

ANÁLISE

---

# Oportunidades e desafios na elaboração do plano nacional de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras no Brasil

# Proteção a pessoas defensoras de direitos e comunicadoras e liberdade de expressão: uma análise da ARTIGO 19

## SE EXPRESSAR PARA LUTAR POR DIREITOS

O direito à liberdade de expressão integra o rol de direitos associados à possibilidade de defender direitos humanos e ambientais. Se expressar é fundamental para externalizar demandas e reivindicações e para a construção de ações políticas das mais diversas naturezas. Um protesto, um cartaz, uma fala em espaço público ou nas redes sociais, uma matéria, conteúdos de comunicação ou obra de arte crítico e/ou de denúncia, um punho erguido... são algumas das muitas formas de expressão possíveis na luta pela garantia de direitos.

Pessoas defensoras de direitos são constantemente silenciadas. A violência e o medo são as principais ferramentas dessa censura e se apresentam em esferas diversas: física, jurídica, psicoemocional, socioeconômica, entre outras. Também aparecem mobilizando gênero, raça, sexualidade, classe e território como fatores de aprofundamento da violência.

Por essas razões, a pauta da proteção a pessoas comunicadoras e defensoras de direitos humanos e ambientais tornou-se central na agenda da ARTIGO 19, organização da sociedade civil vocacionada à promoção e defesa do direito à liberdade de expressão. Abaixo, compartilhamos algumas reflexões sobre o estado da arte dessas políticas, a partir de alguns acontecimentos recentes, como a instituição e o seguimento do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta.

## A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, COMUNICADORAS E AMBIENTALISTAS NO BRASIL

Há 20 anos o Brasil conta com uma política pública voltada para o atendimento de pessoas defensoras de direitos humanos que sofrem ameaças e violências em razão de suas atuações – o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas<sup>1</sup> (PPDDH). O programa foi, consecutivamente, administrado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos

---

<sup>1</sup> BRASIL. Decreto 9.937/19. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm)

da Presidência da República, pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (durante o Governo Bolsonaro) e, hoje, pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC).

Em 2018, a política teve seu público ampliado após a publicação da Portaria nº 300, incluindo pessoas comunicadoras e defensoras de direitos ambientais. A política é administrada a nível federal, mas conta com estrutura descentralizada, oferecendo a possibilidade de conveniamento aos estados que desejarem construir uma política específica naquele território. A função dessa política pública é o acolhimento dos casos de violência que se apresentam como forma de retaliação ou impedimento da atuação na defesa de direitos; a realização de análises de risco; a apresentação de protocolos de segurança e o apoio na implementação das medidas necessárias para dirimir, mitigar ou encerrar o contexto de violência; e o acompanhamento do caso ao longo do tempo, adaptando os protocolos e as medidas de proteção a partir dos novos cenários e acontecimentos impostos à situação.<sup>2</sup>

Mesmo diante da alta relevância da política pública e da institucionalização da proteção de pessoas que defendem direitos humanos e ambientais e comunicadoras, durante esse tempo de existência, diversas dificuldades de sua efetivação foram identificadas pela sociedade civil, que seguiu acompanhando casos não atendidos pelo Estado e pressionando por melhorias no PPDDH. Estes empecilhos são de diversas ordens. Primeiro, é latente a fragilidade da política pública, que existe somente através de decreto, o que facilita que seu desmonte aconteça a depender da gestão federal. Além disso, a falta de princípios e protocolos comuns para as equipes federal e estaduais fazem com que as ações de proteção sejam conduzidas de forma distinta em diferentes territórios, dependendo de vontade política dos gestores públicos. Por último, as medidas de proteção existentes são consideradas limitadas e pouco flexíveis, “de modo que, muitas vezes, acabam sendo mais um modo de inviabilização da expressão e da possibilidade de manifestação”. O maior exemplo são as medidas de acolhimento provisório (retirada da pessoa ameaçada do território em que vive e atua politicamente) e a escolta policial, que são indicadas pelas pessoas beneficiárias da política pública como limitadas e não responsivas à situação de insegurança multifatorial, também por afastarem a pessoa defensora de direitos humanos e ambientais da possibilidade de continuar seu ativismo.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> CBDDH. Dossiê Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Período 2018-2020/1. 2020. Disponível em: <https://terracedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dossie-Vidas-em-Luta.pdf>

<sup>3</sup> ARTIGO 19. Violações à liberdade de expressão e resistências na região amazônica: Violência contra comunicadores e comunicadoras, defensores e defensoras de direitos humanos [https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2023/02/Violacoes-e-resistencias\\_AM\\_Caderno1\\_ebook\\_13-12-2022\\_final.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2023/02/Violacoes-e-resistencias_AM_Caderno1_ebook_13-12-2022_final.pdf)

## GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO (GTT) SALES PIMENTA: UM NOVO CAPÍTULO

Em junho de 2023 foi publicado o decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta com o objetivo de reunir esforços em torno da elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas em âmbito federal.<sup>4</sup>

O Grupo de Trabalho Técnico nasceu a partir de duas condenações do Estado brasileiro para a criação de um Plano Nacional de Proteção: uma em 2021, em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (ACP n. 5005594-05.2017.4.04.7100), apoiado por organizações da sociedade civil que monitoram a política pública – entre elas, a ARTIGO 19; e outra em 2022, a nível internacional, no julgamento do caso Sales Pimenta na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), quando o órgão condenou o país a implementar “um protocolo para a investigação dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos e um sistema de indicadores que permita medir a efetividade do protocolo” e à revisão e adequação da política de proteção já existente.<sup>5</sup> Em ambas as condenações, é expressa a necessidade de participação da sociedade civil na elaboração desse marco normativo que buscaria uniformizar e dar robustez às ações de proteção de pessoas defensoras de direitos humanos e ambientais e comunicadoras já executadas pelo Estado brasileiro.

Desde o final do Governo Bolsonaro, que direta e indiretamente enfraqueceu a política de proteção existente,<sup>6</sup> as organizações da sociedade civil que acompanham a execução e efetividade da política pública passaram a pressionar o Estado para que o Grupo fosse instituído (obedecendo às decisões nacional e internacional) com condições mínimas para garantir a plena participação das representações da sociedade civil e o melhor funcionamento deste importante espaço de incidência e articulação.<sup>7</sup>

A participação ativa da ARTIGO 19 e das outras organizações na ACP permitiu que elas ocupassem lugar de representações da sociedade civil no GTT. Além delas, para a composição paritária definida na decisão da ACP, foram eleitas outras seis organizações, bem como as suplências destas representações, a partir de processo conduzido pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).<sup>8</sup> No

<sup>4</sup> BRASIL. Decreto 11.562/23. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.562-de-13-de-junho-de-2023-489766859>

<sup>5</sup> CORTE IDH. Sentença. Sales Pimenta vs. Brasil. 30.06.2024. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_454\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf)

<sup>6</sup> TERRA DE DIREITOS E JUSTIÇA GLOBAL. Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>

<sup>7</sup> CBDDH. Comitê entrega diagnóstico à coordenação do Grupo Técnico de Direitos Humanos. 23.11.2022. Disponível em: <https://comiteddh.org.br/ultimas-noticias/comite-entrega-diagnostico-a-coordenacao-do-grupo-tecnico-de-direitos-humanos/>

<sup>8</sup> CBDDH. Abertas as inscrições para eleição de representantes da sociedade civil para GT Técnico Sales Pimenta. 12.07.2023. Disponível em: <https://comiteddh.org.br/ultimas-noticias/estao-abertas-as-inscricoes-para-eleicao-de-representantes-da-sociedade-civil-para-grupo-de-trabalho-tecnico-sales-pimenta/>

total, o Grupo conta com 20 representações titulares e 20 suplentes, divididas entre Estado e sociedade civil.<sup>9</sup>

Diferente do PPDDH, o GTT não tem a função de olhar para os casos concretos e oferecer estratégias de proteção. O Grupo tem uma missão mais ampla: organizar e institucionalizar parâmetros de funcionamento para as políticas públicas de proteção, designar e especificar as atribuições dos diferentes entes estatais para a implementação de medidas de proteção e estabelecer, de forma mais organizada, o funcionamento da estrutura complexa da política pública hoje, entre estados, Governo Federal e sociedade civil.

Em dezembro de 2023, o GTT realizou sua primeira reunião. Desde então, têm sido realizados encontros mensais, além de espaços de escutas públicas para ampliar a participação da sociedade civil no debate. Também, com este mesmo objetivo, nos preparamos para uma sequência de audiências públicas que acontecerão nos próximos meses para reunir aportes relevantes para a elaboração do Plano Nacional de Proteção.<sup>10</sup>

## DESAFIOS E PERSPECTIVAS: UMA LEITURA DA ARTIGO 19 SOBRE OS PRÓXIMOS PASSOS

Já tendo passado alguns meses de atividades do GTT, pensamos ser importante ressaltar quais os desafios que identificamos e quais as expectativas da ARTIGO 19 para este processo. São alguns deles: a interinstitucionalidade das políticas de proteção e a priorização da agenda de proteção de pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras pelo Estado brasileiro (ou seja: a articulação entre pastas, ministérios e agentes políticos relevantes para o debate sobre proteção); a existência de orçamento suficiente para dar conta das demandas de funcionamento do Grupo e da efetividade das políticas públicas de proteção; e as possibilidades de institucionalização da política pública em um contexto de retrocessos no campo legislativo. Esse conjunto de dificuldades foi apresentado à Relatora da Organização das Nações Unidas (ONU) para pessoas defensoras de direitos humanos, Mary Lawlor, em sua visita ao Brasil em abril deste ano.<sup>11</sup> Em suas recomendações preliminares ao país após a visita, a Relatora destaca, sobre o trabalho do GTT: *“O GT precisa ter um orçamento adequado para que consiga desenvolver aquilo que foi encarregado de fazer e deve contar com a participação*

<sup>9</sup> BRASIL. Portaria 642 de 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-642-de-11-de-outubro-de-2023>

<sup>10</sup> MDHC. Audiência pública em SP acolhe demandas da sociedade e inaugura nova fase para reformulação da política de proteção a defensores de direitos. 29.07.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/audiencia-publica-em-sp-acolhe-demandas-da-sociedade-e-inaugura-nova-fase-para-reformulacao-da-politica-de-protacao-a-defensores-de-direitos>

MDHC. Em Brasília, nova audiência pública promove escuta ativa sobre violações contra defensores de direitos humanos e comunicadores. 08.08.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/em-brasilia-nova-audiencia-publica-promove-escuta-ativa-sobre-violacoes-contra-defensores-de-direitos-humanos-e-comunicadores>

<sup>11</sup> CBDDH. Carta aberta da sociedade civil para Relatoria da ONU sobre a Proteção de DDHs. 10.04.2024. Disponível em: <https://comiteddh.org.br/ultimas-noticias/carta-aberta-da-sociedade-civil-para-relatoria-da-onu-sobre-a-protacao-de-ddhs/>

*genuína de todos os ministérios relevantes, bem como dos próprios defensores dos direitos humanos que estão em risco. Em suma, precisa ser politicamente priorizado e devidamente financiado.”<sup>12</sup>.*

Além disso, os anos de retrocesso à frente do Poder Executivo Federal aprofundaram a ausência de legitimidade da política pública de proteção para as pessoas defensoras de direitos e comunicadoras ameaçadas. Isso porque, como já mencionado, estes anos foram marcados pelo enfraquecimento da política, pelo aumento de casos de violência e silenciamento que partiam do próprio Estado<sup>13</sup> e pela crescente desconfiança das políticas estatais. Ainda hoje, o Estado é um dos principais ameaçadores de quem defende direitos no país, o que não colabora para o fortalecimento das políticas públicas de proteção.

Os desafios são muitos, e apenas alguns estão elencados aqui. No entanto, frente à diversidade de problemáticas e empecilhos, a sociedade civil segue apostando na importância do Grupo e em sua capacidade de produzir formulações relevantes para melhorar o cenário de proteção das pessoas que defendem direitos. Cabe ao Estado brasileiro cumprir com as obrigações e expectativas referentes ao Plano Nacional e ao funcionamento do GTT, nos termos do que ficou definido nas duas condenações que deram espaço à instituição do colegiado.

O grupo tem se concentrado em algumas abordagens que devem compor o Plano Nacional: i) o fortalecimento das pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras e da proteção popular, a partir também da atenção às estratégias de proteção acumuladas pela sociedade civil brasileira há anos; ii) institucionalidade protetiva, com foco na necessidade em garantir que as políticas públicas de proteção estejam previstas em instrumentos legislativos robustos; iii) investigação e responsabilização, considerando as altas taxas de impunidade nos crimes praticados contra pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras; e iv) medidas protetivas, preventivas e de reparação, elencando de forma mais concreta as medidas e políticas públicas existentes para o acolhimento de pessoas que defendem direitos, bem como distribuindo responsabilidades entre os entes estatais para a efetiva garantia da proteção.

A ARTIGO 19, enquanto representante titular da sociedade civil nesse processo, sugere as seguintes prioridades:

- A garantia de protocolos e medidas de proteção específicas para a proteção e investigação de crimes contra comunicadores, compreendendo as particularidades de seu cenário de desproteção;
- A atenção imprescindível às questões de interseccionalidade que atravessam a execução da política pública, com foco específico em

<sup>12</sup> UN BRASIL. Relatora Especial da ONU: Observações e recomendações preliminares sobre visita ao Brasil. 19.04.2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/266515-relatora-especial-da-onu-observa%C3%A7%C3%B5es-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es-preliminares-sobre-visita-ao-brasil>

<sup>13</sup> ARTIGO 19. A institucionalização da violência contra comunicadores no Brasil. 2021. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2021/12/A-Institucionalizac%C3%A7%C3%A3o-da-viol%C3%Aancia-contra-comunicadores-no-Brasil-compressed.pdf>

dimensões de gênero, raça, sexualidade e território nas violações de direitos e nas medidas de proteção oferecidas pelo Estado;

- O desenvolvimento de parâmetros para a proteção coletiva, que hoje não é abarcada plenamente pelas políticas de proteção existentes, inclusive ao se tratar de comunicadores em seus veículos e coletivos de comunicação;
- O estabelecimento de padrões para o funcionamento dos programas e de sua atuação conjunta a outros entes estatais (a exemplo dos órgãos de justiça e segurança pública) e internacionais (por exemplo, através de Cooperações Técnicas com as instâncias internacionais para efetividade de investigações e processamento de crimes cometidos contra pessoas que defendem direitos);
- A melhor compreensão sobre as ameaças que decorrem, para todos os perfis abrangidos pela política já existente, de formas de expressão. São alguns exemplos a criminalização de manifestantes e movimentos sociais; o uso de crimes contra a honra para calar pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras; a violência praticada através de Tecnologias da Informação e da Comunicação; a estigmatização e o discurso de ódio; o assédio judicial; e outras tentativas de silenciamento das mais diversas ordens, incluindo as que chegam à interrupção da vida de pessoas que defendem direitos. Sob essa perspectiva, acreditamos que é preciso desenvolver estratégias de proteção que garantam a continuidade das formas de expressão, e não o seu interrompimento como única alternativa disponível para fazer cessar o cenário de violência.

Para Maria Tranjan, coordenadora do programa de Proteção e Participação Democrática, que é a representante da ARTIGO 19 no GTT, *“o processo de estabelecimento desse Plano é tortuoso, como foi toda a luta pela existência da política de proteção e do Grupo de Trabalho. No entanto, seguimos lutando pela existência e efetividade dessas políticas, considerando o cenário constante de silenciamento de pessoas que se expressam na defesa de direitos humanos e ambientais. É um longo caminho, de mais de 20 anos de trabalho e pressão constante ao Estado brasileiro, no qual a ARTIGO 19 tem apresentado aportes relevantes sobre a relação entre o cenário de ameaças e violências contra pessoas defensoras de direitos humanos e comunicadoras e a liberdade de expressão.”*

A ARTIGO 19 seguirá acompanhando e priorizando este importante espaço de articulação e incidência, que é fruto da luta da sociedade civil e da resistência durante os anos de retrocesso e aprofundamento das violências e censura contra a defesa de direitos no país. Atentas aos desafios e com o foco voltado para as prioridades acima elencadas, a organização reafirma o seu compromisso em estar presente no trabalho do GTT Sales Pimenta de maneira constante e fortalecida, bem como em reivindicar espaços de participação social estruturados e que reflitam a potência das contribuições da sociedade civil.



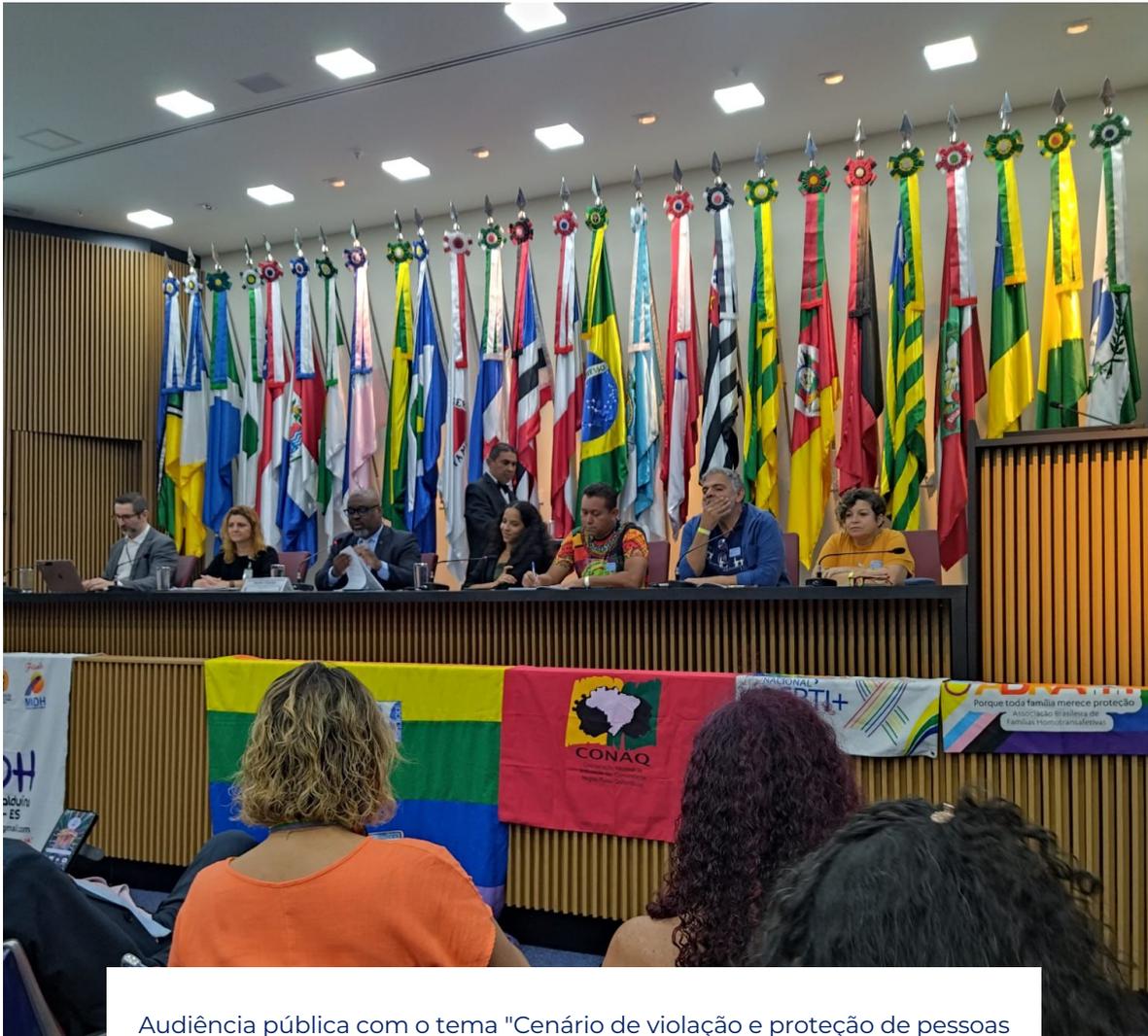
Reunião do Grupo de Trabalho Técnico com a Relatora da ONU para pessoas defensoras de direitos humanos, Mary Lawlor (abril de 2024).





Escuta das entidades gestoras programas de Proteção nos estados brasileiros (Julho de 2024).





Audiência pública com o tema " Cenário de violação e proteção de pessoas defensoras e comunicadoras vinculadas às questões de gênero, sexualidade e raça (interseccionalidade)", realizada em Brasília - DF (agosto de 2024).





Audiência pública com o tema "Defensoras e comunicadoras vinculadas às questões de terra, território e comunidades tradicionais", realizada em Belém - PA (agosto de 2024).

