

Quem precisa de proteção?



Por **ROSANA CARVALHO PAIVA***

Notas para um novo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

Entre as reconstituições democráticas que o governo Lula tem pela frente depois da avalanche fascista, uma bastante necessária é o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. A retomada ao curso progressista envolve a oportunidade de reelaborar os dispositivos legais e administrativos anteriores, colocando na bagagem uma avaliação das políticas implementadas pelas gestões anteriores do PT e incorporando atualizações, nascidas de necessidades emergentes e de abordagens comparativas com outros dispositivos estaduais e internacionais.

Neste texto, discuto algumas propostas para essas atualizações com enfoque em pessoas defensoras vinculadas à luta pela terra e território, considerando os sujeitos coletivos, a atenção psicosocial, a prevenção de riscos e a resolução das causas de perpetuação de situações de ameaça. Para isso, sintetizo conclusões por uma mescla de referências entre relatórios feitos por organizações especializadas, por minha pesquisa no contexto de Manaus e entorno e por um quadro comparativo com outros programas internacionais.

Antes de tudo, convém perguntar: quem precisa de proteção? O direito à proteção de pessoas em risco esteve regulamentado no panorama global em 1998 com a Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, mais conhecida como a Declaração dos Defensores de Direitos Humanos. O dispositivo realçava uma problemática há muito conhecida e globalmente disseminada: a perseguição, violência e assassinato de pessoas que alçam a voz e exercem liderança na defesa de causas vinculadas aos direitos humanos. Como tal, portanto, se incluem vários campos de luta: direitos territoriais, étnico-raciais, trabalhistas, habitacionais, feministas, LGBTQI+, ambientais, de liberdade de expressão e de religião, anti-globalização entre tantas outras lutas.

Reforçando instrumentos internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e resoluções do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, essa resolução da ONU demarca como responsabilidade de cada Estado a proteção e prevenção de riscos das pessoas defensoras, estabelecendo uma proposição positiva sobre o direito de exigir direitos.

No Brasil, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos foi criado de forma pioneira no primeiro mandato de Lula, já em 2004, na então Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), juntamente com o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH). A instituição de uma política de Estado veio um pouco depois, em 2007 quando se promulgou o Decreto n. 6.044 que estabelece a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH).

Entre muitos outros fatores, a elaboração da Política de Proteção foi marcada por dois fatos quase concomitantes. O primeiro foi o assassinato da missionária Dorothy Stang cometido em 2005. Forte ativista pelos direitos de assentados, ocupantes e comunidades do Oeste do Pará, uma das zonas de maior densidade de atos de violência em torno de conflitos territoriais, a comoção pela morte da irmã Dorothy reverberou no sentido da urgência de uma política institucionalizada.

a terra é redonda

O segundo marco foi o Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas, realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que expôs a gravidade dessa situação em toda a América Latina e a necessidade premente de políticas públicas para sua proteção. As recomendações e a incidência política da CIDH ecoaram não só no Brasil. Ainda que a resposta tenha sido mais lenta, outros países promulgaram leis e estabeleceram mecanismos: Colômbia em 2011,[\[ii\]](#) México em 2012, Honduras em 2015, Equador e Peru em 2019. Atualmente há debates em curso no Chile e no Paraguai, enquanto projetos ou políticas estancados em El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Costa Rica e Uruguai. Isso se ficarmos do Rio Bravo para baixo, já que políticas semelhantes se estendem em muitos outros países do Sul Global.[\[ii\]](#)

Longe de ser um tema consolidado, em cada um destes países as disposições legais e institucionais têm sido discutidas pela sociedade civil para alterações e acréscimos sobre nuances e arestas que não haviam sido integradas nos projetos iniciais. O caso do Brasil tem uma particularidade. Nos seis anos entre o golpe parlamentar sofrido pela ex-presidente Dilma Rousseff até a recente eleição do presidente Lula, temos um hiato de marcha-ré o qual temos que recuperar. A necessidade é clara: dados das Nações Unidas informam que entre 2015 a 2019 tivemos 1,323 defensoras assassinadas, sendo que 174 delas se situam no meio rural.[\[iii\]](#) Isso coloca o Brasil na quarta posição do ranking global de assassinato de defensoras e defensores.

Se usamos os números como índice de sofrimento social e injustiça, ademais dos assassinatos, também devemos considerar as estatísticas que contabilizam as ameaças de morte diretas, agressões, prisões arbitrárias, estupros e tentativas de homicídio. Indo mais além dos números e se expandimos para um olhar holístico e pensemos no conjunto de atos de violência praticados pelos setores privados e públicos, infringidos de maneira física, psicológica e moral não só sobre as pessoas mais visibilizadas pelo seu papel de liderança e representação pública, e sim para toda as comunidades impactadas pelo conflito, temos um panorama ainda mais denso e, portanto, mais vindicativa por justiça.

Nos dias de hoje, à parte do Programa nacional, somente nove estados contam com programas estatais que podem reforçar uma ação mais particularizada e enfocada às necessidades locais. Vale ressaltar que o maior número de casos atendidos se refere a pessoas vítimas de violência devido ao exercício de seu direito de participação política nas lutas indígenas, ambientais e territoriais, como de quilombolas e outras comunidades tradicionais, assentados e ocupantes de terra (comunidades tradicionais). A região amazônica, onde se concentra o maior número de ocorrências nesse âmbito,[\[iv\]](#) conta somente com dois programas estatais consolidados: no Pará e no Maranhão.

Em 2019 e 2021 foram aprovados dois decretos sobre o tema, o que pode até dar uma aparência de avanço, quando na verdade constituiu um desmonte. O primeiro decreto, nº 9.937, foi aprovado durante o governo Temer. Nesse momento, houve drásticos cortes orçamentários e do quadro de pessoas atendidas. O segundo decreto, nº 10.815, altera o nome do Programa para incluir comunicadores e ambientalistas, o que não foi, porém, acompanhado de medidas efetivas para seu fortalecimento. Ao contrário, diversos artigos e parágrafos foram excluídos da lei anterior, reduzindo direitos e vulnerabilizando as pessoas em risco.

Nestes anos, os cortes abissais de verbas continuaram a ponto de torná-lo inoperante. Os cargos comissionados foram ocupados por profissionais sem formação e experiência profissional no campo dos direitos humanos ou áreas correlatas. A coordenação e corpo técnico especializado era composta por pessoas das áreas de agronegócio e administração. Se o próprio presidente de então, Bolsonaro, era um dos principais perseguidores de jornalistas e ambientalistas, como esperar efetividade na ação de uma instituição do poder executivo, atrelado diretamente a sua autoridade pública?

E agora, em 2023, quais os principais enfoques para reconstruir o Programa? Penso que primeiro é preciso considerar que além do fortalecimento das medidas de proteção enfocadas nos indivíduos que correm riscos mais elevados, é preciso que essas sejam estendidas na medida da necessidade também aos sujeitos coletivos. Embora a definição de defensor de direitos humanos como “pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social”, os dispositivos estão focados em medidas protetivas ao indivíduo sem consideração aos coletivos sociais em situação de ameaça.

a terra é redonda

Toda pessoa defensora de direitos humanos é interpelada e age em conjunto a um coletivo político. Igualmente, mesmo em contextos urbanos ou em lutas em que parece haver maior dissolução da formação de comunidades políticas, a pessoa defensora com muita possibilidade terá familiares diretos que também se verão afetados. Essa abordagem deve ser prioritária quando se trata de povos indígenas, comunidades tradicionais ou ambientalistas em conflitos territoriais.

Os atos de violência e os danos perpetrados contra toda a comunidade conformam situações de ameaça cujas afetações psicossociais, à saúde, às possibilidades de trabalho e à reprodução da vida não podem mais ser invisibilizadas e mesmo naturalizadas. Essa violência ordinária e cotidiana, estrutural e pilar de nossa formação histórica precisa de uma vez por todas ser sacada à luz e questionada como intolerável.

Essa abordagem não é algo inédito. Na Colômbia, por exemplo, o mecanismo gestionado pela Unidade Nacional de Proteção (UDN) reconhece a existência de três tipos de risco: o ordinário, o extraordinário e o extremo. Enquanto os dois últimos se referem a riscos individualizados e específicos, sendo extremo aquele infligido pela iminência da possibilidade de morte, o risco ordinário é aquele que padece todas pessoas por formar parte de uma comunidade sob ameaça.

Podemos encontrar outro importante referencial na sentença emitida no julgamento do assassinato de Julián Carrillo, liderança do povo Raramúri e de seu filho Victor Carrillo, do no estado mexicano de Chihuahua. A sentença pelos homicídios envolveu não apenas a condenação à prisão dos autores materiais, como a reparação de danos pelas violações de direitos humanos infligidas aos familiares direitos e a toda à comunidade de Coloradas de la Virgen, da Serra da Tarahumara.

No tribunal, além dos testemunhos das vítimas, também foi considerado um documento pericial técnico realizado por pesquisadores vinculados a uma das organizações assessoras. Tratou-se de uma sentença sem precedentes no México porque se reconheceu pela primeira vez a responsabilidade do Estado no assassinato de um defensor de direitos humanos e ambientais; igualmente reconheceu a existência das vítimas indiretas conformadas por toda a comunidade, também infringidas por danos morais, físicos e materiais e seu direito a reparação.

Nota-se, portanto, que uma abertura a enfoques mais precisos quanto à desnaturalização da violência não é apenas necessária, como possível. O mesmo é válido para a inclusão de um enfoque de gênero, etnicidade, raça e classe em uma perspectiva interseccional. O reconhecimento do machismo e do racismo estruturais precisam estar alinhados na compreensão sobre as faces mais severas da ameaça sobre as pessoas mais vulnerabilizadas, como estes repercutem em especificidades quanto aos atos de violência praticados e deve orientar as análises de risco, os planos de prevenção e proteção.

Como mencionado antes, a importância do conhecimento empírico sobre a realidade das pessoas defensoras e comunidades em situação de ameaça torna imprescindível o aporte das organizações, associações e entidades nas quais estão vinculadas às próprias defensoras ou aquelas que realizam o acompanhamento e assessoria nas lutas políticas. As análises de risco e o desenho de planos de proteção e prevenção precisam ser feitos em diálogo com as organizações que já atuam diretamente com a pessoa defensora e na sua região geográfica através de convênios e acordos de cooperação técnica, desrevogando o Parágrafo único do Art. 2º do Decreto nº 9.937 de 2019, revogado em 2021, para que a administração pública possa estabelecer convênios, parcerias e acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para os fins de execução do Programa.

De maneira correlata, é necessário a reversão da Medida Provisória nº. 870/2019 que prevê o regulamento e controla a ação de organismos internacionais e das organizações não governamentais, bem como o restabelecimento da paridade participativa no Conselho Deliberativo entre representantes do Estado e da sociedade civil e a institucionalização orgânica dos programas estaduais em todos os 27 estados.

Um planejamento de ação estratégica e empiricamente embasado pode evitar medidas, uso de equipamentos técnicos e de segurança que não são aplicáveis ou que não surtem efeitos. Também injustiças como as praticadas a partir de 2016, como

a terra é redonda

por exemplo, retirar a pessoa defensora do Programa porque já não reside no território em conflito. O deslocamento forçado é uma das consequências possíveis de uma situação de ameaça e ela não implica o fim do risco e da necessidade de proteção. É imprescindível considerar os casos em que funcionários das forças de segurança pública são agentes partícipes das situações de ameaça, portanto o uso de escolta policial não deve ser implementado de forma alguma.

Enquanto em algumas situações é imprescindível implementar medidas de proteção digital, em outras o acesso a ferramentas digitais para comunicação de alerta em situações de urgência pode ser inviável. Ações de refúgio e acolhida temporal para pessoas que estão em risco extremo podem ser necessárias; inclusive se pode considerar avaliar as possibilidades de acolhida temporária em outros países fortalecendo redes e ações de denúncia e incidência política. O suporte psicossocial em uma perspectiva política pode ser um instrumento para mitigar a vitimização, as afetações à saúde e a injunção do medo enquanto recurso para a opressão e a imobilização política.

A variedade de ações é larga, mas se amarra em alguns pontos comuns, como a necessidade de entendimento do contexto que inclua a tradução entre os significados locais e as categorias jurídicas relacionadas a ameaça, intimidação, agressão, tentativa de homicídio, destruição patrimonial entre outros relacionados aos contextos de conflitos territoriais. A atenção às expressões da linguagem e das categorias locais provavelmente permitirá que se tome conhecimento a um abanico de atos de violência mais amplo que o abordado e denunciado formalmente, desvendando aquilo que está incrustado e naturalizado no cotidiano de quem vive em um território sob situação de ameaça.

Para essa tomada de conhecimento, é necessário que as e os técnicos do programa possam realizar com frequência visitas nos locais de atuação das defensoras para planejamentos, seguimento e monitoramento - e que seja estabelecido um orçamento digno para contratação de pessoal e manutenção de um nível de qualidade. Abarcar essa compreensão inclui a possibilidade de realização de perícias técnicas por profissionais competentes para utilização nos processos judiciais sobre os conflitos que deem conta da situação de ameaça e seus impactos ao coletivo vitimizado quanto aos modos de viver, ocupar, trabalhar, e às afetações à saúde e psicossociais, tal como realizado no México, na sentença pelas violações sobre a comunidade Coloradas de la Virgen.

É preciso ter criticidade quanto aos abusos de um enfoque centrado na proteção das vítimas e que passa ao largo a necessidade de atuação sobre as causas estruturais da violência. No caso específico dos conflitos territoriais, estes abusos, ao fim e a cabo, nos podem fazer recair em conversa pra boi dormir, preferencialmente no pasto alheio, fruto de invasão e desmatamento. Uma estratégia possível para reverter isso é considerar que as decisões dos processos civis de litígio sobre domínio, posse e propriedade da terra não podem ser tomadas sem a devida diligência quanto à violência física, moral, psicológica e simbólica.

Em outras palavras, é premente que seja possível realizar um acompanhamento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos para poder fazer frente e dialogar com as instâncias jurídicas relacionadas à resolução dos conflitos. Tribunais, fóruns e agências da administração pública de nenhuma maneira podem aplicar ações judiciais, de mediação ou negociação de caráter coercitivo que ignoram a situação de ameaça vigente ou a remetam a processos criminais que serão tomados de modo isolado dos processos cíveis. Em um sistema realmente justo, o exercício da força deveria ser irrevogável impedimento para a consecução de qualquer pleito por propriedade.

Ideias utópicas de lado e pensando com pragmatismo, um verdadeiro enfoque de direitos humanos deve considerar as medidas de proteção, prevenção e mitigação das violações, assumindo procedimentos próprios de coleta de evidências, verificação e análise, que não sejam implementados somente a posteriori das investigações dos delitos pelas vias criminalísticas habituais das forças de segurança pública.

Em outras palavras, não é preciso aguardar as conclusões de processos criminais para que sejam estabelecidas medidas de proteção aos coletivos vitimados. Por outro lado, a possibilidade de uma agência incisiva e integrada do Programa de proteção no acompanhamento destes processos dentro de um enfoque criminalístico pode ter o peso essencial de fortalecer a busca pela resolução de investigações sobre os autores materiais e intelectuais dos diversos delitos, imputação e

julgamento. E, como mencionado anteriormente, também devem ser estabelecidas medidas de reparação sobre todos os danos causados.

Ao longo dos últimos 20 anos, uma economia moral vinculada à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, bem como jornalistas e comunicadoras, tem felizmente despontado em plano global e se estabelecido na forma de diversas programas, mecanismos e políticas públicas, além de organizações voltadas à aplicação de medidas de proteção, incidência política, destinação de fundos e financiamentos, instrumentalização de redes nacionais internacionais para estes fins.

Aproveitemos esse legado de boas práticas para utilizá-las como referência nos ventos um pouco melhores de agora para restaurar direitos que foram retirados e ampliar o raio de ação para composição de uma política de Estado para uma ação estrutural e não somente paliativa.

***Rosana Carvalho Paiva** é doutora em antropologia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Autora, entre outros livros, de *Na cercanía da morte: situación de ameaça e terror de Estado em conflitos territoriais no Amazonas* (EDUA).

Notas

[i] Em 2011 se institui a Unidade Nacional de Proteção (UNP) na Colômbia, mas a primeira lei de proteção data de 1997.

[ii] Fonte: Protection International. Focus - Observatorio sobre políticas públicas para la protección de personas defensoras de derechos humanos. <https://www.focus-obs.org/es/>

[iii] Fonte: Terra de Direitos e Justiça Global. Relatório “Começo do Fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas”, dezembro de 2021.

[iv] Dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulgados anualmente nos cadernos Conflitos no Campo Brasil; e no Mapa dos Conflitos, sistematizado em conjunto com Agência Pública: <https://mapadosconflitos.apublica.org>.

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

CONTRIBUA