



**COMITÊ BRASILEIRO
DE DEFENSORAS E DEFENSORES
DE DIREITOS HUMANOS**

Brasília, 02 de fevereiro de 2017.

Exma. Senhora
Flavia Piovesan
Secretaria de Direitos Humanos
SDH/MJ

Exmo. Senhor
Herbert Barros
Chefe de Gabinete
SDH/MJ

O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, chamado a participar de reunião com a coordenação do Grupo de Trabalho, criado no âmbito desta Secretaria para elaborar propostas para o aprimoramento da execução dos programas de proteção, vem apresentar e requerer o que segue:

1) Ausência de Marco Regulatório e de participação da sociedade civil;

A demanda pela regulamentação do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos é a mais antiga das reivindicações da sociedade civil desde que o Programa foi criado em 2005. A consolidação do Programa como uma política pública de Estado que não seja refém da atmosfera e da vontade política é primordial para um mecanismo voltado a atender demandas sociais históricas e complexas da sociedade brasileira.

Apesar de um projeto de lei (nº4575/2009) tramitar no Congresso Nacional, o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos até hoje não tem uma lei que o regulamente como uma política pública estabelecida no Brasil. Por onze anos o PPDDH foi sustentado apenas pelo

Decreto Presidencial nº. 6.044 de 12 de fevereiro de 2007. Em abril de 2016 a então Presidenta Dilma assinou o decreto nº 8724 de 27 de abril de 2016, que instituiu o Programa Nacional de Defensores de Direitos Humanos e criou o seu Conselho Deliberativo, no âmbito do então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. O referido decreto trouxe mudanças críticas que deterioraram a estrutura do programa de proteção pois:

- a) O decreto restringiu o alcance do PPDDH à pessoas em situação de ameaça. Isso contraria a resolução 53/144 da OEA e o próprio manual de procedimentos do PPDDH, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) em parceria com a sociedade civil e outros órgãos públicos, que determina que a proteção de defensoras e defensores deve ocorrer à **pessoas ou grupos em situação de risco e vulnerabilidade**, e não apenas pessoas em situação de ameaça;
- b) O decreto também criou o Conselho Deliberativo do PPDDH, mas previu a participação de órgãos do estado, somente, e excluiu a participação da sociedade civil, que desde o início luta para que esse espaço seja paritário. Segundo a nova composição, apenas dois membros da secretaria de direitos humanos e um membro do Ministério da Justiça fariam parte do conselho deliberativo. Na prática esse decreto acaba com a coordenação nacional do PPDDH, antigamente composta por diversos órgãos públicos e cinco organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos reforça a necessidade de reformulação do decreto 8724/2007 para que **a sociedade civil volte a ter participação paritária** em uma política que contou desde o início com o seu envolvimento para ser desenvolvida. Além disso, o Comitê reitera a **necessidade urgente de um marco regulatório** que concretize o Programa de Proteção, estabilizando-o como uma política pública.

2) Inadequação do orçamento

2.1 Capacitação e comunicação - ações afirmativas

O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, que acompanha a implantação do PPDDH desde o início, sempre enfatizou que o Programa, além de proteger

defensoras e defensores em risco, deve ser articulador de políticas públicas que visem à superação do problema estrutural que gera a vulnerabilidade do defensor ou do movimento social. A única forma de proteger com eficácia e de forma definitiva os defensores e defensoras é priorizar políticas públicas que visem à solução das causas estruturais geradoras das violações.

Como contribuição para o enfrentamento dessas questões, o Programa contava com verbas destinadas à ações de capacitação e comunicação sobre direitos humanos para além das situações específicas enfrentadas pelos defensores. Ações afirmativas visando, por exemplo, estabelecer diálogos e caminhos construtivos com comunidades ao redor da região onde os defensores incluídos no Programa vivem.

Os conflitos com as comunidades ao redor e a falta de respaldo de autoridades locais ou até mesmo da imprensa mostram que para superar a situação de vulnerabilidade é necessário mais do que medidas específicas e pontuais de proteção aos defensores, mas também ações afirmativas sobre a vida e luta dos defensores de direitos humanos que contribuam para um cenário de fortalecimento a longo prazo de conceitos de direitos humanos.

Para que essas ações afirmativas ocorram, é essencial que o Programa destine verbas específicas para essas demandas, considerando que as ações de visibilidade, por exemplo, por meio de seminários e outros eventos, surgem como forma de fortalecimento da atuação dos defensores de direitos humanos e ao mesmo tempo como medidas protetivas dos mesmos. Após o recente corte das verbas para todas as atividades relacionadas à promoção, principalmente de forma direta aos defensores, as entidades gestoras ficaram impossibilitadas de realizarem esse tipo de atividade, uma vez que as mesmas não fazem mais parte do Plano de Trabalho que rege a parceria para a execução do PPDDH. Portanto, se entende necessário e imprescindível a garantia de recursos para ações de promoção de direitos humano nos termos de parceria.

2.2 Programas estaduais

Outro ponto fundamental para a estruturação de uma ampla política de proteção é uma distribuição geográfica das equipes e de toda a estrutura de atendimento dos defensores que tenha capacidade de atingir os diferentes contextos de conflito existentes no Brasil. O Programa foi desenvolvido para contar com uma equipe federal e com equipes estaduais em todas as

unidades federativas, mas atualmente somente quatro estados têm convênios que estão em funcionamento.

O programa federal não tem condições de atender todo o país por uma série de fatores, primeiro porque não ter recursos financeiros suficientes para acompanhar todos os casos que chegam. Além disso, centralizada em Brasília, a equipe federal não tem condições de fazer um acompanhamento próximo e sistemático dos casos, tampouco conhecer as especificidades que envolvem a luta do defensor ou defensora. É fundamental que existam equipes técnicas regionais para o atendimento dos casos, sobretudo em estados com grande extensão territorial, como é o caso do Pará, por exemplo.

Faz-se importante frisar, por outro lado, que é necessário garantir recursos para a concretização da dimensão de articulação da política, promovendo encontros entre as equipes técnicas dos programas estaduais e com a equipe federal. Esses encontros possibilitam a troca de experiências, atualização e aprimoramento da política, assim como dá condições de realizar encontros entre as coordenações das equipes.

3) Inadequação do ambiente normativo das parcerias entre União, Estados e Sociedade Civil

Dentre as dificuldades para o aprimoramento do PPDDH, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos sempre reiterou sua preocupação com a inadequação do ambiente normativo que rege as parcerias celebradas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Um dos principais problemas é o excesso de burocracia, que infelizmente se verifica na maioria das parcerias que envolvem a transferência de recursos para OSCs, e que, nos casos de projetos dirigidos a pessoas ameaçadas, obstaculizam ainda mais a execução das ações, visto que se tratam de projetos que atendem regiões distantes, de difícil acesso e sem condições de cumprir regras comuns das prestações de contas; exigem sigilos e cuidados específicos e necessários à garantia da segurança dos atendidos/as; precisam ser executados por entidades que possuam expertise e legitimidade no tema DDH; requer maleabilidade para adequação das ações a cada

caso atendido; não podem ser interrompidos, sob pena de colocar em risco de morte os/as DDH, entre outros.

Além da burocracia, a insegurança jurídica é um grave problema a ser enfrentado, uma vez que o ambiente atual ainda gera incertezas e inadequação quanto às regras que devem ou não reger as parcerias entre as entidades gestoras dos programas e o Estado. Mesmo com a vigência de novas regras, como a Lei 13.019/2014 e o Decreto Federal 8726/2016, persistem os relatos de estados que insistem em regras já extintas ou alteradas pelo novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil como a exigência da contratação de equipes técnicas ainda que a organização celebrante possua equipe própria; exigência da contrapartida financeira; a não implementação das novas regras de prestação de contas simplificadas; entre outras.

No mesmo sentido, a contratualização por meio do Termo de Convênio, instrumento próprio para as parcerias que, p envolvem transferência de recursos entre órgãos da administração pública, tendo em vista, principalmente, sua temporalidade, também se mostra inadequada a uma série de especificidades das ações dos programas de proteção para pessoas ameaçadas, razão pela qual é urgente a revisão e o aperfeiçoamento das regras.

Por fim, as parcerias dirigidas à proteção de pessoas ameaçadas requerem medidas que garantam o sigilo das informações, fundamentais para garantia da segurança dos/as atendidos/as. Nesse sentido, é imprescindível que a SDH/MJ, em atenção ao disposto no artigo 87, da Lei 13.019/2014, regularmente as regras relativas à transparência e divulgação de informações das parcerias.

As questões acima levantadas não esgotam os problemas que dificultam a execução das parcerias no âmbito do PPDDH, mas os exemplificam e demonstram a necessidade e urgência da Secretaria Nacional de Direitos Humanos construir um diagnóstico dos desafios e criar um plano para revisão e aperfeiçoamento das regras que disciplinam as parcerias com transferência de recursos. Vale frisar que essa discussão não pode se dar sem um amplo processo de escuta

e participação das organizações que já executam os projetos e/ou acompanham a implementação do PPDDH.

Nesse sentido, requeremos a constituição de uma metodologia de trabalho, com reuniões sistemáticas, para construção do diagnóstico e do conjunto de ações necessárias ao aperfeiçoamento das regras de contratualização no âmbito do PPDDH.

4) Inadequações dos conceitos

Outro fator importante é a necessidade de adequação a conceitos importantes no momento de execução da política pública. Inicialmente, não são incomuns os relatos de recusa do programa nacional em inserir comunidades inteiras no programa, optando pela individualização do caso e não por um olhar pautado na coletividade. Muitas das vezes, a ameaça a uma liderança comunitária coloca em risco toda a sua família, ou toda a comunidade, fazendo-se necessário que haja a inclusão coletiva e a tomada de medidas que protejam toda a coletividade.

O decreto 6044/2007 define as categorias grupos, pessoas jurídica e comunidades como possibilidades de atendimento de defensores. Neste sentido, as equipes estaduais devem atender os grupos, cadastrando as lideranças como referências para comunicação e articulação, mas desenvolvendo ações que venham a atender e beneficiar o coletivo.

É imprescindível o trabalho de articulação dos órgãos de justiça e segurança, visando a adoção de medidas preventivas como, aumento da presença de ronda policial, acesso à justiça através de articulação com a defensoria pública, uma vez que as medidas de proteção não se restringem apenas à escolta policial ou a retirada dos protegidos, até porque, não se escolta ou retira uma comunidade inteira.

As medidas a serem tomadas precisam efetivamente garantir a segurança dos defensores em situação de risco. A realização de escoltas policiais ou deslocamento do defensor de seus locais de atuação são medidas excepcionais e emergenciais. Existem casos de defensoras e defensores de direitos humanos que há 10 anos vivem sob escolta policial. Isso tem um impacto psicológico na vida da defensora ou defensor de direitos humanos, muitas vezes irreversível, e

demonstra que os objetivos da política pública não foram alcançados e que as causas estruturantes do problema não foram enfrentadas. Essas medidas são violentas contra a defensora ou defensor de direitos humanos e contribuem para o processo de revitimização.

Neste sentido, referências novamente ao decreto 6044/2007 quando em seu artigo 5, que trata (das diretrizes específicas de proteção ao defensores de direitos humanos), que em seus incisos deixa claro de que a prevenção, articulação e mobilização surgem como ferramentas de proteção aos defensores de direitos humanos atendidos pelo Programa seja de forma individual ou coletiva. De qualquer forma, não se pode abster das medidas emergenciais e excepcionais de escolta ou retirada mediante o estado de risco e ameaça à vida daqueles que são atendidos.

Todos os pontos acima levantados foram discutidos pelas organizações da sociedade civil e movimentos sociais que compõem o comitê. Há anos o Comitê apresenta periodicamente recomendações para o aperfeiçoamento da política de proteção. Ainda hoje, as recomendações historicamente apresentadas permanecem urgentes e necessárias para o aprimoramento da política de proteção

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos