivessem alinhados com as normativas internacionais e passou-se a provocar politicamente o Governo Federal para a adoção dessas medidas.

Após a II Consulta e ainda em 2002, houve a primeira movimentação em torno do que viria a se tornar o PPDDH, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no qual se estabeleceu um programa de trabalho, por intermédio do Ministério da Justiça, para discutir a proteção de DDHs no Brasil, sendo composto por agentes do Governo e da sociedade civil. Em meio a essas articulações, foi promovido o I Seminário Brasileiro de DDHs, em 2002 em Brasília, que, para Terto Neto (2016) representou o primeiro engajamento político nacional especificamente pedindo aos governos para protegerem DDHs e no qual se reforçou a necessidade de o Governo adotar e institucionalizar medidas de proteção a esses sujeitos. Vale ressaltar que a formulação desses dois grupos de trabalho nos diferentes governos foi resultado das articulações políticas de entidades de direitos humanos que já vinham se movimentando em torno da pauta (TERTO NETO, 2016).

Também em 2002, Luís Inácio Lula da Silva (PT) foi eleito para a presidência da República, tendo iniciado seu mandato em 2003, ou seja, em meio ao borbulho das articulações em torno da instituição de um Programa de Proteção. O primeiro relatório sobre a situação de violações contra DDHs divulgado em 2002 (JUSTIÇA GLOBAL, 2002) contribuiu para a instituição do Grupo de Trabalho na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) por meio da Portaria SDH/PR nº 66/2003 para formular e propor medidas e, inclusive, programas governamentais nos diversos entes federativos para a garantia de aplicação dos princípios da Declaração da ONU sobre DDHs e para analisar e intervir sobre os casos de violação contra esses sujeitos, formulando novos métodos e ferramentas de intervenção (BRASIL, 2008). A criação do referido grupo de trabalho se deu, em parte, pela reivindicação da sociedade civil organizada que teve grande importância para o alerta sobre as situações de risco e vulnerabilidade de DDHs e, na ocasião, houve fortes discussões sobre a necessidade de enfrentamento de causas geradoras de conflitos e ameaças contra DDHs, bem como de investigação das ameaças pelo sistema de justiça brasileiro (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Conhecer a composição desse grupo de trabalho é interessante para os comparativos que serão realizados nos tópicos posteriores. Esse grupo era composto por

Esse grupo era composto pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do

Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Conselho Nacional dos Procuradores Gerais e Justiça, o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais de Polícias e Bombeiros Militares, a Associação Nacional de Delegados de Polícia, o Ministério Público Federal, a Câmara dos Deputados, a Associação dos Magistrados do Brasil, a UNICEF, a Ordem dos Advogados do Brasil, as organizações não governamentais Terra de Direitos, Movimento Nacional dos Direitos Humanos e o Centro de Justiça Global (BRASIL, 2008, p. 11).

O Grupo de Trabalho originado da Resolução nº 66/2003 considerou o dever de o Estado adotar medidas de proteção institucionalizadas e sugeriu a criação de um Programa específico para a proteção de DDHs pelo Governo Federal. Para isto, foi realizado o II Seminário Brasileiro sobre DDHs em 10 de junho de 2003 e utilizou-se do contexto político de “motivação” do Governo Federal, do Ministério da Justiça e do Presidente da República que permitiram a abertura de janelas para a instituição do PPDDH; além do engajamento político que existia entre o Grupo de Trabalho, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e o Comitê Permanente de DDHs (TERTO NETO, 2016).

Em 2004, no âmbito da III Consulta Latinoamericana de DDHs, foi ratificada a importância do papel do Estado na garantia e plena efetivação de direitos de DDHs, além de especificar a necessidade de atuação dos Governos nacionais, por meio da formulação de legislações específicas e políticas públicas, como um primeiro passo para a proteção de DDHs nos países. Na oportunidade, debateu-se a questão da violência na América Latina e se constatou que, mesmo com as especificidades de cada país, o continente apresentava padrões semelhantes de violações contra DDHs

A desigualdade social, a pobreza e a adoção de políticas sociais compensatórias no lugar de políticas de distribuição de renda e de inclusão social, têm contribuído para um claro agravamento da situação em toda a região, intensificada com as ameaças, ataques, assassinatos, criminalização de defensores, desmoralização, abuso da autoridade estatal, perseguição, processos indevidos e pressão política contra os defensores (GAIO, 2006, p. 20-22).

Ademais, pelo fato de ter sido realizada no Brasil, a terceira Consulta reforçou a agenda política interna para a proteção de DDHs e abrigou a constituição do CBDDH, organização com significativo expoente para a representação de DDHs no Brasil e sobre a qual se tratou no tópico 1.4.1 deste trabalho.

Pode-se vislumbrar, assim, que a articulação de redes de organizações e entidades de direitos humanos, nacionais e internacionais foram fundamentais para a articulação e torno da

inauguração de um Programa de Proteção de DDHs no Brasil. Ulisses Terto Neto (2016) considera haver três níveis de interações nesse processo: a interação entre organizações brasileiras da sociedade civil que atuam em prol da defesa de direitos humanos para a proteção de DDHs; a reivindicação desses grupos por uma participação ativa do Estado brasileiro na elaboração e implementação de mecanismos de proteção de DDHs; e as pressões internacionais ao Brasil, como pelos mecanismos da ONU e OEA. Esses diferentes níveis de interação proporcionaram a criação do PPDDH em 2004 (TERTO NETO, 2016).

Um dos resultados práticos em nível institucional foi a proposição do Projeto de Lei nº 2.980/04⁴¹, apresentado em 12 de fevereiro de 2004 pelo Deputado Federal Eduardo Valverde (PT), que sugeriu a criação do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e a Resolução nº 14/2004⁴² do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da SEDH/PR, em 5 de julho de 2004, que constituiu a Coordenação Nacional do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, que era composta por órgão governamentais e não governamentais, além das coordenações de programas estaduais de proteção com a finalidade de monitorar a implementação do Programa no país.

É interessante destacar que o Manual de Procedimentos dos PPDDH da SEDH/PR, utilizado para parte deste resgate histórico, dispõe o seguinte texto

Em 2004, fica criado o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos com uma Coordenação Nacional, que realiza em novembro de 2005 o I Seminário para a Definição da Metodologia para implementação do Programa (BRASIL, 2008).

Entretanto, ainda que o PPDDH tenha sido instituído em 2004, conforme dispõe essa fonte bibliográfica, ele não foi estruturado em forma de Lei, como propunha o Projeto de Lei (PL) que lhe deu corpo. Essa abordagem é necessária, pois, inclusive em bibliografias oficiais dos governos que tratam sobre o Programa ou demais instrumentos, como a Política Nacional de Proteção - sobre a qual se tratará adiante-, é comum notar certa confusão quanto às disposições normativas que definem e/ou estruturam esses instrumentos, bom como suas funções e objetivos. Por isso, ao final deste tópico, apresenta-se uma cronologia para a compreensão desses instrumentos.

Nesse contexto, é necessário adentrar, brevemente, no conteúdo do PPDDH, pois por meio dele foram introduzidas as diretrizes, ainda que gerais, para a instituição do Programa em

⁴¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=153914>.

⁴² Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-14-2004_100742.html.

âmbito federal e nos estados, como ocorreu no Pará. O PL nº 2.980/2004 apresentou, inicialmente, o conceito de DDHs e estipulou o que seriam os objetivos do Programa

Artigo 2º- O Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos deve garantir a devida proteção as pessoas, individual ou em associação com outras, contra qualquer forma de violência, ameaças, retaliação, discriminação negativa de fato ou de direito, coação ou qualquer outra ação arbitrária resultante do fato de a pessoa em questão ter exercido legitimamente e notoriamente a defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.

Assim, de forma bastante sintética, esse primeiro PL estipulava a promoção de uma construção democrática para a elaboração dos instrumentos que comporiam o Programa de proteção, tanto quanto à metodologia, como dos marcos legais e a efetivação em relação aos DDHs (SOARES, 2019). Paralelamente, também foi proposto o PL nº 3.616/2004, em 19 de maio de 2004 pela deputada federal Iriny Lopes (PT). Esse projeto propunha a inserção de um capítulo específico sobre a proteção de DDHs na Lei nº 9.807 já em vigência à época e que institui o Programa de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) em 1999⁴³.

O Programa foi oficialmente lançado apenas em 26 de outubro de 2004, em Brasília, pelo então Secretário de Direitos Humanos Nilmario Miranda (PT) durante audiência pública da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (GAIO, 2006; TERTO NETO, 2016). Na oportunidade, o Governo Federal do Brasil assumiu um compromisso com as normativas internacionais de proteção de direitos humanos e Ulisses Terno Neto, em entrevista - que compôs seu trabalho de campo - com Nilmario Miranda (PT), coletou as informações que o político considerava serem as principais razões para a criação do PPDDH, dentre as quais se destacam: a atuação e protagonismo da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil, em conjunto com os Ministérios do Estado; a existência de deputados federais eleitos à época que tinham ligação com o debate sobre a promoção de direitos humanos; a pressão popular de movimentos sociais e organizações ligadas à defesa de direitos humanos; as conferências nacionais que permitiram as articulações em nível local; e a pressão do sistema internacional sobre o Estado brasileiro para a criação de mecanismos e estratégias de garantia e defesa de direitos humanos (TERTO NETO, 2016, p. 66).

O PPDDH é composto por uma Coordenação Geral e uma Coordenação Nacional que tem, dentre outras, a incumbência de analisar os casos de DDHs em situação de risco, bem

43 Este PL foi apensado em 28 de maio de 2004 ao PL 2.980/2004. Posteriormente, ambos foram arquivados por questões de constitucionalidade, pois essa iniciativa só seria viável se posta pelo Chefe do Executivo, tendo em vista que é de competência exclusiva do Presidente da República (SOARES, 2019).

como elaborar estratégias de enfrentamento do contexto de violação e, conjuntamente, estratégias de proteção desses sujeitos. Ademais, o Programa é formado por uma equipe técnica federal que busca atender as demandas de estados que não têm programas de proteção locais (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Apesar da aparente proatividade do Estado Brasileiro, por meio de suas instituições, de permitir as *windows*⁴⁴, o fato é que o Programa foi lançado sem infraestrutura básica para a sua efetiva implementação e havia o interesse do Brasil de se posicionar como protagonista político no cenário global (GAIO, 2006; TERTO NETO, 2016). Pela ausência de infraestrutura, a primeira reunião ordinária oficial da Coordenação Nacional do PPDDH em 22 de novembro de 2004 indicou algumas providências necessárias a serem tomadas para a implementação do programa: elaboração de estrutura metodológica do PPDDH, determinação de procedimentos a serem adotados em casos concretos de proteção, inserção do Núcleo Federal do PPDDH e treinamento das polícias em nível federal e estadual para capacitar agentes para a escolta de DDHs. Ainda assim, apenas em 2005 medidas mais concretas começaram a ser tomadas: como exemplo, só em novembro de 2005 foi realizado o I Seminário para a Definição da Metodologia para implementação do PPDDH, como será esmiuçado a seguir (BRASIL, 2008).

Por conta da deficitária atuação do Estado para a implementação do PPDDH, os organismos de direitos humanos nacionais continuaram a exercer grande pressão política sobre o Governo para que as medidas de proteção a DDHs fossem efetivadas. Em um contexto de aumento da violência contra DDHs e trabalhadoras/es do campo na Amazônia paraense, especificamente na cidade de Rondon do Pará/PA, foi realizado um segundo lançamento do PPDDH em 2 de fevereiro de 2005. Na ocasião, diversas/os DDHs que estavam em situação de ameaça relataram o contexto de vulnerabilidade sob o qual estavam submetidos e exigiram providências do Estado para lidar com a situação de violência.

Nesse ponto, é importante assinalar um acontecimento histórico que influenciou de forma mais próxima a constituição do Programa de Proteção de DDHs no Pará, que será abordado mais adiante, mas que foi um fator fundamental para a retomada das articulações e implementação do PPDDH, em nível federal. Dentre as/os DDHs que estavam presentes nesse segundo lançamento do PPDDH, a irmã Dorothy Stang relatou sua situação de grave ameaça, identificou publicamente aqueles que seriam responsáveis pela sua perseguição e requereu do Estado medidas de proteção para as/os trabalhadoras/es do campo no Pará. Em 12 de fevereiro de 2005, Dorothy Stang foi assassinada no município de Anapu/PA sem ter acessado qualquer

44 Referência ponto 2.1 ao estudo de David Kingdon, (2003 apud CAPELLA, 2006).

medida de proteção que poderia ter sido fornecida no âmbito do PPDDH, o que evidencia que esse segundo lançamento, em vez de ser um passo para a efetiva implantação do PPDDH, foi, na verdade, uma medida política de aparência (GAIO, 2006).

O assassinato da irmã Dorothy, ocorrido em meio à ilusória presteza do Estado quanto à proteção de DDHs, fez evidenciar na esfera internacional a grave realidade de violações que defensoras/es sofriam (e sofrem) no Brasil. Esse fato pressionou o Governo Federal a lançar medidas emergenciais (e ainda sem infraestrutura consolidada) para a construção de um Programa de Proteção no Estado do Pará. Apenas após esse acontecimento que o I Seminário para a Definição da Metodologia para implementação do PPDDH, acima mencionado, foi realizado e foi nesse contexto que o PPDDH foi forçado a produzir efeitos concretos e passou a ser consolidado em nível estadual: inicialmente no Pará, Espírito Santo e Pernambuco. A construção do Programa na Amazônia paraense será abordada no capítulo seguinte.

O Seminário sobre Metodologia buscou identificar os potenciais beneficiários do PPDDH a partir do conteúdo de DDH estabelecido pela Declaração de 1998 da ONU sobre o tema, além de caracterizar os tipos de proteção, as instituições responsáveis e os critérios para proteção, dentre outras medidas. Esse foi o primeiro passo que aproximou a formulação do PPDDH de sua efetiva implantação. Nesse mesmo ano, mais de vinte e cinco organizações de direitos humanos brasileiras assinaram uma carta endereçada à relatora especial sobre a situação de DDHs da ONU, Hina Jilani, para a realização de uma visita ao país, o que fundamentou a produção de relatórios e a constatação da grave realidade de violações sob as quais os DDHs viviam à época no Brasil (TERTO NETO, 2016).

Nesse contexto, o Programa para a Proteção dos DDHs foi instaurado no estado do Espírito Santo (PPDDH-ES) pela Lei Estadual nº 8.233 de 21 de dezembro 2005. Esta foi a primeira lei promulgada e o primeiro instrumento normativo em nível estadual para a proteção de DDHs. O Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH/Serra), entidade selecionada para gerir o Programa capixaba desenvolveu, inicialmente, um diagnóstico situacional para identificar a realidade dos DDHs no Estado, o que proporcionou a elaboração de outro projeto para a execução do PPDDH-ES no final de 2007 e, apenas três anos depois da promulgação da lei, em 2010, o Programa passou a ter um funcionamento efetivo. Em Pernambuco, o início da articulação do Programa se deu pela formulação de um relatório sobre a situação de DDHs no estado elaborado pelo Gabinete Assessoria Jurídica Organizações Populares (GAJOP) e publicado em 2006. Igualmente, pela falta de infraestrutura do PPDDH-PE, o Programa só passou a funcionar a partir de 2008 (TERTO NETO, 2016).

Frente à tentativa frustrada dos PLs nº 2.980 e 3.616 de 2004 de implantar uma normativa nacional sobre o PPDDH e com base nas deliberações do Seminário sobre a Metodologia do PPDDH, optou-se, no Âmbito do Governo Federal, pela promulgação do Decreto nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 que regulamentou a PNPDDH. Ulisses Tertó Neto (2016) entende que essa foi uma alternativa adotada pelo Estado brasileiro para evitar a longa batalha política que já vinha sendo travada no Legislativo em torno da promulgação das leis propostas pelos PLs e mostra, por outro lado, a existência de uma agenda política em torno do tema na Secretaria de Direitos Humanos do Poder Executivo.

A PNPDDH foi elaborada como uma alternativa para estabelecer os princípios e diretrizes de proteção e assistência de DDHs em vulnerabilidade por conta de sua atuação, incluindo, nesse grupo, não só pessoas, indivíduos, mas “grupo, instituição, organização ou movimento social” (Dec. nº 6.044/2007, art. 1º) que atue na proteção e defesa de direitos humanos. No mesmo texto, impõe à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República o dever de elaborar a proposta de um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PlanoPDDH) no prazo de noventa dias a partir da publicação do Decreto. Passados mais de treze anos desde o início do prazo, não houve a elaboração do mesmo.

A Política Nacional é disposta em sete artigos, trazendo como diretrizes específicas de atenção a DDHs em risco ou vulnerabilidade a:

- 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, Dec. 6.004/2007 art. 7º).

Sendo que o §1º do art. 2 ainda dispõe

§ 1º A proteção visa a garantir a continuidade do trabalho do defensor, que promove, protege e garante os direitos humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade ou sofre violação de seus direitos.

Assim, em linhas gerais, a PNPDDH dispõe sobre as medidas genéricas que devem delinear a implantação do PPDDH e observa-se que não se trata apenas de uma proteção voltada à vida ou integridade física da/o DDH, mas também uma proteção que garanta a não interrupção de sua atuação na proteção e defesa de direitos humanos, tendo em vista que esse é o motivo que coloca esses sujeitos em risco; o que é reforçado pelo inciso VII do art. 7º que impõe o deslocamento de DDHs apenas como excepcionalidade. Ademais, outra disposição importante a ser destacada está descrita no inciso III do art. 7º do Decreto, que impõe não apenas a adoção de medidas voltadas para a proteção de DDHs, mas a superação das causas que colocam esses sujeitos em risco – chamadas causas estruturais, como se tratou anteriormente -, o que traduz para um entendimento de que o Programa de Proteção deveria adotar um caráter mais amplo, associado a medidas políticas e sociais de enfrentamento à violação⁴⁵, não apenas de atenção aos indivíduos ou grupos que estejam diretamente em um contexto de risco.

O PlanoPDDH seria elaborado pela SEDH/PR com a colaboração da Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, criada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, e, também, poderia contar com a colaboração de representantes de outros órgãos e instituições ou da sociedade civil (BRASIL, decreto nº 6.044/2007, art. 2º). Ainda que não tenha sido elaborado, o Plano Nacional de Proteção assumiria o papel de dispor sobre estratégias definidas para a implantação do PPDDH.

Por outro lado, mesmo sem a estruturação do PlanoPDDH, o próprio Decreto dispõe da possibilidade de a União, Estados e Distrito Federal adotarem medidas emergenciais para a proteção imediata, provisória, cautelar e investigativa da/o DDH quando for verificado o risco ou vulnerabilidade do mesmo (BRASIL, decreto nº 6.044/2007, art. 3º). Para tal, utilizar-se-ia de convênios, acordos ou similares para a implementação dessas medidas (BRASIL, decreto 6.044/2007, art. 3º, p.u.). Esse dispositivo, em especial, que fundamentou a possibilidade de implantação do PPDDH nos estados mesmo sem a existência de um instrumento nacional de estruturação do Programa.

Nesse ponto em específico, faz-se necessário levantar uma reflexão. O mesmo Decreto que institui as diretrizes da PNPDDH e, como demonstrado, apresenta um caráter holístico de

45 O Decreto delinea em seu art. 2º “§ 2º 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.” (BRASIL, Dec. nº 6.044/2007).

proteção que engloba não apenas os sujeitos DDHs em risco, mas alcança o enfrentamento às causas estruturantes de conflito; ao dispor sobre medidas emergenciais a serem tomadas na ausência do PlanoPDDH, especifica apenas a proteção voltada a sujeitos em risco ou vulnerabilidade. Assim, o mesmo instrumento normativo que avança para uma proteção ampla de DDHs, limita essa mesma proteção ao prever apenas a proteção individual de DDHs em casos emergenciais. O fato de o PlanoPDDH não ter sido estruturado após mais de treze anos da publicação da PNPDDH, o que poderia garantir essa proteção mais ampla, ressalta os limites e (des)interesse do Estado brasileiro quanto à proteção de DDHs.

A terceira tentativa de regular o PPDDH por meio de Lei foi pela PL nº 4.575, apresentada em 29 de janeiro de 2009 pelo Poder Executivo, que havia sido apensado ao PL 2.980/04, mas passou a tramitar de forma autônoma e com prioridade desde 10 de maio de 2011, após o arquivamento do PL 2.980/04. Tendo passado por todas as comissões necessárias para ser encaminhada ao Plenário, de 2011 a 2018 houve, pelo menos, cinco requerimentos de inclusão na Ordem do Dia para a apreciação e votação da Câmara dos Deputados⁴⁶, mas sem sucesso.

Em 21 de dezembro de 2009, o Decreto nº 7.037/2009 aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3)⁴⁷, sobre o qual se referiu de forma geral no capítulo 1 e merece destaque para a discussão travada neste trabalho. O PNDH-3 é um documento de natureza propositiva, composto por diretrizes dispostas em eixos orientadores que são “seções” de trabalho organizadas de acordo com uma temática específica. Cada uma dessas seções é composta por uma ou mais diretrizes e objetivos estratégicos, estes que são subdivididos em ações programáticas e tem seus responsáveis pela execução indicados. Além disso, o Decreto instituiu⁴⁸ o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3.

É necessário dizer que o processo de formulação desse Programa influenciou diretamente o seu conteúdo. Sua constituição foi inaugurada por conferências nacionais realizadas desde 2003 e, sua estrutura inicial foi apreciada e avaliada pela internet durante o ano de 2009. Esse processo indica, ao menos de forma inicial, que o PNDH-3 não foi decorrente de uma atuação centrada no Estado, mas para a qual houve certa participação da sociedade civil.

A temática de DDHs foi inaugurada nesse PNDH, especificamente no Eixo Orientador IV, referente à Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Nessa seção, a

46 Última consulta realizada no site da Câmara dos Deputados em 09 abr. 2020: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422693>.

47 O PNDH-3 foi antecedido pelo PNDH-1, publicado pelo Decreto 1.904, de 13 de maio de 1996 e pelo PNDH-2, publicado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.

48 Revogado pelo Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019.

discussão é central quanto ao modelo policial e a necessidade de maior transparência e participação popular quanto ao aperfeiçoamento e publicação de dados relativos à Segurança Pública. Ademais, indica a criação de um sistema federal capaz de integrar os sistemas de proteção a DDHs já existentes à época.

Essa orientação está descrita especificamente no Objetivo Estratégico I da Diretriz 15 do PNDH-3 que engloba a proposição de um PL que oriente essa integração, além do desenvolvimento de um sistema nacional que integra as informações sobre a proteção de pessoas ameaçadas e da ampliação dos programas de proteção de DDHs. Ademais, o objetivo orienta a formação de policiais federais para a proteção de DDHs e o aumento de recursos orçamentários para a execução do Programa.

Além disso, o Objetivo Estratégico IV dessa mesma Diretriz estabelece como ações programáticas, dentre outras, a articulação com órgãos estaduais de segurança pública, a capacitação dos operadores do sistema de segurança pública e justiça para compreender a atuação de DDHs e lidar com casos de DDHs em risco e, por fim, a última ação programática:

e) Divulgar em âmbito nacional a atuação dos defensores e militantes dos Direitos Humanos, fomentando cultura de respeito e valorização de seus papéis na sociedade. (BRASIL, Decreto nº 7.037/2009).

A SEDH/PR era a indicada como responsável por todas as ações programáticas desse eixo sendo que, em algumas, estava acompanhada pelo Ministério da Justiça. Outrossim, a disposição sobre “Defensor de Direitos Humanos” não aparece expressamente em nenhum outro Eixo Orientador, ou seja, a proteção de DDHs foi completamente alocada como temática relativa à Segurança Pública, policial. A única ação programática que destoa, de certa forma, desse contorno, é a ação estratégica destacada acima. Nota-se, mais uma vez, que a perspectiva mais ampla de tratamento da proteção de DDHs que havia na PNPDDH se perdeu e, nesse caso específico do PNDH-3, esteve voltado para a proteção a partir de um modelo pertencente da Segurança Pública.

Ademais, uma das principais ações que poderia fortalecer a proteção de DDHs é o objetivo de fortalecimento do próprio PPDDH. Ocorre que a ação estratégica prevê a proposição de um PL que vise estruturar o Programa e incidir certa força normativa a ele, mas, na data de publicação do Plano, o PL 4.575/09 havia sido apresentado meses antes da instituição do PNDH-3 e, igualmente, continua enfrentando as barreiras para prosseguir para votação na Câmara dos Deputados. Assim, ainda que o PNDH-3 tenha inaugurado temas relevantes que emergiram debates necessários para a temática de direitos humanos no Brasil, quanto à proteção

de DDHs, especificamente, não houve matéria que permitisse a concretização de diretrizes já previstas e, por outro lado, reforçou a perspectiva de um modelo de proteção ligado à proteção policial.

Sandra Carvalho, Alice Souza e Rafael Dias (2016) sugerem que essa é uma contradição fundamental desse modelo de proteção policial que foi consolidado pelo Estado, pois emprega papel central desses organismos na proteção de DDHs quando, muitas vezes – como foi visto no capítulo 1 -, esse próprio aparato policial é responsável por grande parte das ameaças e violações provocadas contra DDHs, seja direta ou indiretamente. Parte significativa de DDHs não confiam na escolta, por exemplo, que é uma das medidas de proteção estruturada pelo Programa; além de haver pouco preparo de agentes de segurança que ficam incumbidos de realizar esse acompanhamento (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Em 2013, 2014 e 2015, o CBDDH enviou cartas à SEDH/PR reclamando da permanente ausência de infraestrutura do PPDDH e as consequências para a execução dos Programas nos estados, inclusive a afetação ao PPDDH-PA, sobre o qual se falará adiante. A pouca efetividade das exigências feitas pela sociedade civil, recordando-se que foi articulada tanto em âmbito nacional como internacional, expressam a falta de vontade política dos governos para a efetiva implantação do PPDDH (TERTO NETO, 2016).

Esse contexto de permanente inconstância do PPDDH ao longo desses anos demonstra uma significativa fragilidade institucional do Programa e do próprio propósito de buscar estratégias de proteção de DDHs. A ausência de um marco legal específico e a crise financeira que o Brasil vivenciava na década 2010 proporcionou um maior desmonte de políticas sociais e, inclusive, de programas estaduais de proteção a DDHs (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Um acontecimento relevante que merece destaque foi a publicação do Decreto nº 8.724 de 27 de abril de 2016, no Governo da então presidenta Dilma Rousseff, que propôs uma reestruturação do Programa e, dentre as muitas mudanças, comprometeu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do PPDDH, além de determinar uma proteção voltada apenas para indivíduos e restringir a proteção a situações de ameaça e não mais englobar um contexto de risco ou vulnerabilidade (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016). Todas essas críticas foram encaminhadas pelo CBDDH⁴⁹, por meio de nota, ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, atual Ministério da Mulher, da Família

49 Disponível em: <http://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Of%C3%ADcio-mudan%C3%A7as-no-decreto-8724.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

e dos Direitos Humanos (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

Tendo ocorrido a exclusão da sociedade civil desse Conselho, as organizações que compõem o CBDDH criaram uma Subcomissão para acompanhamento dos Programas de Proteção e o Ministério dos Direitos Humanos formou, em 2018, o grupo de Trabalho de Participação Social para elaborar um novo modelo para a participação da sociedade civil (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018). Além do Decreto, outro instrumento que dificultou a continuidade de Programas estaduais foi a Portaria nº 424, de dezembro de 2016, que mudou as regras de utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). As novas regras deixaram de garantir o sigilo de informações do Programa, e que deixou de garantir esse sigilo, o que prejudicou a continuidade de vínculos entre União e estados para a execução do PPDDH nos estados (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Mais recentemente, em 25 de julho de 2019, foi publicado o Decreto nº 9.937, responsável por instituir o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) e que, assim, revogou o Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016. Essa normativa, ainda pouco abordada pelas entidades da sociedade civil que atuam em defesa dos direitos humanos, não implementa muitas novidades quanto às diretrizes já estabelecidas anteriormente, tampouco supera as limitações impostas pelo Decreto nº 8.724/2016, ao contrário, no artigo 2º dispõe que o PPDDH teria como objetivo: “I - proteger sua integridade pessoal; e II - assegurar a manutenção de sua atuação na defesa dos direitos humanos.”, o que reforça o caráter individual e pessoal da proteção.

A maior novidade desse novo decreto se refere à inclusão, de forma explícita, no grupo de DDHs as categorias de comunicadores e ambientalistas. Além disso, o novo decreto institui o Conselho Deliberativo do Programa que, igualmente, não será composto por nenhum membro da sociedade civil, mas apenas dois representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Também, há a previsão de convite para a participação de um representante do Poder Judiciário e representantes do Poder Executivo federal.

Um questionamento interessante a ser feito a partir do conteúdo que foi trazido até aqui se refere à insistência de se buscar uma lei que estruture o Programa, tendo em vista que, pela terceira vez, buscou-se a promulgação de lei por meio do PL nº 4.575/2009. Afinal, qual a

necessidade de uma Lei com esse teor? Que diferença faz? E uma das respostas se refere justamente às alterações empregadas pelos dois últimos decretos presidenciais que reestruturaram o Programa. O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores De Direitos Humanos (2017) considerou que a ausência de uma previsão legal a nível federal “desobriga” órgãos e instituições de outras esferas administrativas, como os estados, ou mesmo outros órgãos federais a aderir à Política de proteção.

Além disso, acrescenta-se, aqui, que a regulação do Programa por meio de Decreto o torna mais maleável às vontades do Poder Executivo que pode alterá-lo conforme fizeram a ex-presidenta Dilma Rousseff e o atual presidente Jair Bolsonaro, o que, como foi exposto, pode causar diversos retrocessos. Alterar uma Lei demanda um processo mais complexo que envolve o Poder Legislativo e, assim, pode contribuir para atravancar retrocessos; por outro lado, a estruturação por meio de Lei também pode obstruir avanços...o fato de o PL nº 4.575/2009 ainda não ter sido inserido na pauta de votação do Congresso Nacional é um exemplo disso. Por outro lado, há estados brasileiros, como o Espírito Santo, que possui lei que regula o Programa, e, mais recentemente, o Pará que também teve uma lei estadual promulgada, mas em ambos os estados o PPDDH não está em funcionamento. Então, de fato, faz diferença haver lei que estruture o programa, seja estadual ou nacionalmente? Essa discussão será aprofundada no capítulo 3 após o estudo sobre a experiência do PPDDH no Pará.

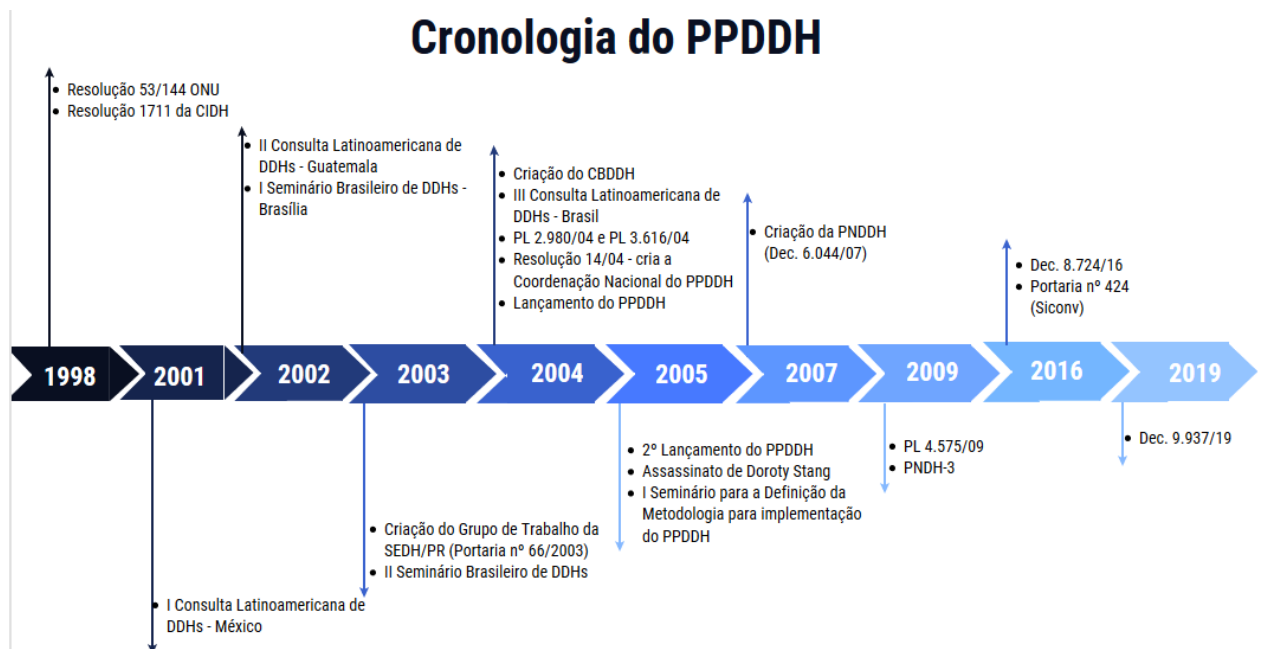
Desde o início da sua criação, em 2004, o PPDDH chegou a ser implantado em nove estados e aqueles que não tiveram a criação de programa ou nos quais os programas regionais foram encerrados, são atendidos, em geral, de forma remota pela equipe federal, o que emprega diversos limites de acompanhamento, especialmente de defensoras/es que habitam locais de difícil acesso, como grande parte dos DDHs da Amazônia paraense, como será tratado a seguir. De forma prática, ainda que haja um Programa de Proteção no Brasil, que adotou diferentes facetas ao longo desses dezesseis anos, foi predominante, em todo esse período, a inexistência de uma estrutura – financeira, política e metodológica - eficiente para a efetiva implantação das diretrizes de proteção voltada a DDHs. Ademais, por mais que não haja uma legislação primária específica que delinhe o PPDDH, desde a Constituição Federal de 1988 o Brasil já se posicionava quanto à responsabilidade do Estado para a proteção da atuação de defensoras/es, o que foi reforçado pelas obrigações internacionais e incentivado pelas demais organizações da sociedade civil.

Assim, ainda que algumas bibliografias oficiais denotem a formulação do PPDDH muitas vezes, inclusive, como a “apresentação do PL”, “publicação do decreto”, etc, sugerindo uma ação espontânea do Estado, ela foi, na verdade, resultado de articulações políticas

estratégicas tanto de entidades e órgãos de direitos humanos internacionais, como nacionais que reivindicaram seus espaços de participação na execução e monitoramento do Programa, institucional ou extra institucionalmente. O que se pode observar, especialmente nos dois últimos decretos publicados pelo Executivo Federal, foi a completa retirada das organizações da sociedade civil dos espaços institucionais de deliberação sobre o PPDDH.

Assim, apresenta-se em seguida uma linha do tempo com destaque para os principais atos e instrumentos normativos que compuseram o PPDDH ao longo dos anos e, no tópico seguinte, serão trazidas algumas considerações sobre alcances e limites do Programa durante esses anos.

Figura 2 – Cronologia do PPDDH.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

2.3 Alcances e limites do Programa de Proteção de Defensoras/es de Direitos Humanos

Como foi possível observar no tópico anterior, o PPDDH ainda carece de uma estruturação mais sólida, bem como de um plano para a efetivação das estratégias de proteção voltadas a DDHs. Assim, pela ausência de um plano federal que estipule medidas de implantação do Programa nos estados, a solução adotada foi a implantação autônoma do Programa em algumas dessas unidades federativas. Dessa forma, o PPDDH adotou uma

estrutura de funcionamento formada pela equipe de atuação federal e pelas diversas equipes estaduais responsáveis pela execução do Programa nos estados.

Desde a sua estruturação, o Programa foi implantado em nove estados brasileiros: Pará (2008-2012), Espírito Santos (2008-2017), Pernambuco (2008-atual), Bahia (2010-2015; 2018-atual), Minas Gerais (2010-atual), Ceará (2011-atual), Maranhão (2015-atual), Rio de Janeiro (2010-x) e Rio Grande do Sul (2010-x)⁵⁰. Ao longo desse período, porém, houve diversas discontinuidades de execução dos PPDDHs, como será tratado a seguir, e alguns deixaram de funcionar, como o do Pará (2012) e Ceará (2013); ademais, os estados do Mato Grosso e do Paraná, ainda que estejam em um longo processo de reivindicação pelo Programa, por hora não conseguiram sua implantação local (SOUZA, 2016). No momento de finalização deste trabalho, estavam em vigência apenas nos Estados de Pernambuco, Minas Gerais, Ceará, Maranhão e Bahia. No Pará, há perspectiva de retomada, conforme será tratado no capítulo seguinte.

Ulisses Terto Neto (2016) considera que foram estabelecidos dois diferentes modelos de vínculo administrativo entre a União e os estados para o funcionamento dos programas estaduais: o modelo estado-sociedade civil e o modelo estado-estado. O modelo estado-sociedade civil envolve a assinatura de convênios administrativos entre uma entidade pública (Estado) e uma entidade representante da sociedade civil a fim de executar as medidas de proteção a DDHs. Já no modelo estado-estado, o vínculo é formado entre uma entidade pública (Estado) e outra entidade pública (Estado). As experiências do PPDDH-Federal e do PPDDH-ES são exemplos do modelo Estado-sociedade civil, enquanto o PPDDH-PA é o único exemplo do modelo Estado-Estado, como se tratará no capítulo seguinte (TERTO NETO, 2016).

Dentre algumas diferenças entre esses modelos, destaca-se algumas predominantes⁵¹:

50 É importante mencionar que foi extremamente difícil encontrar os dados sobre anos de início e encerramento de alguns dos Programas. O levantamento aqui realizado foi feito a partir de consulta nos sites oficiais das Secretarias de Direitos Humanos dos respectivos estados e/ou das organizações responsáveis pela execução do PPDDH local. Dessa maneira, é possível que haja desconformidades quanto aos dados apresentados. Além do mais, não foi possível identificar de forma coesa os anos de encerramento do Programa no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

51 Essa tabela comparativa foi estruturada com base no estudo de Ulisses Terto Neto (2016) e abrange algumas experiências de PPDDH estaduais, portanto, pode haver outras com o modelo estado-sociedade civil que apresentaram configurações diferentes das explanadas aqui.

Tabela 6 – Comparativos de modelos do PPDDH

	Estado-Sociedade Civil	Estado-Estado
Gestão	Exercida pelo Estado em conjunto com membros da organização da sociedade civil com a qual se firmou convênio	Exclusiva do Estado
Execução	Organização da sociedade civil com a qual se firmou convênio	Órgão do Estado (caso PPDDH-PA – Defensoria Pública do Estado do Pará)
Composição da equipe	<u>Nível de Gestão</u> Composto por servidores públicos do Estado e por pessoas contratadas pela organização da sociedade civil conveniada.	Composta unicamente por servidores públicos do Estado, com destaque para membros da polícia civil e da segurança pública em geral
	<u>Nível de Execução</u> Composta apenas por pessoas contratadas pela organização conveniada	
Análise de risco	Realizada pela Equipe Técnica contratada pela organização conveniada	Realizada por servidores públicos do Estado
Engajamento político com redes de DH brasileiras	Conduzido pelo Estado e Sociedade Civil ou realizadas exclusivamente por uma organização da sociedade civil	Realizadas exclusivamente pelo Estado
<i>Modus operandi</i>	Procedimentos do Manual do PPDDH ⁵²	

Fonte: Elaborado pela autora, com base na publicação de Terto Neto (2016), p. 107.

A existência de diferentes modelos de implantação do PPDDH nos estados, no mínimo, ilustra a discussão já travada anteriormente sobre a ausência de uma estratégia consolidada pelo Estado para a implementação do Programa nessas unidades federativas. Vale ressaltar, ainda, que o estado do Pará foi o único no qual se adotou o modelo Estado-Estado, circunstância sobre a qual se tratará no capítulo seguinte. Ainda assim, é fato que ambos os modelos apresentam o mesmo *modus operandi*, ou seja, têm certa semelhança quanto ao aspecto formal de execução do Programa. Por outro lado, é evidente que foram configuradas duas diferentes estratégias de introdução do Programa e ambas apresentam vantagens e desvantagens comparativas que merecem ser consideradas:

⁵² BRASIL, 2008.

Tabela 7 – Vantagens e desvantagens dos modelos do PPDDH

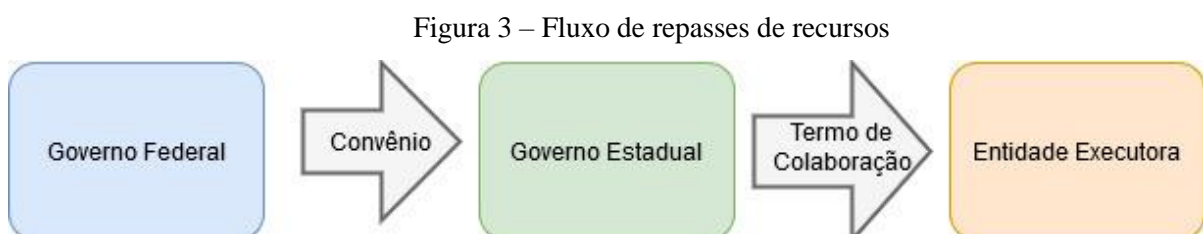
	Estado-Sociedade Civil	Estado-Estado
Gestão e Execução	Permite o fortalecimento da parceria entre Estado (gestão) e Sociedade Civil (gestão e execução)	Dificulta a parceria entre Estado e Sociedade Civil, visto que exclui a participação direta desta, seja na gestão ou execução do Programa
Composição da Equipe	As organizações da Sociedade Civil que executam os Programas, em geral, já possuem atuação na temática de Direitos Humanos e, assim, permitem a seleção e contratação de pessoas que já tenham um histórico e experiência de trabalho com a temática e DDHs	A possibilidade de que os servidores públicos envolvidos tenham uma sensibilidade e experiência sobre a defesa de Direitos Humanos e DDHs é reduzida. Assim, demandaria mais tempo para que a equipe adquira o <i>know how</i> adequado para o manuseio do Programa. Ademais, a falta de proximidade, legitimidade e confiança dos servidores com as pessoas e grupos que demandam proteção é outro fator que influencia a dificuldade de aproximação dos DDHs
Análise de risco ⁵³	Pode ser realizada uma avaliação de risco “menos profissional”, tendo em vista que membros que já atuam na área da segurança pública poderiam ser dotados de mais experiência para identificar situações de risco e vulnerabilidade de DDHs	Servidores civis da área policial poderiam realizar uma análise mais profissional, tendo em vista a experiência e conhecimento sobre questões de segurança
Engajamento político com redes de DH brasileiras	As organizações da Sociedade Civil já possuem certo status de confiança e constituem redes de defesa de Direitos Humanos, o que permite uma maior capacidade de articulação política em torno da proteção de DDHs	Servidores públicos, inclusive da área policial, raramente têm alguma proximidade com a temática de Direitos Humanos e, por outro lado, há significativa desconfiança de movimentos sociais e organizações da sociedade civil quanto às suas atuações, o que reduz a capacidade de articulação política desses sujeitos em torno da proteção de DDHs

Fonte: Elaborado pela autora, com base na publicação de Terto Neto (2016), p. 107.

53 Especificamente sobre essa avaliação realizada pelo autor, apresenta-se, aqui, uma discordância, pois, ainda que executada por membros da sociedade civil, a análise de risco pode ser igualmente qualificada já que parte de sujeitos que têm contato direto e experiência de atuação com pessoas em situação de ameaça. Inclusive, a própria identificação do que se consideraria situação de risco ou vulnerabilidade pode variar de acordo com a sensibilidade profissional da equipe que analisa os casos. Ademais, tendo em vista a grande diversidade de realidades e desafios enfrentadas por DDHs ao redor do Brasil, uma perspectiva policial padronizada de análise de risco pode não alcançar a complexidade das diversas realidades. Além disso, como já foi abordado, o modelo de proteção policial não é suficiente para compreender e lidar com a situação de risco e vulnerabilidade de DDHs; por outro lado, os próprios movimentos sociais e organizações da sociedade civil produzem conhecimento e estratégias sobre análise de risco e (auto)proteção, como será abordado no capítulo 3.

Dessa maneira, percebe-se que há certa predominância das vantagens de se adotar um modelo de Estado-Sociedade Civil, especialmente porque essa relação cria uma maior proximidade entre a equipe que vai atuar na execução do Programa e os sujeitos e grupos que serão atendidos, pois, em geral, é composta por pessoas contratadas que já possuem alguma atuação ou proximidade com entidades de defesa de direitos humanos. Além disso, essa proximidade e relação entre a equipe que atua na execução do Programa e as entidades e movimentos sociais viabiliza, em regra, uma maior efetividade do Programa, pois uma equipe com know how e sensibilizada para as realidades de enfrentamentos de DDHs influencia diretamente na efetividade do Programa. Ademais, como visto anteriormente, foi a articulação e reivindicação da sociedade civil que influenciou fortemente a estruturação do PPDDH, portanto, manter essa relação durante a execução do Programa pode ser determinante para os alcances do mesmo.

Outro fator que merece ser abordado quanto a essa relação do modelo Estado-Sociedade civil versa sobre o instrumento administrativo que permite o vínculo da União com os Estados e, por fim, com a organização da sociedade civil responsável pela execução do Programa. Para a implantação dos PPDDHs estaduais, não são utilizados recursos unicamente dos Estados, mas são firmados instrumentos administrativos, convênios e/ou termos de colaboração, que permitem a transferência de recursos federais para a execução dos programas. Os convênios, espécie de termo que regula a parceria com o poder público federal e os estados, são firmados entre a Secretaria de Direitos Humanos e os governos estaduais; e o vínculo entre os estados e as entidades da sociedade civil são estabelecidos por meio do contrato de colaboração. Por fim, as entidades devem realizar uma prestação de contas parcial. Obedecem, assim, ao seguinte fluxo:



Fonte: Elaborado pela autora com base na publicação de COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018.

O relatório “Vidas em Luta” fez um estudo sobre as dificuldades que acompanham o vínculo entre esses entes por meio de convênio (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017). Um primeiro gargalo apontado é o

prazo de execução do convênio que, em regra, é de um ano, o que dificulta a continuidade do Programa nos termos que deveria ocorrer, com a permanência de assistência às/aos DDHs atendidas/os e previsibilidade de continuação do mesmo. Pelo reduzido tempo previsto nos convênios firmados, muitas vezes a continuidade dos Programas se dava por meio de aditivos que, com prorrogações sucessivas, acabavam durando o mesmo tempo do convênio inicial. Ademais, essa descontinuidade por conta do tempo pré-estabelecido influenciava na própria execução do Programa, pois a equipe técnica responsável deveria se organizar para a celebração do convênio, execução do Programa e prestação de contas quase que concomitantemente (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 64).

Ademais, outra grande dificuldade dessa forma de vínculo é o atraso de verbas, seja de recursos do Governo Federal para os estados, seja dos Estados para as entidades da sociedade civil responsáveis pela execução do Programa. Esse, inclusive, foi um dos fatores críticos para diversas descontinuidades provocadas aos programas estaduais, pois as pessoas contratadas não recebiam salários e as próprias entidades executoras teriam que arcar com os juros e demais encargos de atraso de pagamentos inerentes à execução do Programa (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017). Além disso, havia casos no qual o repasse da União era realizado, mas o estado tardava em transferir o valor para a entidade executora ou o estado demorava a selecionar e contratar a entidade responsável pela execução do Programa (SOUZA, 2016).

É inerente a essa forma de vinculação administrativa eleita para firmar o vínculo entre governos e entidades a determinação de um prazo para início e finalização do Programa. Por outro lado, dentre as premissas da PNDDH está a proteção a DDHs enquanto perdure o estado de risco ou vulnerabilidade, o que pode abranger tempos indefinidos. Dessa maneira, a questão de limitação temporal estabelecida por essa forma de vinculação acaba imprimindo limites críticos à eficiência do Programa.

Outro fator relevante que pode ser provocado por essa estrutura é o próprio descrédito por parte dos sujeitos que venham a reivindicar auxílio do Programa. Por exemplo, tendo em vista a alta probabilidade de haver descontinuidade do Programa seja por atrasos nos repasses de verbas que podem suspender as atividades dos profissionais da equipe técnica, seja por um possível vácuo existente a finalização de um convênio e a celebração de outro, a pessoa em situação de vulnerabilidade que não consiga sequer acionar o Programa para requerer a análise de sua inclusão, possivelmente não terá a mesma segurança para a solicitar proteção novamente.

Até 2014, tanto a vinculação entre o Governo Federal e os Estados como a vinculação com a sociedade civil era realizada por meio de convênio, um instrumento característico de relações entre Estado-Estado. Apenas em julho do referido ano, a Lei nº 13.019 foi promulgada e passou a prever, dentre outros, o termo de colaboração, além de definir diretrizes diferenciadas para as relações entre Estado e Sociedade Civil. Anteriormente, o estabelecimento apenas de convênios acabava provocando “imprecisões, interpretações dúbias e insegurança jurídica, ocasionando, diversas vezes, a criminalização das entidades gestoras” (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 65).

Por fim, como foi dito, os estados não são os únicos a fornecer recursos para a execução do Programa, para isso há a vinculação por meio de convênio entre o Governo Federal e os Governos Estaduais. Por outro lado, tampouco apenas a União arca com os custos. Para a realização do vínculo, ao passo que o Governo Federal financia parte do Programa, os estados devem oferecer uma contrapartida, mas, em regra, a União arca com o maior percentual (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018)

Tabela 8 – Relação de contrapartidas dos PPDDHs estaduais

PPDDHs estaduais em funcionamento		
Estado	Governo Estadual	Governo Federal
MG	20%	80%
PE	37%	63%
CE	10%	90%
MA	20%	80%
PPDDHs estaduais encerrados		
Estado	Governo Estadual	Governo Federal
ES	75%	25%
BA	10%	90%
PA	10%	90%

Fonte: Elaborada pela autora, com base em COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS (2018, p. 143).

Além do PPDDH, a Secretaria de Direitos Humanos é responsável por gerir outros dois programas: o PROVITA⁵⁴ e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de

⁵⁴ Criado pela Lei nº 9.807/99, tem por finalidade atender especificamente pessoas que são testemunhas de infrações, crimes ou estão envolvidas em processos judiciais. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/provita-1/provita>. Acesso em: 13 jun. 2020.

Morte (PPCAAM)⁵⁵. Loyanne Lima (2010) reflete que, ainda que os três Programas – PPDDH, PROVITA e PPCAAM – possuam o mesmo princípio de proteção a pessoas ameaçadas, o Estado manifesta maior resistência à implantação do PPDDH, possivelmente por ser voltado a pessoas que, em grande parte, contestam as estruturas e ações do próprio Estado. Ademais, o PROVITA e o PPCAAM permitem maior vantagem econômica aos estados, pois são dotados de maior orçamento para execução⁵⁶. Esse fato pode ser ilustrado pela comparação realizada pelo CBDDH entre o orçamento repassado⁵⁷ pela União ao PPDDH e ao PROVITA entre 2013 e 2017:

Tabela 9 – Comparativo de orçamentos entre PROVITA e PPDDH

	PPDDH	PROVITA
2013	R\$ 6.300.000,00	R\$ 14.200.000,00
2014	R\$ 4.985.827,00	R\$ 14.031.817,00
2015	R\$ 4.800.000,00	R\$ 11.740.373,00
2016	R\$ 3.700.000,00	R\$ 14.244.518,00
2017	R\$ 4.600.000,00	R\$ ---

Fonte: Elaborado pela autora com base na publicação de COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 145-146.

Por outro lado, deve-se considerar também que o PPDDH demanda menos recursos em relação ao PROVITA e ao PPCAAM, porque seu objetivo principal é manter a/o DDH em seu local de atuação e medidas como a retirada dos sujeitos de seu local de moradia e/ou militância ou mesmo o fornecimento de auxílio financeiro são medidas excepcionais. Ainda assim, mesmo demandando, proporcionalmente, menos recursos, a dificuldade de implementação do PPDDH pode ser lida mais como objeto de desinteresse político (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Importante frisar que este Programa não pode ser entendido como um mecanismo de proteção de DDHs, como o PPDDH, pois possui finalidade específica diversa (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

55 Criado em 2003 e instituído oficialmente em 2007 pelo Decreto 6.231/07 pelo Governo Federal para o enfrentamento do tema da letalidade infanto-juvenil. Objetiva a preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppcaam-1/ppcaam>. Acesso em: 13 jun. 2020.

56 A autora registra que, em 2010, após forte reivindicação social, houve a aprovação de uma emenda parlamentar que acresceu em cinco milhões o orçamento do Programa, mas essa verba só poderia ser utilizada para projetos firmados entre a União e os estados, Distrito Federal ou municípios. Deve-se lembrar que até o ano de 2014, tanto as vinculações entre União e estados, como com as entidades da sociedade civil eram feitas por meio de convênio. Essa emenda, portanto, excluía o repasse para projetos que eram geridos pela sociedade civil e que poderiam adotar medidas de proteção que não envolvessem o aparato policial nos estados onde não havia a implantação do Programa (LIMA, 2010, p. 33).

57 O valor apresentado na tabela se refere aos repasse total da União aos estados, assim, é dividido entre os locais que implementam o Programa e resulta em cerca de um milhão de reais/ano, por programa.

Em 2018, havia a previsão de implementação do Programa na Bahia e no Pará, que ainda não está em funcionamento. A partir dessas informações, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2018) realizou o levantamento do orçamento total dos convênios firmados que se referem ao período total de execução dos mesmos (um ano ou mais), conforme se colaciona⁵⁸:

Tabela 10 – Orçamento dos convênios para execução do PPDDH nos estados

Estado	Orçamento total do convênio	Prazo de vigência do convênio	Valor do repasse MDH	Valor da contrapartida	Entidade executora
Bahia	R\$ 838.698,87	jun/2018 a mar/2019	R\$ 538.698,87	R\$ 300.000,00	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia Ives Roussan - CEDECA ⁵⁹
Ceará	R\$ 1.720.172,21	dez/2017 a fev/2019 ⁶⁰	R\$ 947.287,75 ⁶¹	R\$ 772.884,46	Centro de Defesa de Direitos Humanos Antônio Conselheiro (CDDH – AC)

58 Foi realizada a pesquisa no Portal da Transparência para a verificação dos dados informados no relatório do CBDDH. Na ocasião, foram notadas algumas divergências de informações. Tendo em vista que a fonte apresentada pelo CBDDH se refere à Diretoria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, pode ser que tenham sido repassados ao Comitê valores estimados que seriam empregados aos convênios. Optou-se, portanto, por indicar na tabela os valores constantes no site do Portal da Transparência. A pesquisa foi realizada no endereço eletrônico: www.portaltransparencia.gov.br, acesso em 18 abr. 2020. Seguiu-se o acesso a abas Início » Convênios e Outros Acordos » Detalhamento Convênios e Outros Acordos e utilizou-se, para a pesquisa, os filtros “Órgão: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos - Órgão superior: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos” e, conjuntamente, o filtro “UF”, com a indicação do respectivo estado, a dizer “Bahia”, “Ceará”, “Maranhão”, “Minas Gerais”, “Pará”, “Pernambuco” e “Distrito Federal” (relativo à equipe federal). A partir dos resultados apresentados na busca, identificou-se o referente ao PPDDH no item “Objeto” e se abriu o detalhamento do convênio para a coleta dos valores aqui apresentados.

59 O CEDECA foi eleito por dispensa de chamamento público para a execução do Programa. A informação não consta no relatório, pois foi posterior à sua publicação e foi inserida pela pesquisa no link: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj1yIK8hvjoAhX-GrkGHaiDmwQFjAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.justicasocial.ba.gov.br%2Fquivos%2FFile%2FJustificativa011DispensaochamamentopublicoCEDECAPPDDH.pdf&usg=AOvVaw1ot9yKb1x0omrSulc5c3VL>. Acesso em: 20 abr. 2020.

60 Período constante na pesquisa no Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/692522?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o período de nov/2017 a fev/2020 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

61 Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/692522?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 668.575,30 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

Maranhão	R\$ 4.875.000,00	dez/2015 a set/2020 ⁶²	R\$ 4.275.000,00 ⁶³	R\$ 600.000,00	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH)
Minas Gerais	R\$ 6.184.266,93	nov/2014 mai/2020 ⁶⁴	R\$ 4.644.431,96 ⁶⁵	R\$ 1.539.834,97 ⁶⁶	Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania
Pará	R\$ 7.451.302,59	dez/2017 a dez/2022	R\$ 1.529.426,00	R\$ 5.921.876,59	Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos (SOMECDH)
Pernambuco	R\$ 4.877.891,90	nov/2015 a nov/2020 ⁶⁷	R\$ 3.366.730,67 ⁶⁸	R\$ 1.511.161,23	Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES)

62 Período constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/685504?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o período de dez/2015 a dez/2020 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

63 Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/685504?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 3.300.000,00 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

64 Período constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/682191?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o período de nov/2014 a nov/2019 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

65 Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/682191?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 4.082.000,00 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

66 Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/682191?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 1.544.817,80 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146).

67 Período constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/685460?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o período de out/2015 a set/2020 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 147).

68 Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/685460?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 2.611.000,00 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 147).

Equipe Federal ⁶⁹	R\$ 13.656.176,94	dez/2015 a dez/2020	R\$ 13.332.176,94 ⁷⁰	R\$ 324.000,00	Centro Popular de Formação da Juventude – Vida e Juventude
------------------------------	-------------------	---------------------	---------------------------------	----------------	------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora com base na publicação de COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 146-147.

Por uma leitura global desses dados, percebe-se grande parte dos convênios firmados já não possuem um período de um ano de vigência, prazo que foi constantemente criticado pelas entidades por ser um curto período; nota-se que, dos sete vínculos, apenas o estado da Bahia e do Ceará apresentam um prazo de vigência mais reduzido, o que afeta diretamente os valores totais estimados dos convênios. Observa-se, também, em consonância com o que foi pontuado acima a partir de anos anteriores, que a União de fato contribui, em regra, com um percentual maior de repasse para a execução do Programa. A exceção é o estado do Pará que, proporcionalmente, está recebendo (pois os repasses não foram concluídos) um valor muito inferior aos estados em relação ao tempo de vigência do convênio; ademais, percebe-se que a contrapartida estadual é quase quatro vezes maior que o repasse da União, mas, ao final, com exceção do convênio com a equipe federal, é o Programa que, atualmente, tem previsto o maior orçamento total de convênio.

As duas bibliografias mais utilizadas, dentre outras, para o levantamento das informações trazidas neste tópico foram os relatórios Vidas em Luta dos anos 2017 e 2018 (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017; 2018). Além das análises realizadas sobre o instrumento de vinculação entre União, estados e entidades executoras, os relatórios fazem o levantamento de alguns pontos críticos quanto à execução do PPDDH, dentre eles, destacam-se, em síntese:

- 1) a formalização por meio de convênio que emprega uma limitação de tempo, por vezes muito reduzida, para a execução do Programa;
- 2) os prazos reduzidos de vigência dos Convênios;
- 3) o número de membros da equipe técnica que, em relação à demanda por atendimento, é pequena;
- 4) a inexistência de um marco legal bem definido sobre a estruturação, metodologia e plano de implantação do Programa;

⁶⁹ Vínculo com Distrito Federal e atendimento dos demais estados sem Programa.

⁷⁰ Valor constante na pesquisa no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/685475?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 abr. 2020. No relatório, consta o valor de R\$ 14.382.804,46 (CBDDH, 2018, p. 147).

5) as discontinuidades provocadas, seja por atrasos de repasses de recursos, seja pela inércia do Poder Público para executar os procedimentos necessários para a implementação ou continuidade do Programa;

6) grande burocracia para a prestação de contas que deve ser realizada pelas entidades executoras e que pode acarretar inclusive na criminalização de entidades executoras;

7) o modelo de proteção adotado que é limitado quanto à diversidade dos sujeitos que buscam atendimento e das realidades sobre as quais incide.

Outro problema relevante que é abordado por Sandra Carvalho, Alice Souza e Rafael Dias (2016) se refere à pouca clareza que cerca a metodologia de avaliação de risco. Assim, ainda que o Manual do PPDDH indique alguns procedimentos que guiam as atuações no PPDDH, não há uma metodologia mais detalhada e consolidada para a atuação das equipes técnicas; ademais, a exclusão da “situação de risco ou vulnerabilidade” trazida desde o Decreto 8.724/2016 restringe ainda mais a possibilidade de acesso ao Programa (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016). Igualmente, os Programas não preveem ainda os atendimentos de acordo com as especificidades, sejam regionais, seja de gênero, raça, etnia e sexualidade, por exemplo (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Em conjunto a isso, a inexistência de Programas locais em grande parte dos estados brasileiros, que direciona a demanda para a Equipe Federal, também distancia ainda mais a possibilidade de uma avaliação qualificada pela dificuldade de se lidar com as diversas realidades do Brasil. O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2017) relata que, com o encerramento de Programas estaduais, as demandas existentes são encaminhadas para o Programa Federal, com a equipe técnica sediada em Brasília e, além disso, há a possibilidade de essa equipe técnica ser formada por profissionais das proximidades da capital brasileira, o que diminui a diversidade de know how sobre as realidades de outras regiões.

Em nível de Brasil, os principais registros de lutas às quais as/os DDHs estão vinculadas/os são pela Terra, causa Indígena, seguida pela quilombola e meio ambiente, dentre outras (TERTO NETO, 2016). O esquema adaptado a partir do estudo de Ulisses Terto Neto dispõe sobre as causas às quais DDHs que estavam com solicitações pendentes ou haviam sido inclusos, são ligados:

Tabela 11 – Causas as quais DDHs estão ligadas/os

Lutas de Direitos Humanos	Pendente	Aceito	Total
Terra	28	93	121
Indígena	34	38	72
Quilombolas	5	25	30
Meio Ambiente	7	19	26
Combate à Corrupção	5	4	9
Habitação	1	7	8
Crianças e adolescentes	0	7	7
LGBTI	0	6	6
Combate à violência policial	2	4	6
Outras	0	3	3
Operadores do sistema de justiça	1	2	3
Trabalho	0	3	3
Educação em Direitos Humanos	0	1	1
Saúde mental	0	1	1
Combate a grupos de extermínio	0	1	1
Memória e Verdade	0	1	1
Combate ao Trabalho Escravo	0	1	1
Combate à Violência	0	1	1
Combate às milícias	0	1	1
Comunicação	0	1	1
Mortos e Desaparecidos	0	1	1
Sistema Penitenciário	1	0	1
Pessoas em situação de rua	1	0	1

Fonte: Elaborado pela autora, com base na publicação de Terto Neto (2016), p. 114.

Esse levantamento foi realizado cerca de oito anos após aquele apresentado por Cristina Oshai, Marco Leão e Lucia Alves (2008) ao qual se referiu no Capítulo 1. Ainda assim, é possível notar bastante similaridade quanto às causas pelas quais DDHs atuam e que elas se enquadram, predominantemente, em ações no meio rural. Outro fator que contribui para esse resultado de demandas no PPDDH Federal é o fato de o Pará, um dos estados que mais registra casos de violações contra DDHs, como relatado anteriormente, ter encerrado o Programa estadual em 2012 e, por consequência, os acompanhamentos terem sido destinados à equipe federal. Por outro lado, percebe-se que a Amazônia paraense não é a única que reflete nessas estatísticas as situações de risco de defensoras/es em razão da luta pela terra.

Quando há o encerramento de um Programa estadual ou nos casos nos quais não houve sequer a implementação local, o acompanhamento de DDHs é realizado pela equipe federal, em regra, por meio de contato telefônico, o que, por si, é um grande problema: de início pelos riscos de transmissão de informações por esse meio, também por haver DDHs em lugares mais afastados que sequer possuem sinal de telefone.

Além disso, por vezes, quando são acompanhadas/os por contato telefônico e solicitam alguma espécie de medida cautelar, são orientadas/os a buscar redes locais para a proteção. Esse mesmo fator resulta da não inclusão de diversos DDHs em situação de alto risco, pois, nesses casos em que é necessário a adoção de medidas imediatas, o Programa Federal alega não ter condições de acompanhar a demanda. Esse é um dos fatores que leva à (falsa) medição do índice de letalidade que, quanto ao Programa Nacional se dispõe como “letalidade zero” (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 68). Além disso, uma das primeiras medidas tomadas, em geral, pela equipe técnica é, nos casos de ameaça, encaminhar ofícios aos órgãos responsáveis em atender as demandas, mas, geralmente, não obtêm respostas, tornando essa medida, em grande parte, inócua.

Pelas discussões aqui levantadas até agora, foi possível notar algumas potencialidades dentre os muitos limites que está inerente a esse modelo de proteção proposto pelo PPDDH. A partir desses apontamentos, o capítulo seguinte tratará especificamente sobre a experiência vivenciada pelo PPDDH-PA, partindo-se de uma leitura histórica um pouco mais detalhada em relação aos apontamentos já realizados sobre esse Programa estadual, seguindo pela análise dos documentos produzidos pela Defensoria Pública do Estado, executora do Programa local e, ao final, abordando alguns desafios e possibilidades a partir das análises propostas.

CAPÍTULO 3. DO DISCURSO À PRÁTICA: ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DO ESTADO DO PARÁ

Este último capítulo tem por finalidade dispor sobre a construção do PPDDH-PA, em consonância com os debates já apresentados anteriormente. Importante destacar que as produções de órgãos governamentais sobre o histórico do Programa paraense são escassas, sendo os organismos de direitos humanos da sociedade civil os maiores responsáveis pelo registro do contexto de implementação do Programa no Pará, especialmente daquele executado entre 2008 e 2012. Ainda assim, quanto à experiência de implementação do Programa após 2012, não há bibliografia que agregue a construção do mesmo, há apenas algumas que analisam alguns pontos específicos, como o financiamento a partir do convênio com o Governo Federal. Dessa maneira, buscou-se, inicialmente, estabelecer um registro a partir das publicações, ainda que poucas, da Imprensa Oficial do Governo do estado do Pará.

Em seguida, apresenta-se um estudo sobre os relatórios produzidos no âmbito da execução do PPDDH-PA entre os anos de 2008 a 2012 pela DPE/PA e, por fim, tendo em vista as constatações sobre os diversos limites impostos pelo modelo de proteção implantado pelo PPDDH, busca-se refletir sobre possíveis alternativas que possam ser capazes de atender melhor à finalidade de proteção integral de DDHs em situação de risco.

Vale pontuar, também, que nos diversos materiais analisados, inclusive nas publicações oficiais do Governo, havia referências ao “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Pará (PPDDH-PA ou PPDDH/PA)”, bem como “Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Pará (PEPDDH)”. Aqui, optou-se por utilizar a nomenclatura “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Pará” (PPDDH-PA), mas, independentemente das siglas ou nomenclatura empregada em fontes utilizadas, elas se referem às mesmas experiências de implementação na Amazônia paraense.

3.1 De decreto a lei: a trajetória do Programa de Proteção no estado do Pará

Conforme foi pontuado anteriormente, o Pará vivenciou a primeira experiência de execução do PPDDH entre os anos 2008 e 2012. Esse processo, vale reafirmar, foi antecedido por uma série de mobilizações e articulações que envolveram órgãos e entidades da sociedade civil, nacional e internacionalmente, tendo como estopim, para a implementação, a repercussão do assassinato da missionária Doroty Stang em 2005 no município de Anapú/PA.

Nesse mesmo contexto, em 2005, foi criada uma Coordenação Estadual, composta por entidades da sociedade civil e instituições governamentais para propor, aprovar e recomendar a adoção de estratégias de proteção a DDHs no estado. Essa coordenação era composta pela DPE/PA, Polícia Militar (PM), Polícia Federal (PF), Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (Segup), SEJUDH, Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA), Ministério Público do Estado do Pará (MPE/PA) e Ministério Público Federal (MPF), Câmara da Política Setorial de Defesa Social (SEGOV/PA), Ordem dos Advogados do Brasil no Pará (OAB/PA), Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), SDDH, CPT, Fetagri e o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-Emaús) (MOREIRA, 2008, p. 27-28).

Em dezembro de 2005⁷¹, a DPE/PA firmou o primeiro convênio com o Governo Federal para a implementação do PPDDH-PA, tendo como intermediária a SEDH/PR. Foi apontada como uma das necessidades iniciais a formulação de um diagnóstico sobre a situação de DDHs ameaçadas/os na Amazônia paraense, o que resultou na produção do livro “Em Defesa da Vida” (MOREIRA, 2008). Conforme descreve a introdução desta bibliografia, foi celebrado um convênio entre a DPE/PA e o Cedenpa para a realização do trabalho, que tinha uma equipe técnica, denominada “Abordagem e Sensibilização”⁷² (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 32).

71 Quanto a essa informação, considera-se relevante atualizar dois trabalhos anteriormente produzidos no âmbito da Universidade Federal do Pará e que são utilizados na bibliografia desta dissertação. Ao comparar o livro *Em Defesa da Vida* (MOREIRA, 2008, p. 28) e as dissertações de mestrado, notou-se uma divergência quanto ao ano de início do convênio em referência, pois, no livro, indica-se que o início das atividades do diagnóstico ocorreu em maio de 2006, já com a utilização de recursos do convênio firmado entre o Cedenpa e a DPE/PA (SOARES 2019, p. 99; SANTOS, 2016, p. 99). Por outro lado, as dissertações indicam o início do convênio a partir de 2007, mas sem uma referência explícita sobre a fonte da informação. Tendo isso em vista, buscou-se no site Portal da Transparência do Governo Federal, o registro de convênios firmados para elucidar o período indicado. A pesquisa foi realizada no endereço eletrônico: <http://www.portaltransparencia.gov.br>, acesso: Convênios e Outros Acordos - Detalhamento Convênios e Outros Acordos, com uso dos filtros “Período de Vigência de: 12/2005”; “Período de Vigência até: 01/2013”; “Tipo de Conveniente: Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal & Administração Pública”; “Órgão: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, & Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, & Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos - Unidades com vínculo direto, & Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos - Unidades com vínculo[...], & Secretaria de Direitos Humanos”; e “UF: PARÁ”. A partir dos resultados obtidos, buscou-se o detalhamento de cada convênio para identificar os referentes ao PPDDH-PA. Como resultado do primeiro vínculo convenial, identificou-se o período de 28/12/2005 a 30/06/2007: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/540896?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 03 jun. 2020.

Ao todo, foram quatro convênios realizados. Além do Portal da Transparência, encontrou-se os extratos dos três primeiros convênios firmados por meio de busca no endereço: <http://portal.mj.gov.br/SISEDH/frnConsultaPNDH.aspx>, conforme se demonstra a seguir. Acesso em: 03 jun. 2020.

72 Representantes de algumas entidades integrantes do PPDDH: Fetagri, Corregedoria da Polícia Militar, Corregedoria da Polícia Civil, além da equipe técnica contratada e o Coordenador Executivo do Programa. O sentido do termo “sensibilização” era voltado para as/os DDHs em situação de ameaça para que pudessem compreender a necessidade da proteção proposta pelo Programa (OSHAI; LEÃO; ALVES 2008, p. 32).

Além dessa equipe, também havia as equipes ou subcomissões de Finanças e Projetos, Estatísticas, Elaboração de Regras Mínimas de Proteção e Comissão de Avaliação de Risco⁷³.

Para a realização do levantamento, a equipe técnica tomou como ponto de partida uma lista de lideranças ameaçadas fornecida pela Fetagri, que sofreu atualizações ao longo do caminho, e a partir da qual foram realizadas visitas a esses DDHs entre maio de 2006 e janeiro de 2008 (MOREIRA, 2008, p. 28). Esse trabalho utilizou, dentre outras ferramentas, a metodologia da Pesquisa-Ação⁷⁴, pois foi definido que o PPDDH-PA deveria incidir de forma imediata nos casos de DDHs em graves riscos, o que moveu a atendimentos imediatos, como para registro de ocorrências em delegacias locais, quando funcionários se recusaram anteriormente a fazer o registro, solicitação de medidas do Comando Local da PM para adoção de medidas de proteção, reiteração de denúncias, e outros. Ademais, foi elaborado um formulário base para a realização das entrevistas que constava com informações para a identificação do DDH, das autoridades que seria responsáveis pelos seus territórios de atuação, as características da ameaça, perfil das/os agressoras/es, aspectos psicológicos, além de expectativas sobre o Programa e posicionamento acerca da proteção⁷⁵ (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008).

Dentre os demais aspectos que permearam essa experiência do diagnóstico, especialmente as que são destacadas no primeiro capítulo, vale enfatizar algumas observações (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008). Um destaque que a equipe fez para o nome que lhe foi empregado refere-se ao termo “sensibilização”, pois notaram, ao longo da experiência, que as/os DDHs que estavam sendo ameaçados, em grande parte, não precisaram de sensibilização⁷⁶ para aceitar a proteção, via PM, e suas regras; mas que, na verdade, o foco dessa sensibilização deveria ser voltado a agentes do sistema de segurança pública e demais órgãos responsáveis. Na ocasião, a equipe experimentou a realidade de dois defensores que foram assassinados logo após a entrevista realizada⁷⁷ e, ainda que essas/es profissionais estivessem adotando procedimentos imediatos para atendimentos urgentes, com base na metodologia de Ação

73 Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/proposta/programa-estadual-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-1259/print>. Acesso em: 13 jun. 2020.

74 Em linhas gerais, é uma metodologia de investigação científica que busca construir uma (auto)avaliação coletiva sobre determinado, estabelecendo-se, a partir daí, um diagnóstico, estratégias de enfrentamento, implementação dessas estratégias e avaliação dos resultados.

75 Ressaltar que esse ponto é necessário pela necessidade de participação do DDH para a escolha da medida de proteção que deveria ser adotada.

76 Houve apenas uma exceção (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 32).

77 Esses casos reforçam a avaliação realizada pela Anistia Internacional (2014) que, conforme foi trabalhado no tópico 1.4, identificou que as ameaças e outras formas de violação se intensificam quando há denúncias contra os agressores.

Participativa, não foi garantido aos DDHs assassinados nenhuma providência ou proteção pelos órgãos competentes (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008).

Outro aspecto que é importante ressaltar se refere ao alcance desse diagnóstico. O planejamento dos levantamentos considerou a realização das entrevistas por pólos: regiões sul, sudeste, norte, nordeste e oeste do Pará; ademais, as entrevistas foram realizadas de forma privativa e apenas pelas/os profissionais da equipe técnica⁷⁸. Porém, houve uma significativa descontinuidade no diagnóstico entre fevereiro e outubro de 2007, além de dificuldades financeiras e estruturais que limitaram o deslocamento da equipe a todos os municípios inicialmente mapeados para a realização das entrevistas (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 35). Nessas ocasiões, a/o DDH ameaçado poderia ser deslocada/o para algum município polo mais próximo para que a equipe técnica pudesse realizar a entrevista, sendo que os custos de deslocamento, alimentação e outros seriam arcados pelo Programa⁷⁹; ainda assim, houve dificuldades de acesso a algumas/ns DDHs por conta da distância e limites de meios para deslocamento, o que impediu a realização de algumas entrevistas que foram planejadas.

Também, mais da metade das entrevistas agendadas para o município de Rondon do Pará (sudeste paraense) não foram realizadas, pois as/os DDHs abandonaram a cidade em razão da situação de risco e ausência de adoção de medidas por parte do Estado. Outro destaque que se considera relevante, referem-se às dificuldades enfrentadas pela equipe técnica para a realização do diagnóstico

[...] a falta de uma rotina de recebimento e identificação das violações; a ausência de procedimentos ágeis de deslocamento para a região/cidade dos/as DDH's ameaçados; a adoção tardia, ou mesmo a não adoção, de providências emergenciais ou de curto prazo para o enfrentamento das consequências e causas das ameaças; a indefinição de responsabilidades entre os vários órgãos e integrantes do Programa, bem como a descontinuidade do convênio e de repasses de recursos à entidade responsável pelo Diagnóstico (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 36).

Ademais, não foram disponibilizados recursos audiovisuais para outros registros pela equipe (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 38), o que também fragilizou a documentação das informações coletadas pela mesma e, inclusive, consultas atuais sobre as entrevistas realizadas.

Por essa experiência, dentre os destaques já realizados, vale assinalar que se observou que as/os entrevistadas/os afirmaram de forma incisiva a necessidade de enfrentamento das causas estruturais de conflito para a mudança da realidade de violações e a importância da

78 Exceto seis que foram realizadas por defensores públicos da DPE/PA, direta ou indiretamente ligados ao Programa (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 34).

79 Houve casos de DDHs que não foram ouvidos por não haver recursos para arcar com os custos e as/os mesmas/os não dispõem de recursos financeiros (OSHAI; LEÃO; ALVES, 2008, p. 35).

tomada de decisão do Poder Público no sentido de formular medidas institucionais estratégicas para a proteção de DDHs, pela efetivação de políticas públicas para a defesa e promoção da vida (MOREIRA, 2008, p. 28-29).

No ano de 2008, um novo convênio foi firmado entre a DPE/PA e o Governo Federal, dessa vez para dar início às atividades do Programa, tendo como objetivo inicial avaliar e deliberar sobre a necessidade de proteção policial de DDHs em situação de risco (SANTOS, 2016). Ao todo, por meio da busca referenciada na nota de rodapé 72, foram identificados quatro convênios firmados entre o Governo Federal e a DPE/PA, o primeiro⁸⁰ com vigência entre 28/12/2005 e 30/06/2007 e com projeto denominado “Programa Estadual de Proteção dos Direitos Humanos”; o segundo⁸¹ com vigência entre 29/12/2005 e 30/12/2007 e com projeto denominado “Capacitação de Agentes do Programa Defensores”; o terceiro⁸² com vigência entre 29/06/2006 e 30/12/2007 e com projeto denominado “Ampliação do Diagnóstico do Programa Defensores do Estado do Pará”; e o quarto⁸³ com vigência entre 29/08/2008 e 01/11/2012 e com projeto denominado “Fortalecimento do Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos”. Detalha-se a seguir:

80 Informação colhida no Portal da Transparência do Governo Federal, ibidem 72. Período de vigência: 28/12/2005 e 30/06/2007: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/540896?ordenarPor=data&direcao=desc;http://portal.mj.gov.br/SISEDH/frmExtratoConvenio.aspx?Codigo=2300>. Acesso em: 03 jun. 2020.

81 Informação colhida no Portal da Transparência do Governo Federal, ibidem 72. Período de vigência: 29/12/2005 e 30/12/2007: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/540879?ordenarPor=data&direcao=desc;http://portal.mj.gov.br/SISEDH/frmExtratoConvenio.aspx?Codigo=2422>. Acesso em 03 jun. 2020.

82 Informação colhida no Portal da Transparência do Governo Federal, ibidem 72. Período de vigência: 29/06/2006 e 30/12/2007: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/561071?ordenarPor=data&direcao=desc;http://portal.mj.gov.br/SISEDH/frmExtratoConvenio.aspx?Codigo=2485>. Acesso em 03 jun. 2020.

83 Informação colhida no Portal da Transparência do Governo Federal, ibidem 72. Período de vigência: 29/08/2008 a 01/11/2012: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/633498?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em 03 jun. 2020.

Tabela 12 – Convênios firmados entre a DPE/PA e o Governo Federal

Vigência	Projeto	Valor do Convênio	Valor da Contrapartida
28/12/2005 e 30/06/2007	"Programa Estadual de Proteção dos Direitos Humanos"	322.352,11	58.292,24
29/12/2005 e 30/12/2007	"Capacitação de Agentes do Programa Defensores"	253.422,53	23.000,00
29/06/2006 e 30/12/2007	"Ampliação do Diagnóstico do Programa Defensores do Estado do Pará"	212.101,65	38.909,68
29/08/2008 e 01/11/2012	"Fortalecimento do Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos"	1.291.707,10	126.859,81

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Uma informação relevante que se pode extrair da síntese desses dados diz respeito à descontinuidade relatada pela equipe técnica contratada para o diagnóstico do PPDDH-PA. Ainda que se perceba um período contínuo de vigência dos três primeiros convênios, há uma significativa lacuna temporal entre o encerramento do diagnóstico e o início do convênio de maior vulto que foi responsável pela consolidação do Programa no estado. Os detalhes sobre os procedimentos de acionamento e inclusão no Programa serão trabalhados no tópico seguinte, além do estudo dos relatórios produzidos pela DPE/PA ao longo dessa experiência.

Outro destaque diz respeito ao repasse dos recursos à DPE/PA. Como foi ilustrado no tópico 2.3, quando o Programa é gerido por uma organização da sociedade civil, o recurso proveniente do Governo Federal é repassado ao estado por meio de convênio e este, por sua vez, firma termo de colaboração com a entidade executora. Especificamente na experiência da Amazônia paraense, pelo fato de a execução ter ficado sob responsabilidade da DPE/PA, os recursos eram repassados diretamente à instituição que, à época dos três primeiros convênios, ainda não possuía autonomia orçamentária e financeira⁸⁴.

Na experiência paraense, a equipe responsável pela execução do Programa era composta exclusivamente por servidores públicos da DPE/PA ou órgãos da Polícia Civil. Todos foram nomeados pelo chefe competente da DPE/PA ou do Governo do Estado do Pará. Uma inovação

⁸⁴ Informação coletada no site oficial da DPE/PA: <http://www2.defensoria.pa.def.br/portal/historia.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2020.

foi a inclusão de membros das forças policiais para a condução das avaliações de risco e necessidade de atenção a DDHs em situação de ameaça (TERTO NETO, 2016).

Essa descrição sobre o funcionamento do PPDDH-PA a partir da gerência da DPE/PA ilustra o modelo estado-estado abordado no tópico 2.3, a única experiência do PPDDH brasileiro nesses moldes. Destaca-se que, apesar de a execução do Programa, inclusive a análise de risco para inclusão, ser realizada por uma equipe formada por servidoras/es públicas/os, o diagnóstico que embasou a sua consolidação foi realizado por uma equipe contratada por organização da sociedade civil (Cedenpa).

De todo modo, em quaisquer dos modelos de execução do PPDDH, o estado federado deve demonstrar interesse em firmar convênio com a União para, então, repassar a execução do Programa para uma instituição. Com o encerramento do convênio que vigeu de 2008 a 2012, o estado do Pará, à época sob gestão Governador Simão Jatene (PSDB)⁸⁵, não mais firmou convênio para dar continuidade à execução do PPDDH-PA e, portando, as/os DDHs que estavam sendo atendidos à época passaram a ser acompanhadas/os pela equipe federal do Programa (SOUZA, 2016). Terto Neto (2016, p. 105) descreve que essa decisão partiu de forma unilateral da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil.

Ainda que tenha existido essa experiência de implementação do Programa na Amazônia paraense, sendo o marco de primeira instauração do PPDDH brasileiro, esse processo ocorreu com pouco planejamento e pouca estrutura oferecida pela SDH/PR. Como ressaltado no capítulo anterior, sequer havia [ou há] uma metodologia de implementação definida, não havia servidoras/es treinados, recursos orçamentários, campanhas educativas sobre a atuação de DDHs e delimitação de responsabilidades pela execução, além da fraca institucionalidade de desenvolvimento do Programa (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, 2017). A desativação do Programa, além de decisão da SDH/PR, foi reflexo da sua fragilidade institucional (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Assim, a partir de 2012, as/os DDHs que haviam sido inclusos no PPDDH-PA passaram a ser acompanhados pela equipe federal. Por outro lado, as articulações para reestruturação do

⁸⁵ Importante pontuar entrevista a Darci Frigo, da Terra de Direitos, transcrita por Ulisses Terto Neto (2016, p. 77), na qual ele informa que antes da morte da irmã Doroty Stang, na ocasião do segundo lançamento do PPDDH, que foi tratado no tópico 2.2, o Governo do Estado do Pará não possuía interesse político em instaurar o Programa no estado e o estopim foi, de fato, o assassinato da missionária. Nesse sentido, é importante elucidar que, nessa época, o Governo do Estado também estava sob gestão do então Governador Simão Jatene (2003-2007), administração que foi interrompida pelo Governo de Ana Julia Carepa (PT) (2007-2011), época de execução do PPDDH-PA. No contexto de encerramento do Programa, o Pará estava novamente sob gerência do Governador Simão Jatene (2011-2015).

Programa, frente à realidade de violações das/os defensoras/es no estado, continuaram. Como descrito no tópico 2.3, o acompanhamento de DDHs pela equipe federal é feito, em grande parte, de forma remota, o que multiplica os obstáculos de DDHs da Amazônia que, muitas vezes, travam suas lutas em localidades sem contato de internet ou telefônico. Esse contexto exigiu de forma mais contundente uma articulação para o reestabelecimento do PPDDH-PA.

Dentre as contribuições desse íterim, é importante destacar o levantamento realizado por Paula Azevedo et al. (2016), nos moldes que se referiu no tópico 1.5. A partir da metodologia de IAP e Clínica Política, foi possível averiguar algumas demandas urgentes e recorrentes de DDHs no território paraense e perceber como as violações de direitos contra DDHs estão diretamente relacionadas a causas estruturais de conflitos. Esse trabalho, desenvolvido em conjunto com diversas organizações de direitos humanos, contribuiu para o que veio a se concretizar como a lei estadual que reestabeleceu o PPDDH-PA (ARRUDA; RODRIGUES, LIMA, 2018).

Em 04 de outubro de 2016⁸⁶, o Governo do Estado do Pará⁸⁷ encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 224/2016, que dispunha sobre a instituição do PPDDH-PA e a criação do Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (CEPDDH). Em seguida, o PL foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor (CDHDC), à Comissão de Segurança Pública (CSP) e, por fim, foi encaminhado à Secretaria Legislativa e sancionado pelo Governo. No relatório de apreciação do PL, produto da reunião conjunta das quatro comissões acima referidas, ressaltou-se que o PL não tinha caráter inédito, pois era embasado no PPDDH nacional, ademais dispôs que

A atuação do Programa não está voltada apenas à proteção da vida e da integridade física dos defensores, mas também e principalmente na articulação de medidas e ações que incidam na superação das causas que geram as ameaças e as situações de risco (PARÁ, 2016, p. 2).

E, mais adiante, reforça

O Programa busca primeiramente, incidir na superação das causas que geram a situação de risco e ameaça. E para isso sua atuação compreende a articulação

⁸⁶ Toda a tramitação do PL nº 224/2016 está disponível no site da ALEPA: https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=7811&sit=0#. Acesso em: 04 jun. 2020.

⁸⁷ Contraditoriamente, sob gestão do então Governador Simão Jatene (2016-2019), que assumiu novamente o cargo por reeleição.

de medidas e ações com os poderes executivo, legislativo e judiciário e com a sociedade civil organizada (PARÁ, 2016, p. 2).

A CFFO, no aspecto do parecer que lhe coube, salientou que o PL e sua execução já nascem com amparo financeiro, havendo recursos específicos da União e outros fundos, como o orçamento do estado do Pará, com rubrica específica para a destinação e execução das diretrizes do Programa. A CDHDC reforçou a importância da articulação dos governos estaduais e a sociedade civil onde outros programas locais eram executados. Por fim, a CSP salientou a necessidade e indispensabilidade de articulação, com destaque para os organismos governamentais da segurança pública, como a Polícia Militar, “[...] onde vão desaguar irremediavelmente e a qual caberá na prática o enfrentamento e a execução final das ações, sejam protetivas, sejam repressivas ou mesmo as preventivas[...].” (PARÁ, 2016, p. 5). Curioso e interessante se faz destacar um trecho do parecer da CSP⁸⁸ para aprovação do PL

[...] com destaque nestes últimos tempos, com sucessivas crises urbanas com fechamento de vias, ruas e avenidas pela população, para exigir das autoridades os seus legítimos direitos constitucionais e legais, e, que as vezes, geram ameaças, inclusive contra os próprios policiais, tão humanos como outro cidadão qualquer e que precisará talvez, de proteção para a sua vida também, **como defensor da ordem e dos direitos humanos da população prejudicada pelos protestos**. Também o sistema judiciário do Estado e da União, precisam dar apoio no acompanhamento das violações conjuntamente com os órgãos de segurança pública, **visando a garantia da ordem e segurança de todos, e não apenas do defensor de direitos humanos**. Nos casos de grave ameaça ou risco eminente (PARÁ, 2016, p. 5, grifo nosso).

Por esse trecho em destaque, é notável um discurso bastante contraditório da CSP com o contexto que reverberou na criação do PPDDH e, localmente, do PPDDH-PA, inclusive de toda a articulação para o reestabelecimento do Programa no Pará. Não se contesta, aqui, a possibilidade e necessidade, se for o caso, de um/a agente da segurança pública passar a ser atendido pelo Programa por atuar como um/a DDH. Por outro lado, a afirmação da prevalência da “ordem e segurança”, da proteção e apoio da população “prejudicada pelos protestos” desmascara, pelo menos, uma das facetas desse modelo de proteção proposto pelo Programa: as/os agentes da segurança pública em geral, no mínimo, não têm formação para atuar com DDHs nos moldes que o PPDDH propõe, seja pela ignorância da estrutura que submete esses sujeitos a situações de ameaça, seja pelo próprio posicionamento consciente e deliberado de

88 Importante também ressaltar que cada uma das comissões foi representada por um relator. A CSP teve como relator o então Deputado Estadual Coronel Neil Duarte de Souza (PSD), que é relacionado, direta ou indiretamente, a homicídios, chacinas e formação de milícias no Pará.

rejeição aos direitos humanos na forma na qual se construiu a perspectiva desde o primeiro capítulo deste trabalho.

De todo modo, além dessas observações, o posicionamento da CSP na análise do PL também permite vislumbrar que a própria constituição e articulação para promulgação do que veio a ser a lei estadual 8.444/2016 foi permeada por contradições. Por um comparativo, não houve alterações entre o PL nº 224/2016 e a Lei que foi promulgada em 06 de dezembro de 2016.

A partir do texto legislativo, pode-se destacar que a lei estadual possui bastante semelhança com as diretrizes (art. 4º) já delineadas pelo PPDDH e pela PNPDDH, incluindo-se a realização de ações conjuntas e articuladas entre as esferas de governo; o combate às causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade; proteção à vida e integridade física da/o DDH; assistência social, psicológica, material e jurídica, sendo que esses atendimentos devem ser prestados pela equipe técnica do Programa ou por encaminhamento à rede pública (c/c Art. 11). Além dessas diretrizes, importante destacar algumas: preservação da identidade, imagens e dados pessoais da/o DDH; suspensão temporária das atividades funcionais e “excepcionalmente”, a transferência da/o DDH para outro local.

Ademais, a Lei Estadual também cria o CEPDDH, órgão colegiado com poder consultivo, deliberativo e normativo, composto por representantes do Governo e da sociedade civil, sendo vinculado à SEJUDH e presidido pelo titular desta Secretaria. Dentre as competências (art. 6º) do CEPDDH, destaca-se: a deliberação sobre ingresso, manutenção e exclusão do PPDDH-PA, além da deliberação sobre as medidas de proteção a serem adotadas; acompanhamento e auxílio para encaminhamento de denúncias ao gabinete do Secretário; e o requerimento às autoridades competentes para a instauração de procedimentos administrativos ou judiciais necessários. Ainda que haja certo detalhamento das competências do CEPDDH, a Lei não as delinea de forma pormenorizada, tampouco versa sobre o funcionamento do Conselho, deixando sob sua própria responsabilidade.

Dentre as garantias dos membros (art. 7º), assegura-se independência funcional e inviolabilidade das opiniões; suporte técnico e financeiro para o exercício dos mandatos; e destaca-se: “III - o acesso livre às informações e aos registros relativos ao número e às identidades de pessoas físicas ou jurídicas que sofrem violação de direitos humanos”. Por outro lado, a participação no CEPDDH é considerada serviço relevante que não implica remuneração de qualquer natureza ou espécie (art. 14) e tem mandato de dois anos, sendo permitida a recondução (art. 8º, § 3º).

Quanto à composição (art. 8º), a Lei prevê a formação do Conselho por um titular e um suplente de representantes de onze instituições, órgãos governamentais e entidades de classe, já determinadas, sendo os mesmos indicados pelos titulares dos órgãos representados e nomeados por ato do Governador do Estado, são eles: SEJUDH, Segup, Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), Instituto de Terras do Pará (ITERPA), TJE/PA, MPE/PA, DPE/PA, ALEPA (Comissão de Direitos Humanos), OAB/PA, Conselho Regional de Psicologia (CRP), e Conselho Regional de Assistência Social (CRESS). Estabelece-se que façam parte do Conselho quatro representantes titulares e quatro suplentes da sociedade civil que tenham reconhecida atuação na promoção e defesa de direitos humanos no Pará. A escolha de representantes da sociedade civil foi delimitada para realização a partir de indicação de representantes da organização e eleição em reunião coletiva, mediante edital de convocação e posterior nomeação pelo Governador do Estado.

Além desses, também podem compor o CEPDDH: um representante titular e um suplente da Justiça Federal da 1ª Região (JF-1), MPF, Defensoria Pública da União (DPU), PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e INCRA (art. 8º, §4º).

Quanto ao ingresso, exclusão e medidas de proteção a serem adotadas em casos de defensoras/es em situação de risco e ameaça, cabe ao CEPDDH deliberar sobre o assunto, especificando as medidas a serem executadas pelo Poder Público estadual, especialmente pela Segup, sendo cabível a participação da/o DDH na reunião deliberativa sobre a concessão da medida de proteção, garantindo-lhe o direito de voz (art. 9º, §u.). Além disso, cabe ao Conselho deliberar sobre o prazo de duração das medidas de proteção, mas o dispositivo é explícito ao estabelecer que esse período não será superior a 1 (um) ano (art. 10), tendo como exceção a prorrogação da medida quando comprovada, por análise da Segup, a permanência da situação de risco ou vulnerabilidade da/o DDH inclusa/o no Programa.

Por essa breve descrição da legislação estadual e destaque de alguns dispositivos mais relevantes, pode-se inferir algumas reflexões centrais:

1) a Lei dispõe sobre superar as causas de conflitos em dois dispositivos (art. 4º, I e XXII), mas não se debruça sobre qualquer detalhamento ou mesmo identificação de quais seriam aqueles mais latentes; tampouco sugere formas e estratégias de enfrentamento ou indica autoridades responsáveis para fazer um diagnóstico e criar estratégias de combate. Não se pretende, aqui, levantar essa crítica como se fosse viável dispor exaustivamente, em uma Lei, tema de grande complexidade, mas o simples “enfrentamento das causas de conflitos”, ao mesmo tempo que marca a posição legiferante, esvazia o debate ao não propor quaisquer

medidas de enfrentamento, ainda que gerais, além de apenas citar como diretriz do Programa. Por outro lado, ao dispor sobre o atendimento para inclusão da/o DDH, ainda que também não faça um detalhamento dos procedimentos, que ficam a cargo do Conselho, a lei descreve um pouco mais sobre o atendimento individualizado, o que reflete certa tendência de priorização à assistência da/o indivíduo DDH ao invés de, de fato, buscar medidas coletivizadas e gerais de combate às causas estruturais que geram as ameaças;

2) Desde o discurso da CSP no relatório que aprovou o PL para encaminhamento para votação no plenário da ALEPA, vê-se reforçado o perfil da proteção a partir das forças policiais e de segurança pública, inclusive quanto à determinação, de competência da Segup, sobre a prorrogação do prazo de execução das medidas protetivas;

3) A preservação da identidade, imagens e dados pessoais da/o DDH é diretriz do Programa e, avalia-se, de grande relevância para ser observada pela lei. De outro modo, ao mesmo tempo que essa determinação é diretriz, resta definido que a avaliação sobre o ingresso, exclusão e medidas de proteção devem ser direcionadas pelo Conselho, composto por, pelo menos, quinze pessoas indicadas pelas entidades que representam. A equipe técnica do PPDDH deve manter em sigilo as informações, exceto se a/o DDH permitir a publicidade. Por outro lado, mais adiante, a lei estadual ainda determina que os representantes do Conselho podem ter acesso livre às informações e registros sobre o número e identidade de pessoas físicas ou jurídicas que sofrem violações de direitos humanos. Essa disposição se mostra como uma contradição em si, pois ao mesmo tempo que regulamenta a necessidade de proteção da identidade da/o DDH ameaçada/o, permite que um grupo com significativo número de pessoas possa ter acesso a informações do sujeito ameaçado de forma irrestrita. Como reforço, retomase o que foi pontuado no tópico 2.2 sobre a mudança nas regras de uso do Siconv em 2016, que fragilizou o sigilo de informações dos convênios e, conseqüentemente, dos sujeitos inclusos nos Programas. A questão da publicidade e sigilo de informações sobre demandantes do PPDDH, é, portanto, outra fragilidade fundamental que se observa nesse modelo de proteção.

Quando se pensa na proteção de pessoas “em situação de grave risco ou ameaça”, as medidas imediatas que se pode pensar são aquelas nas quais o sujeito possa passar a viver em estado de isolamento, vigiado, “protegido”, a partir da sua retirada do espaço, território ou contexto que o submete à situação de vulnerabilidade. Portanto, apesar das reflexões e críticas já levantadas sobre esse modelo de Proteção até o momento, ainda é possível que haja um estranhamento sobre a questão de pensar um Programa para além da proteção individual de DDHs. É importante trazer à tona essa posição, bastante evidente na Lei nº 8.444/2016, pois, assim como nos textos normativos, nacionais e internacionais, referenciados nos capítulos

anteriores, nota-se que a questão do combate às causas estruturais de conflitos é, constantemente, alocada como uma medida “acessória”, enquanto a proteção individual do sujeito ameaçado é “primordial” e “imediate”. Por outro lado, é possível pensar formas de (auto)proteção que não seguem essa regra de custódia policial, “onde vão desaguar irremediavelmente”. Esse tema, especificamente, será tratado no tópico 3.3 deste trabalho.

Por fim, o art. 15 da Lei nº 8.444/2016 determina a possibilidade de celebração de acordos, convênios, dentre outros, tanto por parceria entre as diversas esferas governamentais, como com entidades e instituições públicas e privadas. Mais de um ano após a promulgação da lei estadual, houve estabelecimento de convênio entre a SEJUDH e a União⁸⁹, com vigência de 28/12/2017 a 28/12/2022, conforme foi disposto no tópico 2.3 deste trabalho. Desse recurso, consta a liberação de 52,73% do valor do convênio, um total de R\$ 1.276.646,85 reais, repassados em 23/02/2018 (R\$ 253.021,00), 10/04/2018 (R\$ 376.405,00), 10/12/2019 (R\$ 300.000,00), 23/04/2020 (R\$ 47.220,85), e, mais recentemente, em 11/05/2020 (R\$ 300.000,00). Observa-se, portanto, uma certa continuidade no repasse de recursos federais ao estado do Pará para a execução do Programa, mesmo que com alguns intervalos. Ainda assim, o PPDDH-PA não começou a ser executado, embora tenha sido disponibilizada mais da metade do valor do convênio e tenha se passado quase quatro anos desde a promulgação da lei estadual.

Com vistas a colher informações sobre o processo de estruturação inicial do PPDDH-PA após a promulgação da Lei nº 8.444/16, buscou-se no Diário Oficial do Estado do Pará (DOEPA) as publicações referentes ao Programa. Como filtro, utilizou-se o período de 01/12/2016 a 06/06/2020⁹⁰ e, no campo de pesquisa, separadamente e nesta ordem, os termos: “8.444”, “8444”, “defensor de direitos humanos”, “programa de proteção”, “ppddh”, “pepddh”, “programa estadual de proteção”, “Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos” e “CEPDDH”, a fim de se alcançar o máximo de resultados possíveis que se referissem ao PPDDH-PA⁹¹. Também se buscou o termo “defensora de direitos humanos” e

89 Objeto “Manutenção do Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defesa -Ras dos Direitos Humanos do Estado do Pará”. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/692785?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 05 jun. 2020.

90 Elegeu-se esse período para alcançar possíveis publicações imediatamente anteriores à publicação da lei até a data de encerramento das buscas para a construção deste tópico. Para a busca, realizou-se pesquisa no site: <http://www.ioepa.com.br/pesquisa/>, aplicando-se os filtros de data 01/12/2016 a 06/06/2020 & no campo de pesquisa, introduziu-se “8.444”.

91 Vale ressaltar, que, a partir dos números totais de resultados obtidos pela busca, filtrou-se aqueles que eram relativos ao PPDDH-PA, pois os filtros “programa de proteção”, “programa estadual de proteção”, “Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos” e “SOMECDH” também referenciaram outros resultados que não relativos ao PPDDH-PA e esses resultados, portanto, foram descartados e não se incluem na

“defensoras de direitos humanos” para o qual não se obteve resultados. Ademais, tendo em vista que a organização da sociedade civil eleita para o estabelecimento do Termo de Colaboração com a SEJUDH foi a Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos (SOMECDH), também se utilizou os termos “Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos” e, depois, “SOMECDH”, no mesmo período definido anteriormente, para buscar registros oficiais sobre a seleção da entidade para a execução do Programa, conforme será detalhado adiante.

Como síntese, foram encontradas publicações em 38 datas diferentes entre 01/12/2016 e 06/06/2020 e, a partir delas, buscou-se os termos utilizados nos filtros para a construção do histórico que se segue. Muitos dos resultados obtidos se referem a fornecimento de diárias e outros procedimentos administrativos que não possuem a relevância necessária para serem referenciados. De outro modo, foi possível observar a cronologia de alguns acontecimentos relevantes dessa segunda experiência de constituição do PPDDH-PA.

A publicação da Lei nº 8.444/2016 ocorreu no Diário Oficial nº 33267, de 9 de dezembro de 2016, mas, após essa data, não houve novos registros sobre o Programa nas publicações em 2016. Há apenas um registro de concessão de diárias a servidora para participação de Audiência Pública realizada no dia 27 de setembro de 2017⁹².

Apenas em 18 de dezembro de 2017⁹³, houve a primeira reunião do CEPDDH, aberta ao público, na sede da SEJUDH, na qual estiveram representantes da SEJUDH, Segup, SEASTER, TJE/PA, MPE/PA, DPE/PA, OAB/PA, CRP/PA, ALEPA e CRESS/PA; das instituições determinadas pela Lei 8.444/16 para compor o Conselho, apenas o ITERPA não esteve presente. Além disso, também participaram como convidadas a FUNAI, IBAMA, FETAGRI, SDDH, CPT e Terra de Direitos, o Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB) também foi convidado, mas a representante não pôde comparecer. Na oportunidade, além de

descrição que segue. Além disso, há resultados que aparecem mais de uma vez na busca, mas se referem à mesma data de publicação do diário; aqui, enumera-se apenas as datas inéditas, sem contabilizar o número de vezes que o termo pesquisado aparece. A pesquisa foi realizada na seguinte cronologia: 1) buscou-se o termo “8.444”, encontrando-se 9 resultados, de 7 datas diferentes; 2) termo “8444”, com 16 resultados, apenas 2 relativos ao PPDDH-PA, 0 de datas inéditas; 3) termo “defensores de direitos humanos”, 74 resultados, 20 datas inéditas relativas ao PPDDH-PA; 4) “programa de proteção”, 92 resultados, 2 datas inéditas; 5) “ppddh”, 53 resultados, 8 datas inéditas; 6) “pepddh”, 3 resultados, 0 datas inéditas; 7) “programa estadual de proteção”, 33 resultados, 1 data inédita; 8) “Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos”, 26 resultados, 0 datas inéditas; 9) “CEPDDH”, 32 resultados, 0 datas inéditas; 10) “Sociedade, Meio Ambiente, Educação, Cidadania e Direitos Humanos”, 22 resultados, 20 relativos ao PPDDH-PA, 0 datas inéditas; e 11) “SOMECDH”, 13 resultados, 0 datas inéditas; totalizando publicações em 38 datas diferentes.

92 DOEPA nº 33511, de 05/12/2017, p. 60.

93 DOEPA nº 33541, de 19/01/2018, p. 50-51.

informações gerais sobre a constituição do PPDDH-PA, foi realizada a votação para se definir quais das cinco entidades convidadas iriam passar a compor o Conselho.

A votação ocorreu por meio de cédulas e apenas as onze organizações de composição prevista em Lei votaram. Como de cinco entidades convidadas, apenas uma não poderia ser incluída, tendo em vista que a Lei prevê a participação de apenas quatro representantes da sociedade civil, as/os Conselheiras/os votaram naquela que não faria parte do Conselho e a escolhida foi a GMB. Dessa maneira, além das onze representações previstas em Lei, o CEPDDH também passou a ser composto pela FETAGRI, SDDH, Terra de Direitos e CPT. Ressaltou-se que as entidades que compõem o Conselho não poderiam se candidatar como executora do Programa. Por meio da Portaria nº 070/2017/SEJUDH /CEPDDH de 18 de janeiro de 2018⁹⁴, esta composição foi homologada.

A Portaria nº 005/2018/SEJUDH/CPAV/CONDEL/PPDDH, de 15 de fevereiro de 2018, homologou os nomes das/os representantes no CEPDDH, incluindo-se instituições convidadas, conforme previsto pela Lei nº 8.444/2016 (art. 8º, § 4º)⁹⁵. Ao longo dos anos, houve diversas alterações nas representações do Conselho⁹⁶. Após essa definição de composição, observou-se que muitas das publicações posteriores eram relativas a concessão de diárias para participação de reuniões do CEPDDH⁹⁷ e uma para atendimento de casos de DDHs acompanhados pelo PPDDH⁹⁸.

Ademais, como contribuições autônomas de algumas entidades, a DPE/PA, por meio da Portaria nº. 242/2019 GAB/DPG, de 19 de setembro de 2019, instituiu Grupo de Trabalho não remunerado para estudar as questões estruturais que tem levado à vulnerabilidade de DDHs no Estado⁹⁹. O MPE/PA instaurou o Procedimento Administrativo nº 000822-940/2018¹⁰⁰ relativo ao acompanhamento de casos de ameaças contra DDHs no sudeste paraense, especificamente

94 DOEPA nº 33541, de 19/01/2018, p. 50. Ressalta-se que há um erro na data referenciada na Portaria, conforme pode ser observado na publicação oficial. No título, consta 18 de dezembro de 2019, sendo que o correto é 18 de dezembro de 2018, conforme consta ao final da publicação.

95 DOEPA nº 33559, de 16/02/2018, p. 51.

96 DOEPA nº 33605, de 25/04/2018, p. 67; DOEPA nº 33607, de 27/04/2018, p. 59-60; DOEPA nº 33827, de 19/03/2019, p. 72-73; DOEPA nº 33848, de 10/04/2019, p. 83; DOEPA nº 33854, de 17/04/2019, p. 83-84; DOEPA nº 33874, de 16/05/2019, p. 94; DOEPA nº 33881, de 27/05/2019, p. 62; DOEPA nº 33892, de 10/06/2019, p. 79; DOEPA nº 33881, de 27/05/2019, p. 62; DOEPA nº 33908, de 01/07/2019, p. 71-72; DOEPA nº 34015, de 21/10/2019, p. 57; DOEPA nº 34121, de 18/02/2020, p. 80; DOEPA nº 34139, de 11/03/2020, p. 84; DOEPA nº 34.141, de 19/03/2020, p. 58.

97 DOEPA nº 33583, de 22/03/2018, p. 52; DOEPA nº 33597, de 13/04/2018, p. 43; DOEPA nº 33658, de 17/07/2018, p. 56-57; DOEPA nº 33752, de 04/12/2018, p. 63; DOEPA nº 33896, de 14/06/2019, p. 84-85; DOEPA nº 34144, de 17/03/2020, p. 84.

98 DOEPA nº 33681, de 17/08/2018, p. 65.

99 DOEPA nº 33991, de 24/09/2019, p. 71. O Grupo foi articulado com fundamento no item 17 do Acordo de Solução Amistosa no Caso nº 12.673, celebrado no âmbito da CIDH.

100 DOEPA nº 33812, de 25/02/2019, p. 80.

no município de Marabá. Também, o MPE/PA instituiu o Processo nº 005461-040/2017, tendo como requerida a SEJUDH para tratar sobre a ausência de implementação do PPDDH-PA, o que foi pauta da 22ª Sessão Ordinária do Conselho Superior do Ministério Público¹⁰¹.

Outro ponto crucial nessa pesquisa se refere à contratação da SOMECDH¹⁰² para a execução do Programa. É importante relatar que foi bastante difícil encontrar resultados sobre a forma de seleção que levou a firmar o Termo de Colaboração¹⁰³ nº 01/2018 entre o Governo do Pará e a SOMECDH. A própria SEJUDH havia estabelecido um plano de trabalho para melhorar a publicização de atos relativos a convênios¹⁰⁴, o que demonstra a pouca transparência com a qual esses dados são tratados pelo Governo. Nas buscas realizadas no DOEPA, conforme descrito anteriormente, o primeiro resultado da pesquisa que menciona a SOMECDH ou o Termo de Colaboração nº 01/2018, é da data de 29/11/2018¹⁰⁵ e se refere aos detalhes do Termo e à Portaria de designação de servidores para a gestão e fiscalização do vínculo¹⁰⁶; não há, portanto, registros no DOEPA de atos anteriores sobre a seleção da SOMECDH, seja por licitação ou dispensa, para assumir a execução do Programa.

Dessa maneira, buscou-se diretamente informações sobre a celebração do Termo de Colaboração para execução do PPDDH-PA no site da SEJUDH e da SOMECDH. No site da organização, não foi obtido nenhum resultado referente ao Programa, seja sobre resultado de licitação, dispensa, contratação de profissionais e etc. Por outro lado, no site da SEJUDH e no DOEPA foi encontrado o Extrato do Termo de Colaboração nº 01/2018¹⁰⁷, Processo nº 2018/187939¹⁰⁸, que tem como objeto “a mútua cooperação para a realização da Manutenção

101 DOEPA nº 34052, de 06/12/2019, p. 91; DOEPA nº 34053, de 09/12/2019, p. 98; DOEPA nº 34063, de 17/12/2019, p. 97.

102 Ressalta-se que não foram encontrados muitos dados sobre a organização nem sobre o processo de seleção para a execução do Programa. A SOMECDH é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos que atua em projetos nas áreas ambiental, produtiva, educacional, social e outras relacionadas a interesses difusos e coletivos. Não foram encontradas informações sobre o ano de início das suas atividades. Disponível em: <<http://www.somecdh.org.br/>>. Acesso em 20 jun. 2020.

103 Nas publicações encontradas sobre o tema, alguns se referem a “Contrato nº 01/2018” e outras a “Termo de Colaboração nº 01/2018”. Por outro lado, conforme foi tratado no tópico 2.3, a modalidade de vínculo entre o estado e a entidade da sociedade civil que executa o PPDDH localmente é Termo de Colaboração. Essa informação é reforçada pelo extrato do termo disponível no link: <http://www.sejudh.pa.gov.br/licitacoes>. Acesso em: 07 jun. 2020.

104 Busca realizada no site da SEJUDH, disponível no link: <http://www.sejudh.pa.gov.br/artigos/conv%C3%AAnios-de-prote%C3%A7%C3%A3o-ter%C3%A3o-mais-transpar%C3%AAncia>. Acesso em: 07 jun. 2020.

105 DOEPA nº 33749, de 29/11/2018, p. 55.

106 DOEPA nº 33815, de 28/02/2019, p. 49; DOEPA nº 33837, de 29/03/2019, p. 135; DOEPA nº 33868, de 02/05/2019, p. 115-116.

107 Disponível no link: <http://www.sejudh.pa.gov.br/licitacoes>. Acesso em: 07 jun. 2020; DOEPA nº 33749, de 29/11/2018, p. 56.

108 No Extrato do Termo de Colaboração, faz-se referência ao Processo nº 2018/187939 (disponível em <http://www.sejudh.pa.gov.br/licitacoes>. Acesso em: 07 jun. 2020), bem como na publicação do DOEPA nº 33749, de 29/11/2018 (p. 56). Por outro lado, em diversas outras publicações no DOEPA, o número referenciado é

do Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos, conforme detalhado no Plano de Trabalho.”. O Termo foi assinado em 28 de novembro de 2018, com vigência de 22/11/2018 a 22/11/2022 e pela modalidade de dispensa de chamamento público¹⁰⁹, com orçamento de valor global na importância de R\$ 7.451.302,59.

Em 25/07/2019, a Secretaria divulgou informações sobre o Processo Seletivo Simplificado (Edital nº 001/2019 – SOMECDH) para a contratação de profissionais para atuarem no Programa¹¹⁰, sendo vagas para Técnico Social, Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo e Advogado. Não foi possível encontrar, por outro lado, o resultado dessa seleção. No site da SOMECDH, não há referência sobre o Processo Seletivo e suas etapas¹¹¹.

A implementação do Programa foi prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (2019)¹¹² e pelo Plano Plurianual (2020-2023)¹¹³ do Governo do Estado do Pará, inserido no “Programa Temático: Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, com valor total destinado de R\$ 116.213.841,00 para execução. Por outro lado, ainda com a disponibilidade de recursos e direcionamentos estratégicos para implementação do PPDDH-PA, a medida mais recente adotada pelo Governo estadual, constatada pela análise do DOEPA, foi a promulgação da Lei nº 9.043 de 29 de abril de 2020, que instituiu o Dia Estadual dos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará¹¹⁴, a ser celebrado no dia 14 de agosto.

Tendo em vista que a investigação aqui apresentada se deteve à análise de publicações do DOEPA e de sites oficiais, inclusive por não haver outras produções bibliográficas que façam esse resgate, é evidente que esse histórico apresenta lacunas. Por outro lado, embora esse levantamento tenha limites, ele permite que se faça alguns apontamentos que podem estimular

2018/183979 [DOEPA nº 33749, de 29/11/2018, - Portaria nº 58 e Portaria nº 57 de 22/11/2018 (p. 55); DOEPA nº 33837, 29/03/2019, - Portaria nº 85 e Portaria nº 86 de 19/03/2019 (p. 135); DOEPA nº 33868, 08/05/2019, - Portaria nº 161 e Portaria nº 160 de 06/05/2019 (pp. 115-116)]. Há, portanto, uma inversão dos dígitos referentes ao processo, mas ambos aludem, em todas as publicações referidas, ao Termo de Colaboração nº 01/2018, firmado entre a SEJUDH e a SOMECDH, o que demonstra certo descuido na tratativa das informações sobre o PPDDH, pois o erro se repete algumas vezes.

109 Justificativa descrita: “Fundamento Legal: Lei nº 13.019/2014, Lei nº 8.666/93 no que couber, Lei de Diretrizes Orçamentárias - exercício 2018, Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, Portaria Interministerial nº 424/2016, Decreto Estadual nº 1.835/2017 e alterações posteriores, no que couber”. Disponível no link: <http://www.sejudh.pa.gov.br/licitacoes>. Acesso em: 07 jun. 2020.

110 Disponível em: <http://www.sejudh.pa.gov.br/artigos/sejudh-1an%C3%A7a-edital-para-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-novos-profissionais>. Acesso em: 07 jun. 2020.

111 Busca realizada pelo link: <http://www.somecdh.org.br/Editais.php>. Acesso em: 07 jun. 2020. Ressalta-se, ademais, que, como alternativa, buscou-se informações em perfis de redes sociais da SOMECDH para tentar encontrar alguma atualização mais recente sobre atos relativos à execução do PPDDH-PA, mas as últimas atualizações dos perfis são do mês de março de 2019: <https://www.facebook.com/SOMECDH/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

112 DOEPA nº 33681, de 17/08/2018, p. 10.

113 DOEPA nº 34076, de 30/12/2019, p. 51-52; e DOEPA nº 34140, de 12/03/2020, p. 53.

114 DOEPA nº 34203, de 04/05/2020, p. 4.

pesquisas futuras que sejam capazes de elucidar os pormenores da (não) implementação do PPDDH-PA a partir de outros materiais e métodos. Porém, ainda que por essa pesquisa inicial, pode-se constatar que há um significativo descuido com o registro, publicação e consolidação de atos e informações relativos à implementação do PPDDH-PA, demonstrado, por exemplo, por publicações no DOEPA com nomes e números de processos equivocados.

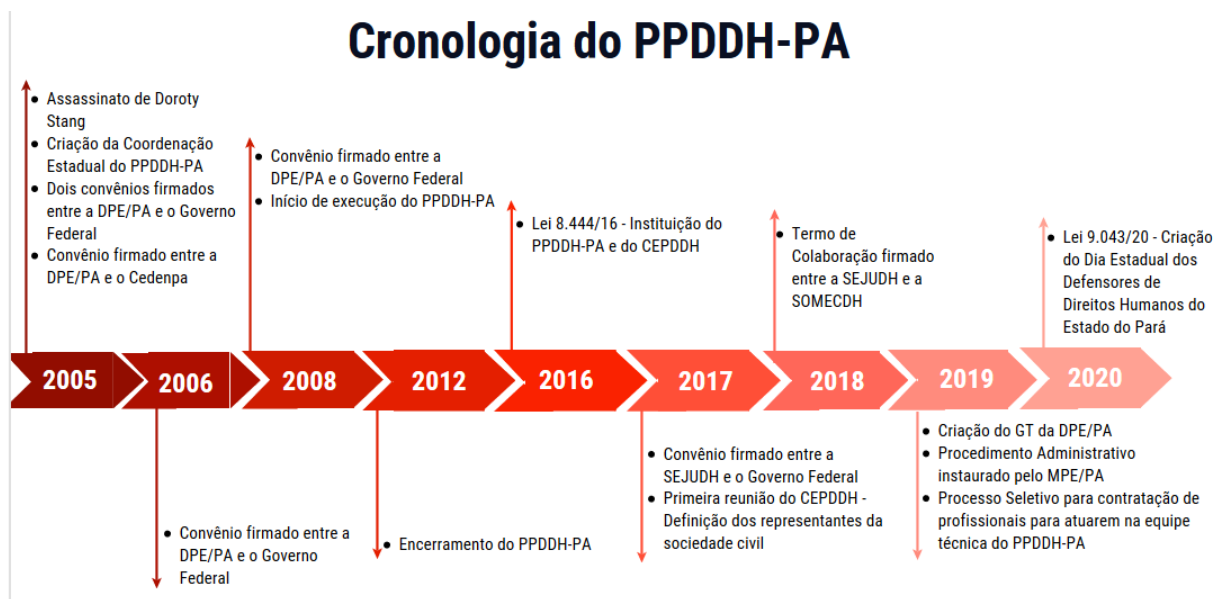
Outro elemento relevante nesse processo de (des)estruturação do PPDDH-PA é o recente PL nº 44/2020¹¹⁵, proposto pelo Poder Executivo estadual que visa alterar a Lei nº 7.028, de 30 de julho de 2007, a Lei nº 7.029, de 30 de julho de 2007 para incorporar à SEASTER as competências exercidas pela SEJUDH, alterando nomenclatura daquela entidade para SEASTER-DH (Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego, Renda e Direitos Humanos). Nesse aspecto, tanto programas de direitos humanos como o PROVITA e a Política Estadual de Direitos Humanos passaria a ser gerida pela SEASTER-DH, além de o CEPDDH ser incorporado como órgão colegiado dessa Secretaria (art. 3º, VII). O referido PL já foi aprovado pela CCJ e pela CFFO, mas ainda está em tramitação na ALEPA.

Deve-se compreender, porém, que esse contexto de entraves para a consolidação e reestruturação do PPDDH-PA não é um fenômeno isolado, mas um reflexo do enfraquecimento geral das políticas de direitos humanos e mesmo de órgãos e instituições que poderiam contribuir tanto para o atendimento de DDHs como para o combate a causas estruturais de conflitos, como foi trabalhado no capítulo 1. O levantamento apresentado neste tópico vislumbra algumas das contradições que permearam e permeiam essa experiência de tentar reavivar a execução do Programa de Proteção na Amazônia paraense. De Decreto a Lei, mesmo com um novo delineado formal, o PPDDH-PA permanece com uma estrutura semelhante à adotada pela primeira experiência do Programa no Pará.

Não é possível fazer um comparativo entre as duas experiências visto que, após a Lei nº 8.444/2016, o PPDDH-PA sequer começou a ser implementado e isso, tampouco, é objeto de análise deste trabalho. Porém, uma reflexão que se pode extrair das discussões travadas até o momento é que, mais do que o atendimento de DDHs a partir de medidas protetivas pontuais, é necessário compreender o cenário no qual órgãos do Governo, entidades representativas e mesmo organismos de direitos humanos da sociedade civil estão inseridos e como atuam (ou não) no combate às causas estruturais de conflitos. A fim de subsidiar a análise que será realizada no tópico 3.3, apresenta-se, a seguir, um estudo sobre os documentos que foram produzidos pela DPE/PA no âmbito da execução do PPDDH-PA entre os anos de 2008 a 2012.

115 Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=10036&sit=0. Acesso em: 08 ago. 2020.

Figura 4 – Cronologia do PPDDH-PA



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

3.2 A experiência da Amazônia paraense: (des)continuidades do Programa estadual de proteção entre 2008 e 2012

Para o estudo que se apresenta neste tópico, foram utilizados os relatórios produzidos, entre os anos de 2009 e 2012, no âmbito da execução do PPDDH-PA, por meio de pesquisa documental, conforme descrito na introdução deste trabalho. Importante ressaltar que as informações extraídas desses documentos estão dispostas na tabela gerada pela tabulação dos dados, constante no Anexo A. De forma complementar, utilizou-se também a dissertação de mestrado apresentada por Igor do Carmo Santos (2016) que manuseou as mesmas fontes; vale ressaltar, assim, que alguns elementos, como a descrição do material acessado, podem ser semelhantes à realizada pelo autor, mas foi efetuada de forma autônoma neste trabalho. Tendo em vista a viabilidade de acesso a esse conteúdo por conta da atuação no LAJUSA, conforme foi descrito na introdução, a análise desse material ocorreu com base no sigilo sobre informações específicas de DDHs que foram inclusos no PPDDH-PA, de acordo com compromisso firmado pelo grupo na oportunidade do primeiro acesso a esse material, em 2014 (SANTOS, 2016).

Os documentos foram fornecidos pelo pesquisador Igor Santos, sobre o qual se referiu, por compartilhamento via e-mail em outubro de 2019 e conta com o seguinte conteúdo:

- 1) Pastas autônomas, tendo como conteúdo subpastas com o nome de cada DDH solicitante. As pastas autônomas apresentam as seguintes denominações:

“Assassinado” (2)¹¹⁶; “Escolta” (6); “Excluído monitoramento” (5); “Implementando” (16); “Não encontrado” (2); “Negado”, com subpastas “2010” (12), “2011” (19) e “2012” (3); “Protegido”, com subpastas “2010” (3), “2011” (16), “2012” (2), “Abordagem” (1), “Adiado” (1) e uma subpasta com nome de duas DDH (1). Ademais, há as pastas autônomas “PROVITA” (1); “Recusa” (3); “Renúncia” (4); e uma pasta autônoma com o nome de um DDH (1).

Além dessas, há outra pasta autônoma denominada “Documentos analisados”, que foi organizada para a elaboração da dissertação de mestrado de Igor Santos (2016), com subpastas “Não participaram do programa” e “Participaram do Programa”, no qual o pesquisador agrupou os arquivos das/os DDHs para o seu levantamento, mas contém cópias dos arquivos que já estão abrangidos nas pastas anteriormente descritas, por isso esta pasta autônoma não foi utilizada.

As quantidades a que se referem os números acima dizem respeito a cada DDH apresentado ao Programa, totalizando 97. Cada caso possui uma pasta específica, contendo um ou mais dos seguintes documentos: Relatório de Entrevista e Abordagem (REA), Relatório de Análise de Risco e Vulnerabilidade (RARV), Relatório de Monitoramento (RM), Relatório Psicológico (RP) e Parecer, além de, em alguns casos, constar recortes de notícias e outros arquivos menos recorrentes.

- 2) Arquivos em formato Word organizados fora das pastas, que contém listagens sobre as áreas de atuação das/os DDHs, atendimentos e encaminhamentos e levantamento do estágio de análise para inclusão no programa à época;
- 3) Arquivo em formato PowerPoint com informações sobre avaliação do Programa, datado em 2012, o qual dispõe sobre estatísticas dos números de pessoas atendidas, áreas de atuação, situação quanto à inclusão ou não no Programa, bem como informações sobre a sua execução, como realização de audiências públicas e de reuniões ordinárias da Coordenação do PPDDH-PA;
- 4) Arquivo em formato Microsoft Excel com dados de 132 pessoas, além de informações sobre o status que se encontravam em relação ao Programa, as pautas/direitos ao qual estavam relacionadas/os, além de algumas informações pessoais, área de atuação, as medidas protetivas sugeridas e o resultado final sobre implementação ou não dessas medidas.

116 Esses casos são os vivenciados pela equipe do PPDDH-PA sobre os quais se referiu no tópico 3.1.

Da totalidade de arquivos que foram acessados, foi realizado um filtro para identificar aqueles que mereciam análise, tendo em vista o problema da presente pesquisa, conforme será detalhado adiante; restringiu-se, assim, ao estudo dos documentos constantes nas pastas autônomas, ou seja, 97 casos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2012). Para descrever os critérios de seleção, faz-se necessária uma exposição sobre os procedimentos utilizados pelo PPDDH-PA quanto ao processamento das solicitações de ingresso no Programa. No trabalho de Ulisses Terto Neto (2016) e no Manual de Procedimentos do PPDDH (BRASIL, 2008), é apresentado um fluxo dos procedimentos adotados para a apreciação dos pedidos de inclusão. Ainda que esses documentos se refiram ao Programa Nacional, por consequência, essa sistemática também regeu a experiência do PPDDH-PA.

O procedimento se iniciava pela comunicação do caso, que poderia ser apresentado tanto pelo indivíduo ameaçado, por sua organização representativa, por alguma autoridade pública ou pela própria equipe do programa, então, era encaminhado à coordenação do programa; também houve casos de inclusão a partir do trabalho realizado pela equipe de Abordagem e Sensibilização do PPDDH-PA¹¹⁷. O contato inicial com o sujeito sob ameaça era realizado pessoalmente, seja pelo deslocamento da/o DDH até a equipe, seja pela locomoção da equipe até a/o DDH, sendo que todas as informações eram mantidas em sigilo, a não ser que a/o DDH autorizasse expressamente a publicidade (TERTO NETO, 2016). Após o primeiro contato, o coordenador do programa¹¹⁸ e a equipe técnica analisavam a situação apresentada.

Dentre os requisitos para a inclusão de uma pessoa no Programa, estão: 1) a necessidade de ser identificado como um/a DDH; 2) haver continuidade na sua atuação; 4) existir situação de risco e que haja nexos de causalidade entre a violação ou ameaça e sua atividade; e 4) que a/o mesma/o deve anuir e aderir às normas do Programa (BRASIL, 2008). O Manual também disponibiliza anexos de modelos de relatórios de entrevista e outros relativos aos processamentos das solicitações (BRASIL, 2008).

Na oportunidade do PPDDH-PA, com base nos arquivos acima descritos, eram produzidos, em geral, um REA, um RARV e, em alguns casos, há documentos relativos à emissão de Parecer do Coordenador do NDDH - DPE/PA. Após a decisão pela inclusão da/o DDH no Programa, também houve a produção de Relatório de Monitoramento (RM) para esses casos específicos. Após o contato da Equipe com a/o DDH sob ameaça, era possível que se adotasse medidas de proteção urgentes, como a remoção da/o DDH do local onde é submetido

117 Vide tópico 3.1.

118 No caso do PPDDH-PA era o Defensor Público Márcio Cruz, então Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos – DPE/PA (NDDH) (SANTOS, 2016).

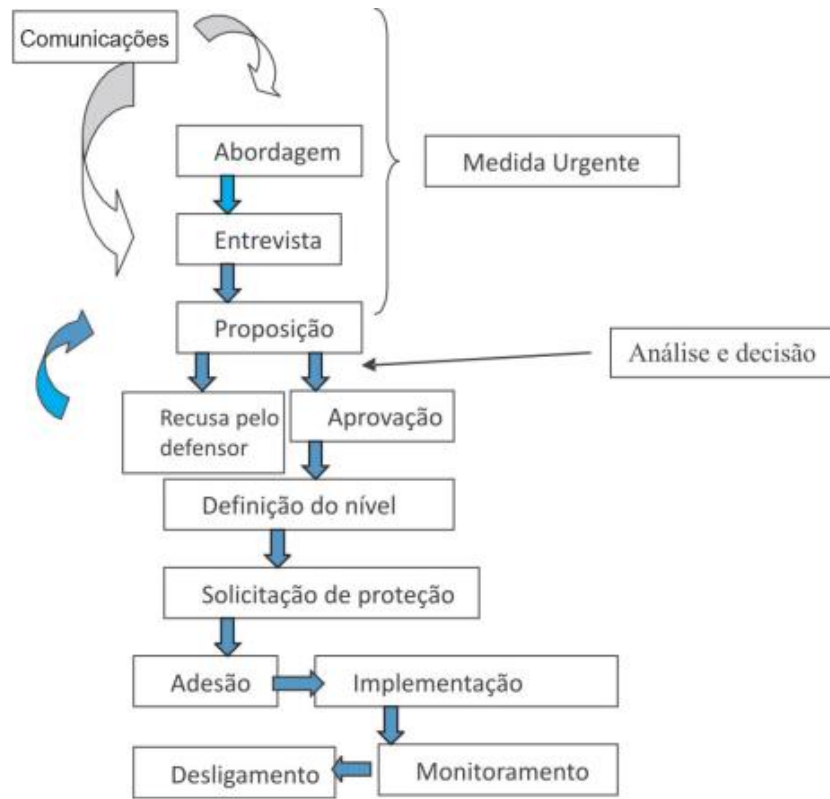
à vulnerabilidade, para garantir a sua integridade física enquanto as demais medidas eram adotadas (TERTO NETO, 2016).

Os RARV são os documentos técnicos que exprimem a análise sobre a situação da/o DDH e sugerem pela inclusão ou não no Programa, bem como as medidas a serem adotadas em caso de inclusão. No caso da não inclusão, a coordenação deveria informar às autoridades competentes responsáveis pela região na qual as/os DDHs atuam para que estivessem cientes do contexto de violações local. A recusa também poderia ser feita quando não havia conexão entre as ameaças e as causas que justificassem a identificação e tratamento da/o requerente como DDHs em situação de risco e, nesse caso, ela/ele poderia apelar para a Coordenação do Programa, para a coordenação nacional do PPDDH ou para o Poder Judiciário (TERTO NETO, 2016).

Após a decisão da equipe técnica pela inclusão da/o DDH no Programa, as medidas de proteção sugeridas eram analisadas pela coordenação estadual do PPDDH-PA que determinava aquelas a serem adotadas com base nas alternativas estabelecidas pelo manual de procedimentos do PPDDH, sendo necessária a autorização expressa da/o DDH sobre a aceitação para a implementação (BRASIL, 2008). De outra maneira, havia também a possibilidade de retirada/desligamento da/o DDH do Programa, que poderia ocorrer tanto a pedido da/o DDH, por decisão da organização ou movimento social na qual o sujeito atua¹¹⁹ ou por desobediência da/o DDH sobre as normas de proteção que poderiam colocar em risco outras/os DDHs ou os agentes públicos encarregados da proteção. No geral, o processo da comunicação até a decisão sobre a inclusão ou não da/o DDH ocorria da seguinte maneira:

¹¹⁹ Importante destacar esses casos, pois podem se relacionar a episódios nos quais o PPDDH, ao invés de garantir a proteção do sujeito, pode colocá-lo em situação de maior risco, inclusive pelo servidor público/agente de segurança pública destinado para o acompanhamento. Na ocasião, deve ser apresentado um relatório sobre as razões que determinaram o pedido de exclusão (TERTO NETO, 2016).

Figura 5 – Fluxo de procedimentos do PPDDH



Fonte: BRASIL (2008).

Ao aprovar a inclusão da/o DDH, a Coordenação do PPDDH-PA definia as medidas a serem adotadas, que estão dispostas em

- I - proteção policial;
- II - transporte seguro e adequado para a continuidade das atividades do defensor;
- III - acesso às faixas de frequência privativas dos órgãos de segurança pública, para fins de monitoramento e pedido de auxílio, bem como o fornecimento de equipamentos de telecomunicação adequados;
- IV - fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e da sede da pessoa jurídica ou grupo a que pertença o defensor;
- V - adoção de medidas visando à superação das causas que levaram à inclusão do defensor no programa de proteção;
- VI - preservação do sigilo da identidade, imagem e dados pessoais do defensor;
- VII - apoio e assistência social, médica, psicológica e jurídica;
- VIII - ajuda financeira mensal para prover a subsistência individual ou familiar, no caso do defensor protegido estar impossibilitado de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;
- IX - apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal;
- X - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;
- XI - transferência de residência ou acomodação provisória em *local sigiloso, compatível com a proteção*;

XII - transferência para programa de proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas previsto na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999;

XIII - O auxílio financeiro mensal será por prazo determinado e terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro (BRASIL, 2008, p. 30-31).

Além dessas, também seria possível a adoção de outras medidas não descritas. Optou-se por compilar esse trecho do Manual, pois, a partir de sua integralidade, nota-se que, ainda que haja uma pluralidade de medidas possíveis a serem adotadas, a primeira indicada é a proteção policial (BRASIL, 2008). De certo, como já foi mencionado anteriormente, em muitos casos havia a necessidade latente de determinação de proteção imediata por conta da condição de grave risco da/o DDH. Por outro lado, essa informação também reforça toda a análise já feita sobre a preferência do PPDDH para uma proteção policial em detrimento de outras alternativas.

Quanto à experiência do PPDDH-PA, o trabalho desenvolvido por Igor Santos (2016) e revisado, a partir dos documentos produzidos no âmbito da execução do Programa, para o estudo aqui apresentado, sintetizou de forma geral os casos submetidos ao PPDDH-PA e identificou que, do total de 97 pessoas, 50 não foram incluídas e, das outras 47 que foram incluídas no Programa, 22 estavam em processo de implementação das medidas, sendo que, desse número, 6 estavam recebendo escolta policial.

Faz-se, porém, um adendo sobre a análise realizada pelo autor. Ao dispor sobre o número de pessoas incluídas e não incluídas no PPDDH-PA, ele inseriu aquelas da pasta autônoma “Excluído monitoramento” (5), como se não tivessem sido aceitas, não contempladas (SANTOS, 2016, p. 91). Por outro lado, as pessoas excluídas de monitoramento foram incluídas, mas por conta da não subsistência da ameaça, o Programa deixou de realizar o acompanhamento, conforme descrevem os RMs analisados. Por conta disso, apenas a partir da análise das pastas autônomas, considera-se, aqui, que, dos 97 casos com os quais se teve contato por essa disposição dos arquivos, 52 foram incluídos no Programa e 45, não.

O detalhamento sobre as informações de cada documento será feito logo a seguir, mas é importante adiantar que das 97 pastas de DDHs, 78 tinham algum conteúdo, mas, das restantes, algumas estavam vazias e outras incluíam apenas arquivos com informações insuficientes; além disso, uma pasta estava duplicada, o que reduziu a análise para 77¹²⁰. Por outro lado, após a análise dos documentos constantes nessas subpastas, foi também possível

120 Nesse caso, os relatórios se referiam a uma DDH e a um DDH, casal que atua conjuntamente. Assim, havia uma pasta com o nome de cada, mas o RM e REA eram os mesmos e as entrevistas, inclusive, foram feitas em conjunto. Dessa maneira, considerou-se como arquivo duplicado e uma das pastas não entrou na contagem, ainda que os conteúdos dos arquivos tenham abrangido os dois, tendo em vista que são idênticos.

perceber que houve equívocos de organização de alguns deles e que havia pastas com arquivos duplicados e outras que se referiam a mais de um/a DDH, o que comprometeu, portanto, a análise somente a partir dessa perspectiva.

Quanto aos documentos que compõem as pastas dos casos, apenas os REAs, RARVs, pareceres e RMs contêm informações relevantes, como sobre as medidas de proteção sugeridas e o perfil das/os DDHs solicitantes. Dessa maneira, restringiu-se ao estudo desses documentos. É importante também dispor sobre as suas estruturas:

- 1) O REA descreve um relato sobre o primeiro contato com a/o solicitante, incluindo-se os principais elementos relativos às ameaças que estaria sofrendo. Os referidos documentos apresentaram estruturas diferenciadas; alguns, de entrevistas mais antigas, tinham o relato em texto corrido sobre as ameaças, enquanto outros foram organizados em tópicos, destacando, dentre outros aspectos, a descrição sobre o sujeito e sua atuação, as denúncias e violações, a identificação de redes locais de apoio, aspectos psicossociais da/o DDH, a situação jurídica da ameaça ou contexto de criminalização, identificação das/os agressoras/es, análise da integridade e segurança da/o solicitante e a conclusão sobre a inclusão ou não no Programa;
- 2) O RARV apresenta informações sobre a condição da/o solicitante, incluindo uma denominada “análise de consciência da/o DDH”, que se refere ao discernimento ou não que a/o solicitante tem sobre a possibilidade de sofrer algum tipo de ataque e, quando havia, também indicava as estratégias de segurança que a/o mesma/o adotava. Ainda assim, apresenta estrutura e conteúdo semelhante ao REA. Também poucos documentos indicavam o “nível de risco” ao qual a/o DDH estava submetida/o, mas em número insuficiente para incluir esse elemento na tabulação dos dados. O RARV tem como objetivo informar “das condições objetivas” de risco enfrentadas pela/o DDH. Também descreve um relato das ameaças sofridas e indica a existência ou não de testemunhas sobre o caso;
- 3) O parecer era fruto da análise do coordenador do programa e definia, ao final, a indicação pela adoção ou não das medidas sugeridas pela equipe técnica. Vale ressaltar que há poucos documentos dessa espécie nos arquivos, mas eles, em geral, apresentam um resumo do caso, a indicação do respaldo legal da proteção no Decreto nº 6.044/2007 e, por fim, a conclusão sobre as medidas a serem adotadas ou não;
- 4) O RM tem por objetivo acompanhar os casos de inclusão no PPDDH-PA e são documentos mais sintéticos que indicam os procedimentos de construção do

relatório, normalmente os instrumentos de avaliação, mas que se resumem, em geral, em “observação, diálogo e entrevista individual com o protegido”, além de uma síntese do caso e a conclusão indicando a continuidade ou não da/o DDH no Programa. As entrevistas eram realizadas tanto com a/o DDH incluso, como com os policiais responsáveis pelo acompanhamento, nos casos nos quais foram adotadas essas medidas;

- 5) O RP consta em casos nos quais as/os DDHs manifestavam maior necessidade de acompanhamento profissional por conta das consequências psicossociais de sua condição, tem como objetivo “subsidiar relatório da equipe técnica do PEPDDH”, mas foi encontrado em poucas pastas. Não foi possível identificar em qual momento eles foram produzidos e se restringiram a pessoas para as quais deixou-se de adotar medidas como a escolta policial.

Notou-se que os documentos mais recentes, de 2012, especialmente, apresentam uma estrutura semelhante, mas, ainda assim, não há uma uniformidade. Ainda que isso possa demonstrar uma ausência de método mais estruturado para a construção dos arquivos, ressalta-se que as análises também variavam de acordo com os casos, então, em alguns, era necessário haver descrições pormenorizadas que, em outras ocasiões, eram dispensáveis. Além disso, muitas das pastas de arquivo possuíam apenas um desses tipos de documentos e, a partir deles, buscou-se extrair as informações da forma que se apresenta a seguir.

Outra observação necessária é que houve o caso de dois arquivos estarem incompletos e três arquivos estarem com a caracterização de uma DDH, seus dados pessoais e etc, mas os relatos e medidas sugeridas se referem a outra/o DDH. Os arquivos que se referiam a mais de um/a DDH foram descartados de análise, tendo em vista que restou comprometida, mas os dois arquivos incompletos forneceram informações suficientes para serem tabeladas para análise e, portanto, se incluem nesta pesquisa, como será detalhado adiante. É importante alertar que além desses relatórios, há apenas outros arquivos com listagens de informações resumidas das/os DDHs, como nomes, área de atuação e etc. Os arquivos que permitem um estudo mais elaborado sobre essa experiência do PPDDH-PA são os relatórios que aqui foram analisados nesta pesquisa. Foi possível constatar que esta documentação possui erros significativos, como o agrupamento equivocado dos casos e arquivos com informações confusas de DDHs, demonstrando certo descuido com o armazenamento da memória desta experiência, da mesma forma como se percebeu pelas publicações do DOEPA, apresentadas no tópico anterior.

Por fim, após a análise dos documentos que será esmiuçada a seguir, chegou-se à relação de documentos analisados que foi organizada e que está disposta em anexo a este trabalho,

tendo-se ocultado os nomes das/os DDHs a que se faz referência pelo compromisso com o sigilo das mesmas. Para a análise dos documentos, foi formulado, em um arquivo formato Microsoft Word, uma tabela com registro dos casos e os critérios de análise conforme se descreve a seguir.

Tendo em vista que modelo de proteção do Programa alcança a sua totalidade, ou seja, além das medidas de proteção sugeridas, os critérios para ingresso também refletem nos seus resultados, a análise da documentação foi realizada em duas etapas: Primeiro, explorou-se a totalidade dos arquivos acima descritos, constantes nas 77 pastas, destacando-se o perfil das/os solicitantes e os principais argumentos que motivaram a decisão pela inclusão ou não da/o DDH. Em seguida, considerando que a investigação aqui apresentada se volta para um estudo sobre o modelo de proteção adotado pelo PPDDH-PA, utilizou-se os documentos dos casos nos quais houve menção sobre a medida de proteção que poderia ser adotada, justamente para verificar qual a preferência do PPDDH-PA nesses casos.

Dessa maneira, a tabela¹²¹ foi organizada com as colunas “nº”; “nome”; “documentos”; “local de atuação”; “luta”; “agressor”; “registrou B.O. da ameaça”; “gênero”; “decisão”, com subitens “inclusão/medidas” e “não inclusão”; “incluso, mas não implementado”, com subitens “assassinado”, “denúncia” e “recusa”; e uma última coluna com “observações”. As linhas se referem a cada caso de solicitantes. Vale ressaltar que as informações colhidas e apresentadas neste tópico se restringem àquelas constantes nos relatórios analisados e não versa sobre a efetiva implementação ou não das medidas sugeridas nos casos de inclusão da/o DDH no PPDDH-PA. Por outro lado, a partir de alguns RMs constantes nas pastas nos casos, foi possível colher algumas informações importantes que se descreveu no campo de “observações”.

No total, nas 77 pastas, há 2 Pareceres, 16 RARV, 60 REA, 44 RM e 6 RP. Porém 2 REA e 1 RM tiveram a análise prejudicada, pois se referem inicialmente a um DDH, mas, na descrição dos demais itens, relata a situação de outro, o que comprometeu, inclusive, o conteúdo completo de dois casos, tendo em vista que o RM equivocado e 1 RE eram os únicos documentos constantes em 2 das 77 pastas. Dessa maneira, ao final, restaram 75 pastas autônomas que foram analisadas, 58 REA e 43 RM, além dos demais descritos acima. Além disso, em duas das pastas o conteúdo se referia a dois/duas DDHs¹²² e em ambos os casos elas/eles não foram inclusos no Programa. Assim, foram 75 pastas de arquivos nos quais havia 77 DDHs envolvidos. Vale lembrar que os números de cada tipo desses arquivos variam, porque algumas pastas possuem apenas um e outras possuem vários relatórios de mesma espécie.

121 Disposta no Anexo A deste trabalho.

122 Uma delas sobre o caso da nota de rodapé 121 e outro no qual as/os DDHs eram parentes e também foram entrevistadas/os e todo o procedimento se deu em conjunto.

Por fim, além desses documentos com conteúdo relevante, havia 2 fichas de entrevista que também foram analisadas, um Termo de Renúncia e 2 Relatórios complementares¹²³. As fichas de entrevistas contêm informações tabeladas e mais detalhadas com o perfil da/o DDH, mas, como aparece apenas duas vezes nos arquivos, está acompanhada por RE e apresenta conteúdo semelhante a este, utilizou-se as mesmas apenas como material de apoio para análise. Vale dizer, por outro lado, que esse arquivo dispõe de campos para preenchimento que indicam itens como orientação sexual, raça/etnia, identidade de gênero, dentre outros, mas esses campos não estão preenchidos. Dessa maneira, pode-se inferir que esses critérios de diferenciação não eram considerados nas análises realizadas pelo PPDDH-PA ou, se eram, não foram documentados.

A partir deste levantamento, obteve-se como resultado que, das/os 77 DDHs que passaram pelo procedimento de inclusão no PPDDH-PA, 21 são mulheres e 56 são homens. Quanto à decisão, das 77, 47 foram aceitas, 15 mulheres e 32 homens, e 30 não foram aceitas para inclusão, 6 mulheres e 24 homens. Das 47 pessoas que foram aceitas, uma foi assassinada antes da implementação das medidas, três renunciaram e duas se recusaram a ter as medidas propostas implementadas.

Tabela 13 – Casos analisados de solicitações para inclusão do PPDDH-PA

	Aceitas		Não Aceitas	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
	15	32	6	24
	47		30	
Total:	77			

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Do total de 47 pessoas que foram aceitas, os documentos descreveram as medidas sugeridas ou as mesmas foram indicadas em alguns dos relatos em apenas 26 dos casos. Destes, pelo menos 21, orientam pela “proteção policial”. É importante destacar que essa análise pode fornecer uma estimativa de preferência do PPDDH-PA pelas medidas voltadas à proteção policial, mas esse número não pode ser lido isoladamente tendo em vista que quase a metade dos relatórios de pessoas inclusas não descreve a medida de proteção sugerida ou adotada. Por

¹²³ Os relatórios denominados como “complementares” têm perfil de monitoramento e apenas elencam alguns acontecimentos, como reuniões com a/o DDH e só foi encontrado em um dos casos, por isso também não foi incluso como documento padrão da análise realizada.

outro lado, é evidente que a opção pela proteção policial é recorrente e outras, como acompanhamento e apoio de assistência social, médica, psicológica e jurídica; provação de órgãos do Poder Público; fornecimento de meios de contato, como telefone adequado para áreas inóspitas; etc. são medidas mencionadas de forma esporádica.

É importante destacar também que, em pelo menos 12 dos 77 casos, foi relatado o envolvimento ou suspeita de envolvimento de policiais da região nas ameaças e, em alguns deles, ainda assim, a medida sugerida pelo PPDDH-PA foi de proteção policial. Em um caso a/o DDH sugeriu que, na hipótese de ser determinada a escolta policial, que a mesma fosse feita por policias de outros estados ou segurança particular. Em pelo menos 2 dos casos de ameaça concreta, a/o DDH não registrou boletim de ocorrência porque não foi recebida/o pela autoridade policial ou a mesma não quis fazer o registro, em 1 caso, a/o DDH não o fez por descrença nessa medida, em 1 caso não o fez por medo de retaliações e em 1 caso foi realizado o registro, mas com dificuldades e após a insistência da/o DDH. Ainda assim, há casos nos quais as/os DDHs sugeriram a proteção policial como uma medida possível a ser implementada.

Mesmo que sejam notáveis as contradições que emergem desse modelo de proteção adotado pelo PPDDH-PA nessa experiência, é necessário fazer alguns destaques observados principalmente em RMs nos quais os policiais que estavam atuando na proteção da/o DDH foram ouvidos. Primeiro, importante dizer que todos os policiais que constam com registro de acompanhamentos pelos relatórios analisados são homens. No campo “Observações” constituído para a tabulação dos dados, destacou-se alguns elementos ressaltados por esses profissionais que merecem ser conhecidos.

Em mais de uma oportunidade, foi relatado que o custeio de manutenção dos agentes de segurança pública no monitoramento da/o DDH foi realizado por esta/e ou pela organização da qual faz parte. Custos como hospedagem, alimentação e materiais de uso cotidiano, ainda que não integralmente, exigiram a dispensa de recursos pela/o própria/o DDH. A escala de serviço foi outro fator de reclamação dos profissionais que opinaram pela preferência de estabelecimento de agentes exclusivos para os acompanhamentos do Programa, sem que fossem também incluídos nas escalas do batalhão que integram. Foi relatado também que se sentiam desvalorizados pela corporação, havendo episódios de comentários negativos e de distanciamento dos demais policiais pelo fato de esses agentes atuarem no PPDDH-PA.

Outro fator importante nesse ponto se refere à pouca estrutura de trabalho fornecida a esses agentes. Em mais de um caso houve relato de falta de equipamentos, veículos velhos e com problemas mecânicos, além de casos de policiais que foram deslocados para acompanhamentos no PPPDDH-PA, mas não receberam nenhum tipo de capacitação para essa

atividade, ainda que tenham considerado necessário. Por esses dados, é possível perceber que há, de fato, uma preferência do Programa para um modelo de proteção policial de DDHs, mas, ainda que haja esse direcionamento, a estrutura fornecida para os acompanhamentos é precária.

Outro destaque que merece ser feito é quanto às pessoas que, ainda que tenham sido aceitas para a inclusão, renunciaram ou recusaram as medidas. Algumas o fizeram por decidir deixar o local de atuação, tanto por questões de segurança como por mudanças de planos pessoais. Há porém, o caso de uma renúncia que se deu justamente pela descrença no modelo de proteção individualizado, inclusive por não atender as peculiaridades do trabalho realizado pela/o DDH.

Também é importante ressaltar que os casos de pessoas que foram excluídas de monitoramento tiveram como justificativa a “não subsistência da ameaça”, porém, considerou-se a ameaça direta à/ao DDH incluso, tendo sido ressaltado de forma explícita que, em pelo menos um dos casos, o contexto de vulnerabilidade permanecia. Assim, é possível inferir que a proteção fornecida pelo PPDDH-PA em determinado período teve alguma relevância pontual para a/o DDH, inclusive com relatos de defensoras/es que manifestaram que, sem a proteção, já poderiam ter sofrido algum atentado. De outra forma, essa proteção, de fato, não alcança as causas estruturais de conflito, ou seja, se por alguma razão a/o agressor direto da/o DDH deixa de causar ofensa, a/o DDH pode ser retirada/o do Programa, mas fica vulnerável a sofrer atentados futuros da mesma pessoa ou mesmo de outras que se insiram como violadoras no contexto no qual atua.

Quanto aos 30 casos que não foram aceitos para inclusão no programa, em grande parte a justificativa na conclusão da equipe técnica se referia ao “não preenchimento dos requisitos” ou que “deixa de sugerir medidas protetivas extraordinárias aquelas já garantidas pelo Estado na preservação da ordem pública”. De fato, há casos de entrevistas nos quais a/o entrevistada/o se declarou como “não DDH” ou a/o mesma/o integrava alguma ocupação, por exemplo, mas não figurava como liderança ou pessoa com ameaça direcionada a si. Em outros casos, foi averiguado que houve alguma ofensa direta, mas se tratava de questões particulares ou disputas entre as próprias organizações, o que descaracterizava o perfil para inclusão no Programa.

Por outro lado, ressalta-se que, ao longo dos relatórios, não há a exposição pormenorizada de motivos que levaram a equipe técnica a: 1) considerar a/o solicitante como DDH; 2) estimar o nível de risco ao qual a pessoa está submetida; e 3) adotar as medidas que são elencadas para a proteção, nos casos de inclusão. Mesmo os RARV, que têm por finalidade “apresentar uma análise mais objetiva”, não dispõem sobre esses critérios e parâmetros para análise. Nesse sentido, considera-se importante pontuar duas sugestões centrais que poderiam

ser observadas pela equipe responsável pela gestão do novo PPDDH-PA que está em processo de implementação: 1) uniformizar os relatórios¹²⁴ e documentos referentes à inclusão e acompanhamento de DDHs, sendo imprescindível que constem algumas informações, como o registro das ameaças à autoridade competente e o nível de risco avaliado, que foram itens que estavam ausentes em grande parte dos relatórios analisados; e 2) detalhar os critérios¹²⁵ pela decisão de inclusão ou não da/o DDH no Programa, porque, ainda que alguns casos tenham deixado evidente a decisão, em muitos a conclusão do relatório não foi fundamentada em critérios explícitos.

Observa-se, assim, que essa experiência do PPDDH-PA proporcionou um acúmulo significativo de experiências que podem contribuir para o novo estágio que o Programa irá vivenciar quando passar a ser efetivamente implementado. Por esse caso concreto, é possível notar algumas contradições e, a partir desse tratamento inicial dos dados, proporcionar novos estudos que contribuam para o fortalecimento de DDHs na Amazônia paraense, seja por meios institucionais, como os Programas de Proteção, seja como por outras alternativas. No último tópico que segue, serão apresentadas algumas reflexões sobre possibilidades de caminhos para a proteção de DDHs no Pará.

3.3 Ressoar as vozes que ecoam: possibilidades e alternativas ao modelo de proteção adotado na Amazônia paraense

Após as análises levantadas até o momento, é necessário retomar ao problema de pesquisa que funda este trabalho: em que medida o modelo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos desenvolvido no Pará protege a vida e garante a continuidade da militância dos sujeitos inclusos? É importante ressaltar novamente que esse problema alude ao Programa executado entre 2008 e 2012, mas não se restringe a ele, tendo em vista que o estudo está voltado para o modelo de proteção. Dessa maneira, como foi observado, a segunda experiência do Programa, que está em processo de implementação no estado, adota moldes semelhantes ao anterior, portanto, ainda que não seja possível analisá-lo especificamente já que ainda não foi implementado, pode-se incluí-lo nas discussões desse tópico.

¹²⁴ Vale ressaltar que o próprio Manual de Procedimentos sugere alguns modelos que podem ser utilizados como base para uma padronização que busque uniformizar as informações das/os solicitantes, entendendo a necessidade de adequação às particularidades dos casos.

¹²⁵ Esses elementos também estão presentes com parâmetros de análise descritos no Manual de Procedimentos do PPDDH (BRASIL, 2008).

Foi possível observar alguns limites fundamentais do modelo de proteção adotado pelo PPDDH-PA. Ainda assim, não se pode olvidar que o Programa é uma conquista de diversos órgãos e organizações da sociedade civil que buscaram (e buscam) incansavelmente o reconhecimento da importância da atuação de DDHs e da responsabilidade do Estado frente à situação de vulnerabilidade desses sujeitos. Por outro lado, restou evidente que o modelo proposto pelo PPDDH-PA tem, pelo menos, três características fundamentais que merecem atenção: 1) volta-se, especialmente, para a proteção individual de sujeitos ameaçados ao mesmo tempo que relega a segundo plano as estratégias de combate a causas estruturais de conflitos; 2) como demonstrado no tópico 3.1, possui um sério problema quanto ao sigilo de informações sobre a/o DDHs que são inclusos e mesmo sobre os convênios, em geral, estabelecidos entre a União e os estados; e 3) é centrado na proteção pelas forças de segurança pública, com destaque para a atuação da PM.

Em contrapartida, há possibilidades de articulação e fortalecimento de outras formas de (auto)proteção que são pensadas estrategicamente pelas/os próprias/os DDHs e merecem ser conhecidas para que se busque alternativas frente aos limites do Programa. O fato de haver a possibilidade de escuta da/o DDH que solicita a sua inclusão, é uma abertura significativa para que esses sujeitos não sejam tratados como objeto de proteção, tutela ou resguardo, mas para que possam figurar como atores no processo de decisão quanto à melhor medida de proteção a ser adotada. Ainda assim, os moldes nos quais o PPDDH se configurou, inclusive pela representatividade no Conselho que não é paritária e foi mais prejudicada desde 2016, assentam limites de difícil transposição. A constituição não paritária de representantes da sociedade civil no CEPDDH, do PPDDH-PA, também é reflexo dessa estrutura.

Nesse sentido, faz-se necessário buscar alternativas a esse modelo de proteção e, ressalta-se, algumas já existentes e desenvolvidas pelas próprias organizações de direitos humanos e movimentos sociais. Essa proposição parte da necessidade de se pensar a própria estrutura na qual o Estado se fundamenta para propor o modelo de proteção eminentemente policial que é adotado pelo PPDDH hoje e, por consequência, pelo PPDDH-PA. A construção de uma política de proteção holística, que não se restrinja ao indivíduo ameaçado ou a uma situação de vulnerabilidade específica tem sido um debate atual e constante de organizações de direitos humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2017), apesar de reconhecer as iniciativas de alguns Estados pela adoção de Programas de Proteção a DDHs, identifica que essas ferramentas necessitam de melhoras para alcançar os resultados desejados. Observou-se que, mesmo com as pessoas inclusas nos Programas, ainda persistem algumas deficiências

fundamentais que mantêm esses sujeitos em condição de vulnerabilidade, ainda que atendidos por medidas de proteção da política pública. Nesse sentido, em 2017, a CIDH publicou um relatório denominado “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017), do qual se extraem algumas contribuições importantes para o debate que aqui se apresenta. Em momentos anteriores, a CIDH já havia diagnosticado a realidade de violações e vulnerabilidades sob as quais DDHs são submetidas/os e refletia sobre a responsabilidade de o Estado construir uma política de proteção a esses sujeitos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 22).

Essa política proposta difere da mera assistência e proteção pontual de DDHs sob ameaça que tem permeado o PPDDH e engloba o que a CIDH denomina de “política de proteção global”, “política integral de proteção” ou “política pública de proteção”, nomenclaturas diferentes, mas de mesmo conteúdo (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 11). Aqui, optou-se por utilizar o termo “política integral de proteção” por ser o mais recorrente nas bibliografias consultadas e que apresenta o seguinte conteúdo

Una “política integral de protección” parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos. En este sentido, hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 12).

Desse conceito, extrai-se alguns elementos centrais: o exercício de forma livre e segura das atividades de defesa de direitos que as/os DDHs exercem; não se limita à proteção física do sujeito ameaçado; engloba o respeito aos direitos de DDHs, a prevenção das violações; a investigação devida dos casos de violações contra DDHs e a responsabilização dos responsáveis por essas violações. Em complemento a esse conceito, Paula Arruda, Alessandro Rodrigues e Natasha Lima (2018) constroem uma perspectiva de “proteção integral” que, além de pensar um mecanismo amplo de proteção, também percebe a “integralidade” do próprio sujeito, em seus aspectos, físico e biológico, mas também moral e intelectual (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018, p. 50).

Dentre os pressupostos dessa proposição, estão algumas obrigações dos Estados para possibilitar o exercício da defesa de direitos por DDHs¹²⁶, desenvolvendo-se:

1) Obrigação de respeitar, que incide sobre o dever de os agentes estatais respeitarem os direitos de DDHs e não criarem obstáculos para esse exercício, no qual se incluem os trabalhos de agentes de segurança pública, legisladores, juízes e operadores da justiça, e, destaca-se, que o Estado não deve incentivar campanhas de difamação e criminalização de DDHs, bem como deve reformar ou revogar normas violadoras de direitos ou restritivas das suas atuações;

2) Obrigação de prevenir, que abrange a criação de uma cultura de direitos humanos, reconhecimento e valorização da atuação de DDHs, a formação e capacitação de funcionários públicos, e a obrigação de combate a causas estruturais de conflitos, como a impunidade e corrupção, inclusive pela investigação diligente de casos de violações de direitos de DDHs. Nesse ponto, ressalta-se que deve também ser dada atenção à responsabilidade de empresas que criam ou exacerbam a situação de risco e vulnerabilidade vivenciada por DDHs e as mesmas devem ser inclusas nos debates para identificar, conter e/ou eliminar riscos de suas atividades para DDHs, bem como devem ser responsabilizadas nos casos de causar danos. A disponibilização de dados sobre a situação de DDHs e a atualização contínua dos mesmos é outro que deve ser observado¹²⁷;

3) Obrigação de proteger frente a situações de risco, que implica ao Estado o dever de adotar medidas que garantam a preservação da vida e integridade física de DDHs, seja por contextos derivados de atuação de particulares, seja de ações estatais;

4) Obrigação de investigar, julgar e sancionar, que recai diretamente relacionada aos agentes públicos que atuam na área da segurança pública e judicial, mas também alcançam os organismos responsáveis por identificar e tratar causas estruturais de conflitos. Assim, essas obrigações se referem tanto à diligência contra violações diretas de direitos de DDHs, como dos responsáveis por criar o contexto de vulnerabilidade (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 85-98).

Observa-se, dessa maneira, que a proposta de uma proteção integral tem o atendimento individual de DDHs ameaçados como apenas um dos aspectos da Política de Proteção. O

126 É importante pontuar que a produção e análise da CIDH se volta, geralmente, para a defesa de direitos “conforme la Declaración de la ONU sobre Defensores” (CIDH, 2017, p. 81), mas, ainda que se utilize as diretrizes da Comissão aqui, ressalta-se que essa defesa não deve ser vista apenas pela perspectiva normativa dos direitos reconhecidos, mas a partir das reflexões que foram travadas especialmente no tópico 1.2 deste trabalho.

127 Nesse aspecto, vale retomar a constatação que foi realizada nos tópicos anteriores. A questão de construção e disponibilização de dados sobre as violações contra DDHs por organismos governamentais é uma grande fragilidade do Programa nacional. Observou-se no caso da Amazônia paraense a grande dificuldade de se encontrar publicações oficiais mesmo sobre a construção do Programa orientado pela lei estadual 8.444/16.

combate a situações que causam riscos a DDHs, como a corrupção, falta de independência e parcialidade judiciais, impunidade, deslegitimação e criminalização desses sujeitos, ocupa um lugar de centralidade em um Programa pelo viés de uma proteção integral (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 14). Ao longo das atividades da CIDH, também foi evidente alguns pontos em destaque, que foram firmados em audiências temáticas e de país, como o dever de o Estado fomentar uma cultura de valorização da proteção e promoção dos direitos humanos, o monitoramento de padrões de violência pela coleta contínua de dados, o melhoramento de protocolos de investigação e a destinação de recursos financeiros e humanos suficientes para essas atividades (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 77).

A partir disso, essa proteção integral parte de quatro pressupostos

Tabela 14 – Pressupostos para a proteção integral pelos Estados

Primeiro (Respeitar)	Segundo (Prevenir)	Terceiro (Proteger)	Quarto (Investigar, julgar e sancionar)
- Obrigação de o Estado respeitar os direitos de DDHs, com destaque para o controle das forças punitivas e órgãos de justiça para que não cometam arbitrariedades.	- Obrigação de o Estado prevenir as situações de vulnerabilidade pela valorização da atuação de DDHs, com medidas de curto e longo prazo para adoção; - Adoção de um marco legal sólido de garantia de direitos de DDHs e suas atuações.	- Obrigação de o Estado proteger e garantir os direitos à vida e integridade física de DDHs; - Em contextos de grandes violações, essa obrigação se estende a mecanismos especializados, legislação e políticas e medidas urgentes que devem considerar as causas e contextos estruturais das violações; - Adoção de medidas específicas de proteção a sujeitos específicos que estão em condição de maior vulnerabilidade: mulheres defensoras, LGBTTI, que atuam com povos indígenas e comunidades tradicionais, rurais e afrodescendentes, com destaque para territórios afetados por grandes projetos.	- Obrigação de o Estado atuar de forma diligente quanto a investigações, julgamentos e sanção de responsáveis por violações de direitos humanos; - Desde o processo de investigação, quando a violação estiver relacionada a DDHs, deve-se adotar a perspectiva dos contextos estruturais de violação sob o qual os sujeitos estão submetidos; - Esses procedimentos devem estar voltados tanto para os atores materiais como intelectuais das violações.

Fonte: Elaborado pela autora com base em bibliografia (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 15-17).

É determinante para a adoção das medidas de proteção integral que haja recursos econômicos e humanos adequados e suficientes para o alcance dos resultados esperados. Nesse sentido, também deve haver um compromisso e apoio do Estado, vontade política, para que se adote leis, resoluções, políticas e programas que possam atuar de forma global na proteção de DDHs, inclusive por uma integração entre os Poderes centrais do Estado e atuação coordenada para este fim. A existência de um marco legal e administrativo bem definido, que reconheça a proteção de DDHs por uma perspectiva de política integral e regule de forma nítida as obrigações dos órgãos e demais organismos estatais quanto à execução de medidas de proteção e prevenção, também é outro fator de relevância destacado pela Comissão Interamericana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 84-85).

Nesse ponto, é importante resgatar o questionamento que foi feito no tópico 2.2: o PPDDH brasileiro ainda não tem um marco normativo sólido, mas alguns Programas estaduais, como o PPDDH-PA, já possuem lei estadual específica que lhe regula, ainda assim, não foi implementado. Dessa maneira, faz diferença haver lei que regule o Programa? Como foi mencionado nesse trecho anterior do trabalho, a inexistência de uma lei e a regulação por decreto do PPDDH permite que essa estrutura do Programa seja mais maleável aos interesses do Poder Executivo, tendo em vista que há menos obstáculos para a sua alteração. Ademais, a constituição, promulgação ou alteração de Lei, exige um maior esforço e envolvimento de diversos organismos dos poderes Executivo e Legislativo, como foi observado pela tramitação da Lei n° 8.444/2016.

Assim, considera-se importante haver uma lei, um corpo normativo sólido, que conduza os Estado a atuar frente à sua responsabilidade e obrigações quanto a proteção da vida, integridade física e garantia de livre atuação de DDHs, inclusive porque haver uma lei em nível federal, ou mesmo estadual, evidencia essas obrigações de órgãos e instituições governamentais a aderir à política de proteção. Por outro lado, a atual experiência do PPDDH-PA demonstra que a promulgação de uma lei que regule o Programa não é suficiente por si, pois o “volume e a qualidade das normas e dos regulamentos não garantem a efetividade da proteção, muitas vezes reduzida a medidas puramente materiais e paliativas” (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016, p. 179). A própria Lei n° 8.444/2016, como foi tratado no tópico 3.1, apresenta lacunas e a preferência por uma proteção que prioriza o atendimento individual e pontual de indivíduos ameaçados, inclusive estabelecendo prazo específico para a execução das medidas de proteção.

Dessa maneira, ainda que seja importante haver uma lei e que, de fato, possa fazer diferença na implementação e consolidação de Programas de Proteção, esse corpo legislativo deve também ser acompanhado por estratégias articuladas para a sua efetiva implantação, o que

depende de decisões políticas e da articulação dos diversos atores que agem naquele determinado contexto. Em consonância com as contribuições da CIDH, também se considera de grande relevância a proposição de um Programa pautado em uma proteção integral, que alcance além da individualidade do sujeito incluso. Nesse sentido, no caso do PPDDH-PA, observa-se que essa experiência do Programa não caminha pelo viés da proteção integral, pois, ao mesmo tempo que relega o combate às causas estruturais de conflitos a segundo plano, prioriza o atendimento individualizado, compromete as informações e dados pessoais de pessoas ameaçadas e recai fortemente em um viés de uma proteção policial.

A partir da experiência de levantamento do diagnóstico realizado por Paula Azevedo et al. (2016) e sobre o qual se referiu no tópico 1.5, também é possível extrair elementos importantes que podem contribuir para a formulação e construção de um Programa a partir de uma perspectiva de proteção integral. Como foi descrito anteriormente, a pesquisa do LAJUSA se fundamentou na IAP e Clínica Política que permite a percepção das/os DDHs a partir de seus contextos histórico, político e cultural, entendendo-os como sujeitos integrais capazes de perceber sua condição e atuar de forma a impactar a formulação de políticas voltadas às suas realidades. A partir disso, outro viés que também se inclui nesse debate sobre uma proteção integral é quanto à forma como as/os DDHs são percebidos, recepcionados e atendidos pelas políticas públicas de Estado.

Nesse sentido, o contexto que leva à vulnerabilidade da/o DDH deve ser tomado como premissa para a adoção de medidas de proteção. Não se pode pensar nos impactos e obrigações do Estado apenas quanto à responsabilidade de garantia da proteção da vida e integridade física desses grupos, ou mesmo se resumir à mitigação de possíveis impactos jurídicos das violações. Por outro lado, deve-se perceber que as ameaças atingem integralmente a vida de DDHs, gerando impactos psicossociais que também devem ser abordados e atendidos, portanto, seria importante que a equipe técnica do Programa também estivesse voltada para um atendimento, acolhimento e acompanhamento psicossocial das pessoas inclusas, não que fosse restrita a verificar a situação de ameaça ou não, e que se atente à integridade moral e intelectual do sujeito, não apenas física e biológica (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018).

Assim, a proposta apresentada de uma proteção integral parte, inclusive, da atenção a ferramentas de (auto)proteção desenvolvidos pelas/os próprias/os DDHs. A autoproteção é formada pelos diversos mecanismos, condutas e procedimentos, que visam reduzir ao máximo a potencialidade das agressões e a sua concretização (ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018, p. 39). Dentre exemplos, incluem-se movimentos de empoderamento de grupos vulnerabilizados, como mulheres indígenas do Xingu e Tapajós, a omissão de nomes de

lideranças, construção de meios de comunicação alternativos, mobilizações coletivas para produção de cartas de denúncias e reivindicações, dentre outras (AZEVEDO et al., 2016). Também foi possível observar, pelas discussões levantadas no capítulo 2, que a articulação entre órgãos, entidades de direitos humanos e movimentos sociais, em nível nacional e internacional, também pode ser uma estratégia eficaz para o reconhecimento e garantia de direitos, como se mostrou eficaz para pressionar o Poder Público brasileiro a estabelecer o PPDDH.

Dessa maneira, com base nessas duas bibliografias utilizadas para este levantamento e nas discussões trazidas até o momento, destacam-se alguns elementos centrais para a constituição Programa de Proteção a partir de uma política integral de proteção: 1) marco legal sólido tanto para reconhecimento da atuação de DDHs, como de regulação de um Programa de Proteção; 2) disposição de recursos financeiros e humanos necessários e sustentáveis; 3) colaboração entre instituições e diversos níveis do Estado; 4) independência e autonomia da entidade responsável por gerir o Programa; 5) o estabelecimento de canais fluidos e acessíveis para denúncias de violações e acolhimento de DDHs em situação de vulnerabilidade, nesse ponto, ressalta-se a importância de o Estado poder atuar ao tomar conhecimento de uma situação de risco sem depender, necessariamente, que seja acionado pelo indivíduo em risco; 6) protocolos de análise de risco flexíveis e individualizados que sejam capazes de analisar cada situação em concreto, ressalta-se, por outro lado, que o “individualizado” não se refere a atender apenas indivíduos, mas no sentido de perceber a particularidade de cada contexto de violação¹²⁸; 7) as/os DDHs devem poder participar do processo de escolha e estabelecimento das medidas de proteção a serem adotadas; 8) as medidas eleitas devem ser idôneas e efetivas; e 9) atendimentos e acompanhamentos psicossociais, ou seja, não limitados a uma proteção policial (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017; ARRUDA; RODRIGUES; LIMA, 2018)

Nesse aspecto, entendendo-se relevante o debate de pensar o Programa a partir de uma proteção integral, é importante retomar alguns debates sobre o PPDDH como política pública, que foi abordado anteriormente, para vislumbrar algumas possibilidades de condução do PPDDH por essa perspectiva:

1) A constituição de DDHs como atores políticos no cenário de reivindicação da Política e do Programa de Proteção é um fator necessário para que seja capaz de influenciar na sua estruturação, para que um estado de coisas se torne um problema político (RUA, 1997);

128 A CIDH sugere alguns elementos para a análise de risco: 1) o tipo de ataques cometidos; 2) se os ataques ocorrem de forma reiterada; 3) se a gravidade dos ataques tem aumentado ao longo do tempo; e 4) se algum agente do Estado está envolvido (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 154).

2) É importante que haja representações legítimas desses grupos vulnerabilizados nas esferas institucionais de poder para que viabilize a inserção de suas pautas na agenda governamental;

3) Além de objetivar o reconhecimento de uma demanda, é necessário que haja a reivindicação dos recursos e meios fundamentais para sua implementação, ou essa demanda pode recair em uma não-decisão, mesmo depois de reconhecida;

4) Ademais, além da apresentação de demandas que podem se transformar em problemas políticos, é relevante que haja a proposição de preferências de soluções possíveis (RUA, 1997) para aproximar a política pública do que se deseja;

5) Além do Poder Público, os agentes particulares que, por sua atuação ou atividade econômica, afetam DDHs devem estar no alvo de observância e responsabilização, tendo em vista que influenciam tanto nas políticas que são adotadas pelo Estado, como para a própria constituição ou agravamento da situação de vulnerabilidade vivenciada por DDHs.

Por outro lado, ainda que essas estratégias possam estimular a institucionalidade do Poder Público a atuar mais próximo das necessidades e reivindicações de DDHs, há mecanismos de proteção que estão para além de reivindicações de políticas públicas ou restritas ao Estado. Como exemplo, o fortalecimento das organizações de direitos humanos e movimentos sociais, a adoção e criação de meios alternativos de comunicação, a visibilidade das ameaças perpetradas contra DDHs, estabelecimento de métodos de denúncia específicos para esses casos e a construção de uma proteção coletiva nos próprios territórios de conflitos (AZEVEDO et al., 2016), são algumas possibilidades formuladas e construídas por esses próprios sujeitos. Ademais, a demanda por mecanismos de defesa de coletividades é outra reivindicação presente nos contextos de conflitos.

É importante destacar também que a continuidade de levantamentos e publicações sobre casos de ameaças, assassinatos e tentativas de assassinato de DDHs no Brasil por conflitos no campo serem produzidos por uma organização social, que é a CPT, e a experiência do diagnóstico realizado pelo LAJUSA, também exemplificam outra estratégia de proteção que envolve a produção intelectual e científica sobre a realidade de violações de direitos de DDHs a partir desses próprios sujeitos. Dessa maneira, o esforço e dedicação no levantamento e registro de informações a partir da perspectiva de sujeitos violados é um importante elemento para a continuidade e avanço nos debates sobre possíveis formas de enfrentamento dessa realidade. Essas produções, com igual importância de outros materiais bibliográficos, também devem ser valorizadas pelos ambientes de pesquisa acadêmica que, ao se aproximar dessas discussões, merecem se atentar para a perspectiva de construção do conhecimento a partir

desses sujeitos, não apenas os tendo como objeto de investigação, o que pode ser viabilizado pela adoção de metodologias de pesquisa científica, como a IAP e Educação Popular.

Por fim e igualmente importante, pelo estudo que foi realizado sobre o PPDDH e sobre o PPDDH-PA, notou-se não haver nenhum tipo de diferenciação sobre os sujeitos que podem ser atendidos pelo Programa. O mesmo procedimento que é adotado para DDHs que atuam no meio rural, o mais mencionado neste trabalho por serem os conflitos mais latentes na Amazônia paraense, é aquele adotado para atender a variedade de sujeitos e pautas que permeiam as atuações neste território e sobre as quais se referiu especialmente no tópico 1.3. Nesse sentido, a própria CIDH pontuou a necessidade de se estabelecer enfoques diferenciados para grupos em maior grau de vulnerabilidade ou discriminação histórica, o que, inclui pensar uma proteção para além do indivíduo, tendo em vista que alguns grupos, como povos indígenas, compreendem-se a partir da sua coletividade e, quando a liderança está em risco, todo o povo também está; igualmente DDHs que atuam em defesa da terra e território e estão inseridos em espaços de conflitos.

Assim, retoma-se o que foi refletido sobre o reconhecimento do papel das mulheres defensoras de direitos humanos no tópico 1.4, além de povos indígenas, afrodescendentes, LGBTT (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017). A CIDH destacou que nesse rol de DDHs em maior risco, estão aquelas/es que lutam pela terra, meio ambiente e estão no enfrentamento das violações decorrentes da implementação de grandes projetos. Dessa maneira, reforça-se a necessidade de adoção de protocolos e procedimentos de atendimento a esses sujeitos de forma particular e a análise de risco de forma a perceber cada contexto específico das/os DDHs que solicitam atendimento pelo Programa. Por outro lado, tendo em vista o destaque que uma perspectiva de proteção integral reflete sobre o combate às causas estruturais de conflitos, também é relevante que haja campanhas e mecanismos de combate aos estereótipos que contribuem para o aumento da vulnerabilidade de DDHs em situação de ameaça (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Nesse aspecto, a Comissão Interamericana orientou para a adoção de estratégias diferenciadas de proteção que considere as particularidades desses grupos, por exemplo, para o caso de mulheres defensoras, a CIDH sugeriu que fossem adotadas medidas como a produção de materiais de proteção, como coletes à prova de balas adequados para o porte físico das mulheres, além de concessão de proteção ao núcleo familiar, escolta por policiais femininas e acesso a sistemas de atenção psicossocial com uma perspectiva de gênero, inclusive para acolher mulheres que são vítimas de violência sexual em razão do trabalho que exercem (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 167). Também,

quanto a pessoas que atuam nos meios rurais, destacou-se a necessidade de atenção às diferenciações geográficas nos quais esses grupos se inserem e de atendimento a povos e comunidades a partir de uma atuação conjunta entre o Estado e esses sujeitos e coletividades para a eleição da melhor estratégia de proteção (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 168). Quanto à proteção de pessoas LGBTTT, verificou-se a existência de violações específicas a esses sujeitos em um cenário generalizado de violência, o que exige, de pronto, a identificação dessas particularidades nos diagnósticos e avaliações de risco para o estabelecimento da melhor estratégia de proteção (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 171).

Conforme foi trabalhado no capítulo 2, o PPDDH e, por consequência, o PPDDH-PA, como política pública, é fruto de uma série de decisões e não-decisões políticas. Resta evidente que a atuação de órgãos e entidades que atuam na defesa e promoção de direitos humanos foi fundamental para sua configuração e, por isso, o Programa deve ser entendido como uma conquista dessas organizações. Por outro lado, ao ser incorporado como uma política pública do Estado, seja pela estrutura estabelecida ainda quando era orientado por decreto, ou mesmo no caso da lei que rege o PPDDH-PA, ele passa a ser impregnado de uma estrutura que limita a atuação desses mesmos grupos que contribuíram para a sua constituição, seja por uma representação não paritária no CEPDDH, como no caso do PPDDH-PA, seja pela dificuldade de aplicação dos recursos já disponíveis para a sua execução, ou mesmo pela completa exclusão dessas representatividades, como se deu em 2016 no Conselho Deliberativo do PPDDH¹²⁹.

Pôde-se observar, ao longo deste trabalho, que as políticas públicas não são “instituições”, “instrumentos” ou “monopólios” do Estado, como algo puro e certo, mas são resultado de disputas políticas, que perpassam pelas esferas social e econômica e desaguam no que será ditado ou não como uma demanda política a ser atendida pela agenda governamental. Assim, buscar alternativas ao modelo policial de proteção exige, necessariamente, que se pressione a centralidade das cúpulas de tomadas de decisão que desaguam na configuração do PPDDH-PA como política pública, na forma que está constituída hoje. Da mesma maneira, tendo em vista que, apesar de ser uma conquista das organizações sociais, o PPDDH-PA possui seus limites e fragilidades, dependerá das/os DDHs, entendidos a partir da sua coletividade e contexto social, não necessariamente individual, decidir até onde o Programa é uma ferramenta estratégica de proteção.

129 Vide tópico 2.2.

Além disso, não só a estrutura da Política ou do Programa deve ser analisada, mas também os contextos político, econômico e social no qual se inserem. Dessa maneira, é necessário pensar estratégias a partir das/os DDHs, entendendo-os como atores que influenciam no processo de constituição e consolidação dessas políticas públicas, mas a existência de um Programa de Proteção não deve ser vista como um fim em si mesmo. Nesse sentido, as próprias organizações e movimentos sociais podem refletir em que medida o PPDDH-PA ainda se coloca como uma ferramenta estratégica de proteção no contexto que o Brasil vivencia. Não se levanta esse debate no sentido de descartar o Programa como uma ferramenta importante, mas de se pensar quais alternativas possíveis em relação a ele, inclusive pelas considerações que foram levantadas neste tópico.

Por fim, entende-se que, ainda que uma Política ou Programa de proteção recaia na ideia de constituição de uma política pública, ela não deve ser reduzida à institucionalidade do Estado ou depender, necessariamente, dele para se constituir e implementar. É obrigação do Estado fornecer os mecanismos para a atuação livre e sem riscos de DDHs, mas essa obrigação não deve estar condicionada ao controle do Poder Público sobre os mecanismos de proteção. Nesse aspecto, é importante também refletir até que ponto uma política pública, que também é reflexo das estruturas sociais que vulnerabilizam defensoras/es de direitos humanos, pode ser capaz de transformações mais profundas, como o combate a causas estruturais que submetem esses sujeitos às inúmeras violações que aqui se demonstrou, o que é inclusive, proposta de um Programa pela perspectiva da proteção integral.

Sem a pretensão de se esgotar o debate, ao contrário, por se considerar que este trabalho pode (re)inserir a discussão sobre o modelo de proteção adotado pelo PPDDH-PA; ao invés de conclusões, deixam-se alguns questionamentos. Quanto ao próprio PPDDH, como a política pública que é, levantam-se algumas questões feitas por Terto Neto (2016): o que o PPDDH significa para as/os próprias/os DDHs? Por que ainda é difícil a sua implementação mesmo após mais de dez anos? Por que a sua estrutura não prioriza o enfrentamento a causas estruturais de conflitos (TERTO NETO, 2016)? Acrescenta-se, aqui, outras indagações além dessas: Como se poderia constituir a proteção de DDHs, como política pública, a partir de outro modelo? É possível que o Estado contribua com a proteção desses sujeitos, individual e coletivamente, sem que mantenha a centralidade gestora da política pública em si?

Há inúmeros exemplos de possibilidades e estratégias de proteção, para além das que foram exemplificadas aqui, que brotam no lugar mais propício para este florescimento: no caminhar das defensoras e defensores de direitos humanos que permanecem em luta. Os países vizinhos, latino-americanos, também encorajam outras alternativas para além do Estado, como

o exemplo da construção do Comité para La Protección de Defensores, na Colômbia, e a implementação, em 1999, do programa não-governamental *Somos Defensores*, que atua pela perspectiva da proteção integral, mas sem a centralidade de gestão do Estado, e se fundamenta tanto em estratégias de acompanhamento individual de sujeitos ameaçados, como formas de autossuficiência financeira, educação em direitos humanos, formulação de estratégias de comunicação e, inclusive, pela criação de um Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras (SIADDHH), que monitora os casos de violações de direitos contra DDHs de maneira sistemática e integrada (CARVALHO; SOUZA; DIAS, 2016).

Por certo, é possível que esse mecanismo também possua limites e contradições, mas é uma alternativa passível de estudo e estímulo para desenvolvimento de novas táticas de proteção por DDHs no Brasil. Nesse sentido, nada mais consonante que a reflexão levantada por Lúcia Silva (2018), que remete à discussão sobre a lógica de desenvolvimento, abordada no tópico 1.1, mas que pode alcançar o cerne deste trabalho, inclusive quanto à construção de estratégias de (auto)proteção de (e por) DDHs na Amazônia paraense. Para isso, seria necessária a realização de duas tarefas fundamentais: uma histórica, de conhecer a própria realidade, suas particularidades e desafios; e uma política, de determinar as demandas e direitos que condicionam sua sobrevivência - social, econômica, cultural, intelectual – e estruturar as estratégias de garantia (SILVA, 2018, p. 93-94).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou (re)inserir o debate sobre o modelo de proteção adotado pelo Estado brasileiro na garantia e defesa de sujeitos que atuam em prol dos direitos humanos. Para tal, tomou-se como norte a investigação sobre os alcances e limites projetados por um modelo de proteção eminentemente policial, que, por sua estrutura, está imerso em uma série de contradições que pode acentuar o contexto de vulnerabilização de DDHs.

A realidade de violações a qual defensoras e defensores de direitos humanos estão submetidos na Amazônia paraense é reflexo do histórico de imposição de um modelo de desenvolvimento que valoriza a produção a partir de uma exploração desenfreada de recursos naturais e, paralelamente, deprecia a vida daquelas e daqueles que se opõem a esse sistema. Um modelo que passou a vestir novas roupagens, mas que se ergue e sustenta no mesmo conteúdo de violações, sustentadas pela raiz colonial.

Nesses cenários, DDHs atuam no combate a essas causas, seja na resistência ao avanço de grandes projetos de exploração no território paraense, seja na reivindicação de garantia de direitos já reconhecidos ou em processo de constituição. Atuação, esta, que é nacional e internacionalmente reconhecida como relevante, inclusive para o fortalecimento dos regimes democráticos. Por outro lado, o mesmo cenário que reconhece a importância desses sujeitos, mantém uma estrutura de violações que configuram as atividades de DDHs como perigosas. No Pará, as lutas são múltiplas, mas aquelas relacionadas à terra, moradia e meio ambiente são as mais latentes e confirmam a estrita relação entre as violações perpetradas contra DDHs e as causas estruturais de conflitos.

São diversos os mecanismos e estruturas que sujeitam as/os DDHs a contextos de violações, desde a difamação, criminalização e vitimização, sendo a ameaça um dos mecanismos que objetiva o enfraquecimento da atuação de determinada/o DDH, mas pode ter o efeito de alcançar toda a coletividade. Nesse contexto, o estado do Pará figura como um dos que mais registra casos de assassinatos e ameaças contra DDHs no Brasil. Ainda que essa realidade seja marcada por problemas crônicos de vulnerabilização histórica desses sujeitos, apenas no início dos anos 2000 houve as primeiras propostas de estabelecimento de um Programa de Proteção de DDHs, como resultado das articulações nacionais e internacionais de órgãos e entidades da sociedade civil que atuam em prol dos direitos humanos.

Dessa maneira, a proteção de DDHs no país foi estabelecida em formato de política pública, fruto de diversas (não)decisões políticas do Estado brasileiro que, em 2004, estabeleceu o PPDDH. Porém, apenas após o assassinado da irmã Doroty Stang foi implementada a primeira

experiência pelo PPDDH-PA. A forma com a qual essa política foi instaurada, com infraestrutura precária e sem um Plano Nacional que direcione os procedimentos de execução do Programa resultou nos limites e contradições que foi possível observar nas discussões levantadas no capítulo 3 deste trabalho.

Primeiro, é importante considerar que não há uma produção bibliográfica anterior que agregue as informações sobre a experiência do PPDDH-PA que foi executado entre os anos 2008 e 2012. A Tese de Doutorado de Ulisses Terto Neto (2016) que faz parte da bibliografia deste trabalho foi um importante direcionamento para a pesquisa que se desenvolveu aqui, mas, ainda que ele mencione a experiência do PPDDH-PA, não teve um olhar mais próximo, inclusive porque seu objeto de pesquisa abrangia o PPDDH em âmbito nacional. Ademais, outros dois trabalhos que envolveram o PPDDH-PA foram as dissertações de mestrado de Igor Santos (2016) e Gabriel Soares (2019), mas que tampouco tinham o PPDDH-PA como objeto central de investigação.

Dessa maneira, este trabalho buscou reunir e analisar documentos oficiais relativos ao PPDDH-PA, tendo sido possível reconstituir parte dessa história por meio das publicações oficiais do Governo do Pará e dos relatórios produzidos no âmbito da execução do Programa pela DPE/PA. Por outro lado, é importante evidenciar que, como esta é uma pesquisa de Mestrado, ela foi limitada especialmente por uma questão de tempo, tendo em vista que uma investigação mais aprofundada demandaria a utilização de materiais e métodos exploratórios que dificilmente seriam abarcados em um período de apenas 24 meses de pesquisa, tendo em vista que é necessário conciliar a investigação, em pelo menos 12 desses meses, com as disciplinas cursadas.

Portando, a pesquisa aqui apresentada não tem a pretensão de esgotar o debate, muito pelo contrário. Ao longo da investigação, surgiram questionamentos que merecem ser retomados em outra oportunidade, porque os materiais e métodos eleitos para esta pesquisa não seriam capazes de alça-los. Assim, reconhece-se a importância deste trabalho para a introdução e sistematização de alguns dados que foram possíveis de reunir, tendo-se, de forma inédita, a execução do PPDDH-PA como objeto central da pesquisa. Porém, é importante que haja novas pesquisas que abordem algumas discussões mais centrais sobre outros elementos trazidos nesta oportunidade, como será pontuado adiante.

Como considerações pelas análises realizadas neste trabalho, pode-se elencar:

- 1) A história de “ocupação” exógena da Amazônia carrega uma dinâmica de exploração de recursos naturais e humanos que impõe secularmente uma lógica de violação a sujeitos que contestam esse sistema;

2) Ao mesmo tempo que os diversos fluxos migratórios arrastaram para esse território sujeitos e grandes projetos que influenciaram na dinâmica econômica e social da região, também atraíram pessoas que hoje se configuram como DDHs na Amazônia paraense, inclusive por terem migrado por ver nessa lógica de desenvolvimento alguma oportunidade de subsistência, mas que, ao final, não foi atendida;

3) Os processos de vitimização de DDHs permanece latente, o que, por um lado, demonstra que não foram adotadas medidas suficientes para conter as ofensivas e, por outro lado, demonstra a necessidade de formular ferramentas eficazes de proteção de DDHs;

4) Notou-se que o PPDDH, proposto pelo Estado brasileiro foi estruturado sobre pilares muito frágeis e sem parâmetros consolidados que viabilizassem um maior alcance e efetividade do Programa;

5) Por consequência, o PPDDH-PA, como primeira experiência do Programa, foi desenvolvido em meio a esses limites e contradições;

6) A orientação para a constituição de um ordenamento jurídico consolidado que estructure o PPDDH, ainda que importante, não é suficiente, por si, para a implementação do Programa, devendo estar associada a outras estratégias que direcionem a sua efetiva execução;

7) Ao ser institucionalizado pelo Estado, o PPDDH projetou moldes que limitaram a atuação da sociedade civil em uma política pública que ela mesma articulou para ser reconhecida, o que pode ser visualizado tanto pelo número desproporcional de representantes no CEPDDH e pela exclusão desses sujeitos do Conselho Deliberativo do PPDDH em 2016;

8) Por outro lado, não se pode olvidar que o PPDDH não foi uma formulação autônoma do Estado, mas resultado de uma série de reivindicações das/os próprias/os DDHs e, por isso, pode ser visto como uma conquista desses sujeitos, ainda que possua limites;

9) A documentação reunida sobre a memória do PPPDDH-PA e sobre a qual se teve acesso, foi gerida de forma descuidada, o que reflete, em certa medida, a série de limites sobre a qual já se referiu;

10) Ainda assim, foi possível notar que o PPDDH-PA tem uma tendência para priorizar as medidas de proteção que envolvem um modelo policial, isso se refletiu tanto na experiência anterior, como se vê refletida pela recente que se molda pelos mesmos parâmetros;

11) Também, observou-se que não houve critérios explícitos de diferenciação entre DDHs para a sugestão das medidas de proteção propostas, seja por gênero, raça, orientação sexual, etc.;

12) Paralelamente, outras medidas que podem ser abarcadas por uma perspectiva de proteção integral foram relegadas a segundo plano, inclusive o combate a causas estruturais de

conflito, que é mencionado nos documentos que estruturam o Programa, mas ao qual sequer se refere nos relatórios do PPDDH-PA;

13) Como alternativa, é possível buscar, na própria experiência de DDHs na Amazônia paraense, mecanismos seja para influenciar nessa política pública ou mesmo alternativas a ela e à própria atuação do Estado, sendo imprescindível a priorização do combate a causas estruturais de conflitos.

Ressalta-se que essas análises se limitam aos parâmetros estabelecidos para a investigação aqui proposta. Considerando que uma investigação científica exige o afinamento da análise de dados para obtenção de seus resultados, o estudo feito sobre os documentos fornecidos pela DPE/PA foi dotado de um viés destinado ao estudo sobre o modelo de proteção, conforme foi descrito. Por outro lado, é uma documentação que merece ser revisitada.

Ainda assim, entende-se que, mesmo com limites, este trabalho pode contribuir, inclusive, para a nova experiência do PPDDH-PA que está em (lento) processo de implementação. Propõe-se, aqui, alguns apontamentos que possam servir de instrumento para investigações futuras e, igualmente importante, podem ser usados pelas/os DDHs e demais organizações de direitos humanos que enxerguem essa política pública como uma ferramenta estratégica de proteção de DDHs.

Dessa forma, esta dissertação se conclui não apenas com a pretensão de apresentar resultados sobre a pesquisa desenvolvida, mas tem o intuito de instigar para reflexões fundamentais que permeiam o objeto de pesquisa investigado. Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, para além da construção de debates e apresentação de históricos de desenvolvimento do Programa, surgiram diversas reflexões sobre o próprio modelo de proteção adotado pelo PPDDH, especialmente no que concerne a limites e contradições inerentes a ele, algumas já pontuadas anteriormente.

Assim, considera-se que algumas questões merecem atenção:

1) Quais os critérios e parâmetros de avaliação utilizados pelo PPDDH-PA para considerar uma pessoa como DDH ou em situação de risco, tendo em vista que, como foi exposto, os relatórios da DPE/PA não pormenorizam essas informações;

2) Da mesma maneira, quais foram os parâmetros para definir a exclusão de DDHs do Programa por “não subsistirem as ameaças que motivaram a inclusão”;

3) O que levou o Estado brasileiro a eleger a DPE/PA para executar o PPDDH-PA, a primeira experiência do PPDDH no Brasil, tendo-se configurado como a única unidade federativa a ter um modelo estado-estado. Nesse sentido, como a SOECDH foi eleita para executar o novo Programa;

4) Tendo em vista que o PPDDH-PA, como a política pública que é, depende de decisões políticas para ser constituído e implementado, como as/os DDHs podem influenciar em sua estruturação;

5) Com o cenário de retrocessos que o Brasil tem vivenciado quanto às políticas de direitos humanos, como seria possível exercer essa influência em favor das/dos DDHs nesse contexto, seria um embate estratégico?;

6) Frente aos resultados, ainda que contidos, dessa experiência do PPDDH-PA, como seria possível ampliar seu alcance para abranger as diferenciações de gênero, raça, orientação sexual, dentre outros, como orientou, por diversas vezes, a CIDH; e

7) O PPDDH-PA atinge de forma muito reduzida os objetivos a que se propõe e é imerso em uma série de contradições. Assim, retoma-se uma provocação plantada na banca de qualificação desta pesquisa: o Programa falha ou ele cumpre seu papel ao não proteger de fato?

Ao longo dos cerca de dezesseis anos que o PPDDH está em execução no Brasil, como foi demonstrado pelos dados apresentados, não houve uma significativa redução dos cenários de violações aos quais DDHs são submetidos. Ao contrário, alguns anos mais recentes registraram aumentos exponenciais nos registros de casos de assassinatos e ameaças contra esses sujeitos. Mesmo antes do atual cenário de retrocessos escancarados ao qual os direitos humanos, no geral, estão sendo submetidos atualmente. Já se observava, especialmente desde 2016, a adoção de uma postura do Estado brasileiro que, mesmo em um contexto democrático, aprovou legislações que agravam a criminalização de DDHs.

Nesse sentido, outro questionamento central, já mencionado anteriormente, é importante: em que medida o mesmo Estado que é violador pode contribuir com a proteção de sujeitos que, muitas vezes, atuam contra as suas estruturas? Esse é um questionamento, por outro lado, que exige um estudo muito para além do mundo jurídico e merece ser voltado para a prática das próprias organizações de direitos humanos e movimentos sociais. Quaisquer das conclusões que se arrisquem a responder essa pergunta vão estar associadas às experiências e estratégias de reivindicação de direitos e garantias desses grupos.

Outra consideração importante que deve ser ressaltada nessa oportunidade é quanto a inexistência de menção à instituição ou implementação do PPDDH em outros estados da Amazônia brasileira. Aqui, refere-se especificamente à constituição do Programa nesses locais, pois há levantamentos e análises sobre as violações vivenciadas por esses povos. Pela bibliografia que fundamentou este trabalho, inclusive pelas produções da sociedade civil sobre o tema, não há dados sobre a possível implementação do PPDDH no Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima ou Tocantins.

Mesmo que a região Norte compreenda a maior extensão territorial Brasil, sugere-se, pelo estudo apresentado aqui, que esse silêncio não se dá pela ausência de violações nesses locais, os inúmeros obstáculos relatados para reconhecimento, pelo Estado, de sujeitos em situação de risco, demonstram que, na verdade, o que pode haver é a não atenção para essa realidade. Assim, é urgente e necessário pensar o território amazônico em conjunto, tendo em vista que é um dos espaços que mais sofre com as ofensivas do capital há séculos e, atualmente, tem enfrentado novas formas de avanço desse sistema.

BIBLIOGRAFIA

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos.** Ginebra: Nações Unidas, n. 29, 2004. Folheto. ISSN 1014-5613.

ALVES, Lúcia Helena; MOREIRA, Ana Cleide. Análise psicológica dos defensores/as de direitos humanos ameaçados de morte do Estado do Pará. In: MOREIRA, Ana Cleide (org.). **Em defesa da vida: a realidade dos/as defensores/as de direitos humanos sob situação de risco e ameaça no Estado do Pará.** Belém: CEDENPA, 2008, p. 39-48.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Ataques letales pero prevenibles asesinatos y desapariciones forzadas de quienes defienden los derechos humanos.** Londres: Amnesty International Publications, 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brazil: police killings, impunity and attacks on defenders.** Londres: Amnesty International Publications, 2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Defender derechos humanos en las Americas: necesario, legítimo y peligroso.** Londres: Amnesty International Publications, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2017/18: o estado dos direitos humanos no mundo.** Londres: Amnesty International Publications, 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Transforming pain into hope: human rights defenders in the Americas.** Londres: Amnesty International Publications, 2012.

ARGENTA, Milena; SANTOS, Layza Queiroz. Violências contra mulheres que defendem direitos humanos. In: COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil.** Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018.

ARRUDA, Paula; RODRIGUES, Alessandro; LIMA, Natasha. Conflitos jurídico-políticos na Amazônia e o caso dos defensores e das defensoras dos direitos humanos no Pará. In: ARRUDA, Paula; SILVA, Lúcia Isabel (org.) **Conflitos jurídico-políticos na Amazônia e processos de enfrentamento.** São Paulo: Ícone Editora, 2018. p. 17-53.

AZEVEDO, Paula Regina Arruda et. al. **Relatório do Programa dos Direitos Globais às Práticas Locais: reforma constitucional e participação na América Latina.** Belém: LAJUSA, 2016.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural.** 2003. 344 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento

Sustentável do Trópico Úmido – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2003.

BOFF, Leonardo. Conflitos no campo, suas causas e possíveis saídas. In: CANUTO, A.; LUZ, R. S.; ANDRADE, T. V. P. **Conflitos no campo**: Brasil 2016. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Presidência da República. Programa de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos Ameaçados – PPDDH. **Manual de procedimentos dos Programas de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos**. 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwja6OiW7PfoAhXIEbkGHVT2DCMQFjACegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consultaesic.cgu.gov.br%2Fbusca%2Fdados%2FLists%2FPedido%2FAttachments%2F468543%2FRESPOSTA_PEDIDO_Manual%2520de%2520procedimentos%25202007.pdf&usg=AOvVaw3oi6gDH559NNFU_ODnHJNK. Acesso em: 09 abr. 2020.

CABRAL, Diogo. Não sejamos cúmplices! Violência e impunidade no campo em 2019. In: CANUTO, A.; LUZ, R. S.; SANTOS, P. C. M. **Conflitos no campo**: Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2020. p. 172-179.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52. 1996.

CARDOSO, Luis Fernando Cardoso e. Reconhecimento, desrespeito e organização política quilombola na luta por território na Ilha do Marajó (PA). **Revista Cronos**, Natal, v. 14, n. 2, p. 93 – 107. 2015.

CARVALHO, Sandra; SOUZA, Alice de; DIAS, Rafael Mendonça. Políticas de proteção a defensores/as de direitos humanos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 23, p. 175-184. 2016.

CASTRO, Edna. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (org.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: o debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 225-246.

CAVALCANTI, Camila Dias. Ameaças e intimidações na atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos: uma análise dos casos atendidos pela equipe federal do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. In: SEMINÁRIO PENSAR DIREITOS HUMANOS, 6., 2015, Goiânia. **Anais...** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2015.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMAS BALDUINO, 2018. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/60-dados-2017/14075-assassinatos-e-julgamentos-1985-2017-cpt-assessoria-de-comunicacao>. Acesso em: 03 jun. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos**. Washington: OEA, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre a situação das defensoras e defensores de direitos humanos nas Américas**. Washington: OEA, 2006. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/oea_defensores_dh.pdf. Acesso em: 01 jun. 2019.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo**: Brasil 2018. Goiânia: CPT Nacional, 2019.

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta**: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta**: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018.

CONGILIO, Celia Regina; MOREIRA, Edma do Socorro Silva. A resistência aos grandes projetos de mineração do ferro no sudeste paraense. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 20, número especial, p. 105-115, nov. 2016.

CORREIA, Ricardo Aureliano de Barros. Por uma política pública eficaz de proteção aos defensores de direitos humanos. **Revista Prim@ Facie**, João Pessoa, ano 5, n. 9, jul./dez. 2006.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro; ALVES, Edivânia Santos. Regularização fundiária e ações insurgentes na cidade de Belém: o caso Estrada Nova. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 214-223, jul./set. 2016.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. **Relatórios do Programa Estadual de Proteção a Defensores de Direitos Humanos do Pará**. Belém: DPEPA, 2012.

DIAS, Rafael Mendonça; CARVALHO, Sandra; MANSUR, Isabel (orgs.). **Na linha de frente**: criminalização dos defensores de direitos humanos no Brasil (2006-2012). Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013.

FERREIRA JÚNIOR, Sergio do Espírito Santo. **Configuração do acontecimento violento em narrativas jornalísticas: chacina da região metropolitana de Belém em Diário do Pará e o Liberal**. 2019. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Letras e Comunicação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11074>. Acesso em: 07 jun. 2019.

FLORES, Joaquin Herrera. **La reinvencción de los derechos humanos**. Sevilla: Atrapasueños. 2008.

GAILO, Carlos Eduardo (coord.). **Na linha de frente**: defensores de direitos humanos no Brasil (2002-2005). Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2006. v. 1. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2005-Na-Linha-de-Frente-II.pdf/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

INFORME anual sobre defensores/as de derechos humanos en riesgo en 2017. Dublin: FLD, 2017.

JUSTIÇA GLOBAL. **Na linha de frente:** defensores de direitos humanos no Brasil (1997-2001). Rio de Janeiro: Justiça Global, 2002. v. 1. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/category/biblioteca/biblioteca-relatorios/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LEÃO, Marco Apolo. Defensores de direitos humanos. In: MOREIRA, Ana Cleide (org.). **Em defesa da vida:** A realidade dos/as defensores/as de direitos humanos sob situação de risco e ameaça no Estado do Pará. Belém: CEDENPA, 2008. p. 97-176.

LIMA, Loyanne. A institucionalização do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. 2010. 57 f. Monografia (Pós-Graduação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

LOURENÇO-YILMAZ, Marina. Um olhar crítico sobre o conceito de defensor/a dos direitos humanos: apontamentos sobre o caráter universal dos direitos humanos e sobre violência. In.: RODRIGUES, Saulo Tarso; MARTINS, Bruno Sena (org.). **Os direitos humanos e as linguagens da dignidade:** debates e perspectivas. Rio Grande: Ed. da FURG, 2017. p. 231-252.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes. A nova face da grilagem de terras no Pará. In: MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes et al. **Tapajós:** informes de uma terra em resistência. Santarém: Terra de Direitos, 2019. p. 7-8.

MOREIRA, Ana Cleide (org.). **Em defesa da vida:** a realidade dos/as defensores/as de direitos humanos sob situação de ameaça no Estado do Pará. Belém: CEDENPA, 2008.

OLIVEIRA, Assis da Costa (coord.). **Diagnóstico rápido participativo, 3:** enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Município de Altamira/PA. Altamira: UFPA, 2016.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Atingidos pela Usina Hidrelétrica Belo Monte: mobilização político-organizacional da luta por direitos humanos. In: ARRUDA, Paula; SILVA, Lúcia Isabel. **Conflitos jurídico-políticos na Amazônia e processos de enfrentamento.** São Paulo: Ícone, 2018.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Consequências do neodesenvolvimentismo brasileiro para as políticas públicas de crianças e adolescentes: reflexões sobre a implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 17, n. 2, p. 289 - 302, jul./dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 53/144, de 9 de dezembro de 1998.** Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. 1998.

OSHA, Cristina; LEÃO, Marco Apolo; ALVES, Lúcia Helena. Caminhos da pesquisa. In: MOREIRA, Ana Cleide (org.). **Em defesa da vida:** a realidade dos/as defensores/as de direitos

humanos sob situação de risco e ameaça no Estado do Pará. Belém: CEDENPA, 2008. p. 31-38.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei 224/2016**. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará e cria o Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=7811&sit=0#. Acesso em: 09 abr. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter et al. Ruptura política e violência no campo. In COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018. p. 35.

REGO, Gilson Fernando de Jesus; AFONSO, José Batista Gonsalves. O avanço truculento do capital no Pará. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (org.) **Atlas de conflitos na Amazônia: articulação das CTP's Amazônia**. Goiânia: CPT, 2017. p. 74-78.

RELATORIO anual 2016. Dublin: FLD, 2016.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington: Indes/BID, 1997. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjVq8vigvXoAhVcKrkGHUJMCQcQFjABegQIARAB&url=https%3A%2F%2Faprender.ead.unb.br%2Fpluginfile.php%2F13490%2Fmod_folder%2Fcontent%2F0%2FBibliografia%2520complementar%2FAn%25C3%25A1lise%2520de%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BAblicas%2520-%2520Maria%2520das%2520Gra%25C3%25A7as%2520Rua.pdf%3Fforcedownload%3D1&usq=AOvVaw0XzDxRxxHSyh5KWEjKjPO9. Acesso em: 07 abr. 2020.

SANTANA, Arthur Bernady. A BR-163: “ocupar para não entregar”, a política da ditadura militar para a ocupação do “vazio” amazônico. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **Anais...** São Paulo: ANPUH, 2009. Disponível em: <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1230.pdf>. Acesso em: 02 jun 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Igor do C. **A constituição do sujeito "defensor de direitos humanos" a partir da análise de documentos produzidos pelo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará**. 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAUER, Sérgio. **Violação dos direitos humanos na Amazônia:** conflito e violência na fronteira paraense. Goiânia: CPT ; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005. p. 83-101.

SILVA, José Guilherme Carvalho da. As diversas faces da violência da Amazônia. In: MOREIRA, Ana Cleide (org.). **Em defesa da vida:** a realidade dos/as defensores/as de direitos humanos sob situação de risco e ameaça no Estado do Pará. Belém: CEDENPA, 2008. p. 39-48.

SILVA, Lúcia Isabel. Conflitos políticos em áreas de grandes projetos na Amazônia e a necessidade da integração de ferramentas teórico-metodológicas na organização da resistência. In: ARRUDA, Paula; SILVA, Lúcia Isabel (org.). **Conflitos jurídico-políticos na Amazônia e processos de enfrentamento.** São Paulo: Ícone, 2018. p. 85-130.

SOARES, João Gabriel Conceição. **Proteção multinível e violação do direito à vida de defensores e defensoras de direitos humanos no Estado do Pará.** 2019. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS et al (org). **Reflexões e proposições à política de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos no Pará.** Belém: SDDH, 2016.

SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS. **Direitos e democracia:** lutas criminalizadas no Pará: a criminalização na história e na atualidade. Belém: SDDH, 2013.

SOUSA, César Augusto Martins de. Ditadura, grandes projetos e colonização no cotidiano da Transamazônica. **Revista Contemporânea**, Niterói, v. 1, n. 5, p. 1-19, 2014. Disponível em: http://www.historia.uff.br/nec/sites/default/files/5_Ditadura_grandes_projetos_e_colonizacao_no_cotidiano_da_Transamazonica.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

SOUSA, Wandicleia Lopes de; SILVA, Rubens Elias da; VIEIRA, Thiago Almeida. Preservar e resistir: a luta dos pescadores artesanais em defesa do território pesqueiro do lago do Maicá, em Santarém – Pará. **Vivência - Revista de Antropologia**, Natal, n. 52, p.181-194. 2018.

SOUZA, Alice de Marchi P. et al. **Guia de proteção para defensoras e defensores de direitos humanos.** Rio de Janeiro: Justiça Global, 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/09/guia-DDHs-final.pdf> /. Acesso em: 18 mar. 2020.

STOP the killings. Dublin: FLD, 2018.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, p. 107-121. 2011.

TERTO NETO, Ulisses. **Protecting human rights defenders in Brazil**, 2016. 263 f. Tese (Doutorado) – University of Aberdeen, Aberdeen, 2016.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, p. 35-65. 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência**, n. 53, p. 113-128, dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ANEXO

	Documentos	Município	Luta	Agressor	Registrou B.O. da ameaça	Gênero	Decisão		Incluso, mas não implementado			Observação	
							Inclusão/medidas	Não inclusão	Assassinado	Renúncia	Recusa		
ASSASSINADOS	1	PARECER RARV REA	Redenção	Direito à Terra	Fazendeiros	Não	M	X Rondas policiais, disponibilidade para contato direto com o Comando da PM.		X			
	2	REA RARV	Nova Aliança	Direito à terra	Fazendeiros Policiais	Não	M		X Não encontrado para avaliação de risco	X			A conclusão do RE foi alterada para de outra entrevistada, o que prejudicou a integridade deste Relatório produzido pela entrevista. Ao tentar fazer a análise de risco, além de não encontrar o DDH, a equipe foi informada que ele não seria liderança da ocupação
ESCOLTA	3	3 RM (feito com os policiais)	Altamira	Direito à terra Meio ambiente Direitos dos povos indígenas Igreja	Grileiros Madeireiros Fazendeiros Grandes projetos	Sim	M	x Escolta e acompanhamento policial					Manifestações acerca das dificuldades de escalas, horários e acompanhamento do DDH por parte dos policiais, pois o mesmo atua em diversos territórios. Desvalorização do trabalho de acompanhamento a DDHs.
	4	REA RM	Belém	Promotora de Justiça Combate à tortura, abuso de autoridade e de práticas ilícitas de policiais civis e militares no exercício da função	Policiais de alta patente	Não	F	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções, apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal.					A DDH relatou a preocupação de receber escolta da polícia militar que também estava envolvida nas violações contra a mesma. Sugeriu a possibilidade de alocar policiais de outros estados para realizar a escolta.
	5	REA PARECER RM	Belém	Direitos das mulheres Direitos das crianças e adolescentes Meio ambiente Segurança alimentar Direitos da população negra Direito à moradia Combate à violência sexual Geração de renda, saúde, e população idosa.	Redes de pedofilia e tráfico de pessoas Policiais	Sim	F	X Proteção e escolta policial					A DDH demonstrou a necessidade de acompanhamento permanente da equipe técnica além da escolta policial.
	6	5 RM RP	Santarém	Direito à Terra Esclarecimento sobre os direitos sociais e programas oferecidos pelo Governo Federal e capacitações de jovens.	Empresário do cimento Sojicultores	-	F	X Escolta policial					Recusou a escolta, mas solicitou acompanhamento psicológico. No Relatório da equipe técnica, foi inscrita a observação que o serviço de acompanhamento psicológico não seria possível, pois os profissionais envolvidos estariam assistindo às demandas de transtornos mentais, nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).
	7	2 RM	Rondon do Pará	Direito à terra e direitos trabalhistas	Fazendeiros	Sim	F	X Escolta policial armada					
	8	REA	Santarém	Indígena/demarcção de terra	Madeireiros	Não	M	X Escolta policial					
EXCLUÍDO	9	REA RARV RM	São Felix do Xingu	Direito à terra	Fazendeiros	-	M	X Escolta policial e inclusão da residência do entrevistado no Cartão Programa das viaturas policiais militares da localidade, para que constem como referência de ronda obrigatória.					Seria excluído em função de sua ameaça que ensejou a proteção não subsistir.

21	REA RARV	Barcarena	Direito à terra Combate ao trabalho escravo	Fazendeiros Políciais	Sim	M	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções.; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal, apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; transferência para o Programa de Proteção de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, previsto na Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999.					
22	REA RM	Tucuruí	Sindical Pequenos agricultores	Madeireiros Fazendeiros Políciais	Sim	M	X					O DDH informou que registrou B.O., mas teve dificuldades para fazer o registro. O DDH sugeriu a ronda policial e apoio do Programa quando for necessário comparecer à delegacia. Sugeriu que o Programa também fornecesse formação em Direitos Humanos para representantes da comunidade na qual atua como forma de dirimir e prevenir conflitos e violações de direitos. Também sugeriu a criação de um banco de dados sobre fazendeiros, assentados e ocupantes da região para facilitar o monitoração e vinculação das denúncias.
23	REA RARV RM	Prainha	Meio ambiente	Madeira Empresa JAURU	s	F	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções.; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal.					No relatório de monitoramento, a DDH avaliou o Programa como insuficiente, pois as medidas sugeridas não haviam sido implementadas até o momento do relatório. Solicitou do Programa aparelho telefônico adequado para a localidade.
24	REA 2 RARV RM	Prainha	Direito à terra Meio Ambiente Direito à moradia	Madeiras	Não	F	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções.; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal.					Habita local de difícil comunicação e solicitou do Programa aparelho telefônico adequado para a localidade.
25	RARV RM	Belém	Delegada polícia Civil Direitos da criança e adolescente e da mulher	Políticos	-	F	X Não consta					
26	REA RM	Cachoeira do Arari	Direito à terra Meio Ambiente	Fazendeiros Políciais	-	M	X Não consta					Solicitou apoio para acompanhamento dos processos nos quais era criminalizado

	27	RM	Ourilândia do Norte	Vereadora	Políticos	-	F	X Não consta					Houve a inclusão, mas sem registro da efetiva proteção do Programa.
NÃO ENCONT.	28	REA	Marapanin	Meio ambiente	Fazendeiros	Sim	M	X Proteção policial e transporte adequado					
RENÚNCIA	29	RM Termo de Renúncia	Xinguara	Direito à terra Defesa de pessoas vítimas de golpes e extorsão, violência, arbitrariedade policial.	-	Sim	M	X Escolta policial			X Mudança de país		
	30	2 RM	Tailândia	Direitos da criança e do adolescente Direitos das pessoas com deficiência Direito à terra Meio Ambiente Direito à Moradia	Fazendeiros	Sim	F	X			X Excluída de monitoramento por não permanência das ameaças.		A DDH informou que também é responsável pela alimentação dos policiais que realizam a escolta e que os mesmos são escolhidos aleatoriamente dentre os que estão em escala de serviço no quartel. A DDH também afirmou que alguns policiais saíam para almoçar no intervalo da escolta e não retornavam. O policial entrevistado em um dos relatórios afirmou que não participou de preparação, nem recebeu equipamentos por parte do Programa. Na pasta da DDH, havia 1 RM, além dos que foram referenciados na coluna "Documentos", que não correspondia à DDH que se refere nesta linha.
	31	6 RM RP	Redenção	Direito à terra	Fazendeiros	-	M	X Escolta policial Acompanhamento psicológico			X		Excluído de monitoramento por não permanência das ameaças A equipe técnica identificou que o DDH era adicto ao alcoolismo e havia se afastado do ativismo.
RECUSA	32	REA	Breves	Combate à exploração sexual de crianças e adolescentes	Políticos	-	M	X					X O DDH declarou não ter interesse nas pedidas sugeridas pelo Programa, pois não atenderiam às peculiaridades de sua atuação e porque a proteção deveria ocorrer para todos, não de forma individualizada.
	33	REA	Anapú	Meio ambiente	Madeireiros	Não	M		X Não preencheu requisitos				X Assinou termo de recusa, iria se afastar da área para participar de curso
FORA DE PASTA	34	REA	Estadual Irituia	Direito à terra	Fazendeiros Grileiros	Sim	M	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal.					

PROTEGIDOS	35	REA	Santa Luzia do Pará.	Direito à terra	Fazendeiros Grileiros Policiais	Sim	M	X Não menciona					
	36	RP	Redenção	Direitos da Criança e do Adolescente	Particulares Policiais	-	M	X Não menciona					Foi verificada a ocorrência de transtornos psicológicos no entrevistado em decorrência das violações.
	37	REA RM	Xinguara	Direitos Humanos Combate à corrupção	-	-	M	X Instalação de câmeras de segurança na residência Escolta policial					Relatório incompleto
	38	REA	Novo Repartimento	Direito à terra Meio Ambiente	Madeirasiras Politico	N	F	X Não menciona					A DDH tentou registrar a ocorrência policial no município, mas o escrivão teria se negado a fazer o B.O.
	39	RM	Goianésia	Direito à terra	Grileiros	N	F	X					O DDH sugeriu a escolta e rondas policiais.
	40	REA RM	Pacajá, Goianésia, Novo Repartimento, Portel, Jacundá, Tucuruí e Breu Branco	Direito à terra Meio Ambiente Direitos sociais	Madeirasiras Grileiros	Sim	M	X Não menciona, apenas que está sendo acompanhado					
	41	REA	Barcarena	Direito à terra	Fazendeiros FETRAF	Sim	M	X Não menciona					O Entrevistado sugeriu que o Programa possibilite acompanhamento policial.
	42	REA	Altamira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Análise prejudicada, porque a identificação dos documentos se refere a um DDH, mas o relato descreve a situação de outro.
	43	REA	Cumaru do Norte, Redenção, Conceição do Araguaia, Santana do Araguaia e Floresta Araguaia	Direito à terra	Grileiros	-	M	X Não menciona					O DDH manifestou interesse pela proteção policial e que o INCRA deveria ser pressionado para proceder às desapropriações das áreas.
	44	REA	Tucuruí	Direito à terra Agricultura Familiar	Madeirasiras	-	F	X Não menciona					A entrevistada ressalta que necessitaria de escolta além do município onde mora e que fosse realizada a retirada de invasores da reserva ambiental.
	45	RM	Jacundá	Direito à terra	-	Sim	M	X Rondas policiais					O DDH informou que, mesmo após a inclusão no PEPDDH, a ameaça permanece e ele não conta com um policial para escolta-lo.
	46	REA	Pacajá	Direito à terra	Tráfico de drogas	Sim	M	X Não menciona					
47	REA	Altamira	Direito à terra Meio Ambiente	Grileiros Madeirasiras Grandes Projetos	Sim	F	X Não menciona					Solicitou seu remanejamento para outra área pelo INCRA. Integrava área de PDS, Programa referenciado na nota de rodapé 1.	

	48	RM	Cururuí	Direito à terra Meio Ambiente	Madeirasas	-	M	X Não menciona					
	49	REA RM	Breu Branco	Direito à terra	Fazendeiros Pecuaristas Policiais	Sim	M	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções.; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal. Retirada provisória do local.					O DDH criticou a sugestão de medida de retirada provisória do local e alegou que esse investimento de recursos e esforços deveria ser utilizado para o combate às causas de conflitos, especificamente quanto a agilização dos trâmites da área.
	50	REA RARV	Santarém	Meio Ambiente, Direitos indígenas	Fazendeiros Madeirasos	-	M	X Proteção policial, fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e no local onde exerce suas funções.; apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal.					
	51	REA RP	Uruará	Direito à terra	Fazendeiros Tráfico de drogas	Sim	F		X Não preenchimento dos requisitos legais Conflitos de liderança na própria ocupação				Dois entrevistados nos mesmos documentos. Referência ao caso na nota de rodapé 123 As entrevistadas sugeriram rondas policiais e enfrentamento às causas estruturais de conflitos
NEGADO	52	REA RARV	Santarém	Direito à terra Meio Ambiente Direitos indígenas	Madeirasos	Não	M		X				A ameaça que levou à abordagem da equipe técnica não tinha relação com a defesa de direitos.
	53	REA	Santo Antônio	Meio Ambiente (extração ilegal de madeira e pesca predatória)	-	-	M		X Ausência de ameaça concreta				
	54	REA RARV	Comunidade Santa Cruz, Rio Uruará	Meio ambiente (pesca) Direito à terra	Grileiros Empresário JAURU	Não	M e F		X Ausência de ameaça concreta				Caso de dois entrevistados relatado na Nota de Rodapé 121
	55	REA	Praia	Meio Ambiente	-	Não	M		X A ameaça que levou à abordagem da equipe técnica não tinha relação com a defesa de direitos.				Informou que não registrou B.O., pois não acredita no encaminhamento da polícia.
	56	REA RARV	Santarém	Meio ambiente Combate ao uso de drogas e ao abuso sexual de crianças e adolescentes	Madeirasos	Não	M		X Ausência de ameaça concreta				Havia uma incongruência da conclusão do RE e RR. No RE, a equipe concluiu pela inclusão e no EE pela não adoção de medidas.
	57	RM	-	-	-	-	-		-	-	-	-	Análise prejudicada, pois há identificação de um DDH na ficha de dados do entrevistado, mas o corpo do documento se refere a outra pessoa.
	58	REA	Nova Ipixuna	O entrevistado informou que não se reconhece como defensor de direitos humanos e não participa de nenhuma organização, instituição e/ou sindicato.	Fazendeiros	Não	M		X				O entrevistado era assentado de local onde houve assassinato, mas declarou não se envolver na militância
	59	REA RARV	Santarém	Meio ambiente	-	Não	M		X				A equipe técnica concluiu que o entrevistado não figurava como liderança, nem sofreu ameaça direta.

60	REA	Abaetetuba	O entrevistado informou que não se reconhece como defensor de direitos humanos A solicitação de abordagem foi feita pelo ouvidor agrário do INCRA	-	Não	M		X				A equipe técnica concluiu que o entrevistado não figurava como liderança, nem sofreu ameaça direta. Conclusão do relatório pela equipe técnica: “[...] a equipe deixa de sugerir medidas protetivas extraordinárias àquelas já garantidas pelo Estado na preservação da ordem pública, haja vista que o entrevistado não exerce qualquer liderança em movimentos sociais.
61	REA	Barcarena	Meio ambiente	Coordenador da FETRAF	Não	M		X Não preenchimento dos requisitos				
62	REA Ficha	Trairão	Meio ambiente	Madeireiros Polícia	Sim	M		X Ausência de ameaça concreta				
63	REA Ficha	Nova Ipixuna	Direito à terra	Polícia em desocupação	Não	M		X				A equipe técnica concluiu que o entrevistado era integrante de ocupação rural, mas não figurava como liderança, nem sofreu ameaça direta.
64	REA	Cumaru do Norte	Direito à terra Direitos sociais e previdenciários	Fazendeiros	Não	M		X Ausência de ameaça concreta				
65	REA	Trairão	Meio ambiente Direito à terra	Fazendeiros Madeireiros	Sim	M		X				
66	REA	Vitória do Xingu	Promotor público	Ameaças dispersas	Não	M		X Não preenchimento dos requisitos				O entrevistado relatou que não registrou B.O. por descrença no encaminhamento da polícia. Sugeriu a proteção policial em tempo integral e o acompanhamento da situação no Ministério Público.
67	REA	Benevides	Direito à terra	-	Não	F		X Ausência de ameaça concreta				A entrevistada relatou que não conhecia ameaça concreta que justificasse a proteção. Sugeriu a atuação do Programa no auxílio para superação das causas estruturais de conflitos.
68	RARV	Vitória do Xingu	Conselheira Tutelar	Políticos Funcionários públicos	-	F		X Não consta				O entrevistado sugeriu a adoção de rondas policiais constantes na rua de sua casa.
69	REA	Barcarena	Direito à Moradia	FETRAF	-	M		X Ausência de ameaça concreta				
70	REA	Barcarena	Direito à Moradia	FETRAF	-	M		X Ausência de ameaça concreta				O entrevistado sugeriu a adoção de medida de proteção 24h.
71	REA	Altamira	Defesa do meio ambiente nas reservas extrativistas (Resex)	Fazendeiros	-	M		X Ausência de ameaça concreta				Obteve proteção policial provisória.
72	REA	São João do Araguaia	Memória e verdade	-	-	M		X O DDH saiu do local onde estava em proteção provisória sem comunicar ao Programa. Foi				

									sugerida a não inclusão pelo descumprimento das regras.				
73	REA	Santana do Araguaia	Direito à terra	Fazendeiros	-	M			X Ausência de ameaça concreta				O DDH sugeriu que o Programa proporcione proteção policial nas reuniões de acampamento e superação das causas dos conflitos.
74	REA	Barcarena- Pará	Meio ambiente Direito à terra	FETRAF Servidores Públicos (MPF)	-	M			X Ausência de ameaça concreta				
75	REA	Anapú	Meio ambiente Direito à terra	Conflitos de lideranças da associação Madeireiros	-	F			X Ausência de ameaça concreta				
76	REA	Altamira	Direito à terra	Fazendeiros	Não	M			X Não preenchimento dos requisitos				Incongruências na entrevista. Em um momento o DDH diz que não registrou ocorrência, mas no relato diz que denunciou na Polícia Federal.
77	REA	Nova esperança	Direito à Moradia	Servidor Público Policial	Sim	M			X Não preenchimento dos requisitos				

LEGENDA:

M – Masculino

F – Feminino

B.O. – Boletim de Ocorrência

As linhas onde constam “-”, significam que não houve menção sobre o registro ou não de B.O. nos documentos analisados.

REA – Relatório de Entrevista e Abordagem

RARV – Relatório de Análise de Risco e Vulnerabilidade

RM – Relatório de Monitoramento

RP – Relatório Psicológico

MPF – Ministério Público Federal

FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar