

# Sumário Executivo

## Olhares críticos sobre mecanismos de proteção de defensores de direitos humanos na América Latina

- . Brasil
- . Colômbia
- . Honduras
- . México



A **Terra de Direitos**<sup>1</sup> é uma organização da sociedade civil, fundada em 2022, que atua na defesa, reparação, promoção e efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais. Reconhece o papel de defensoras e defensores de direitos humanos na transformação social e atua de forma a garantir um ambiente seguro para a defesa dos direitos humanos, bem como pelo combate das causas estruturais que geram as violências contra indivíduos e comunidades na luta por direitos, a partir da estratégia da Assessoria Jurídica Popular (incidência política, educação popular e litigância nacional e internacional). Além disso, trabalha pela democratização do acesso à terra, pela construção de territórios livres de exploração, na defesa da biodiversidade e de um modelo de produção agroecológico, na denúncia de falsas soluções climáticas e pela democratização do sistema de justiça.

## Apresentação

Fundada em 1999, a **Justiça Global**<sup>2</sup> atua para a proteção e promoção dos direitos humanos e para o fortalecimento da sociedade civil e da democracia, a fim de construir uma sociedade com garantia integral dos direitos sociais, políticos e civis, livre de racismo, machismo e de qualquer forma de discriminação. Desta implicação surgem os pilares de atuação que acompanham a missão institucional da Justiça Global desde a sua fundação: o compromisso com os movimentos e lutas sociais, atenta às especificidades dos diferentes grupos e territórios, e a incidência e litigância em organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

As duas organizações historicamente têm se dedicado a monitorar a situação dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil, sujeitos estes individuais ou coletivos que **atuam contra todas as violações de direitos e liberdades fundamentais de povos e de indivíduos, bem como pela conquista de novos direitos individuais e coletivos (políticos, sociais, econômicos, culturais e** <sup>34</sup> Em especial, incidem contra a criminalização de sua atuação e a perpetração de violência que sistematicamente é praticada contra esses sujeitos em luta, na compreensão de que desempenham uma função essencial para a defesa e a efetivação dos direitos humanos e, também, da própria democracia.

1. <https://www.terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>

2. <http://www.global.org.br/blog/category/defensores/>

3. <https://www.terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>

Como parte de sua estratégia de incidência, essas organizações produzem dados e análises sobre a conjuntura de atuação e a execução de ações estatais com foco na proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, de modo a subsidiar um melhor entendimento sobre o contexto social, político e econômico no qual estão inseridos, bem como, os desafios que enfrentam para se manterem atuantes, em luta.

Neste sumário executivo, estão sistematizadas as principais informações produzidas pelas organizações sobre a situação dos Programas de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, com ênfase no Brasil e, também, projeções comparativas com outras três experiências latinoamericanas: Colômbia, Honduras e México.

Como conclusão geral da análise comparativa, é possível afirmar que os mecanismos nacionais de proteção das defensoras e dos defensores de direitos humanos na Colômbia, no Brasil, no México e em Honduras, apresentam importantes desafios/deficiências em vários aspectos:

- 1 A falta de uma abordagem abrangente além da securitização das medidas de proteção (prevalência de escolta policial, colete a prova de balas, dentre outros);  
.....
- 2 Carências de atenção especializada a partir de uma abordagem de direitos;  
.....
- 3 A ausência de vontade política para a devida coordenação e provisão de recursos humanos e financeiros para o seu funcionamento e, por fim,  
.....
- 4 As deficiências nos componentes do que deveria ser uma política pública voltada para a garantia do direito de defender direitos humanos.

Os dados, na íntegra, podem ser conferidos em dois principais relatórios analíticos: ***“Começo do Fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas”***<sup>5</sup>, publicado em 2021, e ***“Olhares críticos sobre mecanismos de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos na América Latina”***<sup>6</sup>, publicado em 2022.

5. <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>

6. <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Olhares-Criticos-sobre-mecanismos-de-protecao-na-AL.pdf>

# Brasil: uma tragédia anunciada

O **Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH)** foi implementado em 2004 no Brasil, mas segue, até hoje, sem previsão em lei capaz de o instituir como política de estado.

Estudos sobre a representação da sociedade civil em conselhos e comissões (IPEA, 2017) e sobre a metodologia de análise de políticas públicas (IPEA, 2010), apontam o mecanismo de regulamentação via Decreto como indício da **baixa institucionalização de programas como políticas de estado**. Isso porque a natureza da norma, incluindo sua competência, tramitação e representatividade deliberativa, não possuem a mesma força democrática e republicana que outros tipos normativos, como leis.

A ausência de uma Lei Federal que torne o programa uma política de estado tem como principal consequência a falta de obrigação dos estados em implementá-lo. No modelo atual, é uma discricionariedade dos governos federal e estaduais promoverem a execução do programa. Além disso, abre margem para

que regulamentações estaduais avancem sobre a matéria, limitando e restringindo o acesso das defensoras e dos defensores de direitos humanos à política de proteção.

Implementado por meio de sucessivos atos do Poder Executivo, chamados 'decretos', que não possuem natureza ou força de lei federal, o Programa tem passado por diferentes **modificações ao longo de suas quase duas décadas de existência**, que incluíram desde a alteração de sua localização dentro da estrutura administrativa governamental, até o desenho de seu órgão deliberativo. **As mais significativas ocorreram nos últimos anos, e sinalizam investidas para o seu enfraquecimento e desmonte**.

Em 2021, com a edição do Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021, alterações substantivas foram realizadas no Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, que é a norma instituidora do Programa. Essas alterações alcançaram novos patamares no ano de 2022, uma nova regulamentação foi estabelecida com a edição da Portaria nº 507, de 21 de fevereiro de 2022. Dentre elas, destacamos:

7. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10815.htm)

8. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm)

- **O redirecionamento do objetivo do programa** para “articular”, em vez de adotar, medidas para a proteção de pessoas ameaçadas (artigo 1º);  
.....
- **A alteração da concepção de “defensor de direitos humanos”**, para qualificá-lo não por sua luta, mas pela situação de risco, ameaça ou vulnerabilidade em que se encontrar no exercício de sua função (art.2º);  
.....
- **A alteração da Coordenação do programa**, que antes era exclusivamente do PPDDH e, agora, passou a incluir a proteção à testemunha (art.6º);  
.....
- **A alteração da composição do Conselho Deliberativo de modo não paritário**, para que os órgãos do governo ocupem dois terços dos assentos e a sociedade civil organizada, um terço (art.7º);  
.....
- **A não inclusão da Ordem dos Advogados do Brasil no rol de representantes que podem ser convidados a participar das reuniões do Conselho Deliberativo**, apesar da advocacia ser função essencial à justiça no país (art.7º, §1º);  
.....
- **O estabelecimento da sistemática de chamamento público para selecionar entidades da sociedade civil que comporão o Conselho Deliberativo** (art.7º, §4º);  
.....
- **A previsão de voto de qualidade ao Coordenador do Conselho Deliberativo**, que passou a ter o voto ordinário e o poder de desempatar votações (art.9º, §2º);  
.....
- **A possibilidade de criação de grupos temáticos ou comissões temporárias para a execução das competências que são próprias do Conselho Deliberativo**, com possibilidade, ainda, deles serem integrados por representantes de outros órgãos ou da sociedade civil (art.10);  
.....
- **A inclusão do exame de admissibilidade como nova fase no procedimento de ingresso no PPDDH**, a ser exercido pela entidade executora e não pelo Conselho Deliberativo (artigos 17, 18 e 19);  
.....
- **A ampliação das hipóteses de restrição às pessoas que poderão ser beneficiadas pelo PPDDH**, com a inclusão de quatro novas condicionantes (incisos III, IV, V e VI);

Consideramos que, especialmente após as condenações impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, a exemplo do recente **Caso Sales Pimenta Vs. Brasil**, todos esses dispositivos precisam ser revisitados, discutidos e analisados, para que seja avaliada a sua adequação, a fim de tornar efetivo o compromisso estatal com a necessária proteção aos defensores de direitos humanos.

## SÃO DADOS REVELADORES DO URGENTE E NECESSÁRIO FORTALECIMENTO DA POLÍTICA PROTEÇÃO NO BRASIL:

- O quarto país que mais mata ambientalistas no mundo<sup>9</sup>.
- O número de mortes violentas de LGBTI+ no Brasil aumentou 33% entre 2020 e 2021<sup>10</sup>.
- A violência no campo intensificou em 2021, quando houve o aumento de 75% dos assassinatos e de 113% do trabalho escravo<sup>11</sup>.
- 77% das vítimas de homicídios são pessoas negras<sup>12</sup>.
- Os dados mais atualizados sobre o assassinato de quilombolas indicam que, em 2017, houve um aumento de 350%, e que a maior concentração desses assassinatos está no Nordeste (76,3%)<sup>13</sup>.
- O ano de 2021 registrou os seguintes números de invasões a terras indígenas: foram 305 casos, ocorridos em 22 estados da federação, atingindo 226 terras indígenas<sup>14</sup>.
- O ano de 2021 apresentou um recorde de registro de agressões diretas aos profissionais da área da comunicação e de ataques à categoria e a veículos, com aumento de 64,71% das ocorrências de censura e o crescimento em 400% do número de atentados<sup>15</sup>.
- Levantamento recente aponta o aumento exponencial da violência política no país, a partir de 2018. Até então, uma pessoa era vítima de violência política a cada oito dias. Entre 2019 e 2022, esse intervalo de tempo diminuiu para dois dias e, até o primeiro turno das eleições em 2022, a cada vinte e seis horas foi registrado um caso de violência política<sup>16</sup>.

9. <https://www.globalwitness.org/pt/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record-pt/>

10. <https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/dossie/mortes-lgbt-2021/#dossi%C3%AA-completo-de-mortes-e-viol%C3%AAncias-contra-lgbti+-no-Brasil-em-2021>

11. <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/6122-em-defesa-dos-povos-do-campo-das-aguas-e-das-flor-estas-organizacoes-sociais-realizam-o-lancamento-de-campanha-contra-a-violencia>

12. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/12/atlas-violencia-2021-v7.pdf>

13. [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/09-12\\_Racismo-e-Violencia-Quilombola\\_CONAQ\\_Terra-de-Direitos\\_FN\\_REVISAO\\_Digital-\(1\).pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/09-12_Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_REVISAO_Digital-(1).pdf)

14. <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>

15. <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2022/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-da-Viol%C3%AAncia-Contra-Jornalistas-e-Liberdade-de-Imprensa-2021.pdf>

16. <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>

O PPDDH é realizado, no Brasil, por meio de um Programa Federal, que atua de modo residual em todo território nacional que não possui Programa Estadual ativo<sup>17</sup>, que variam em quantidade, abordagem e estruturação, e, atualmente, estão organizados em 11 (onze) estados<sup>18</sup>, cujas equipes atuam, exclusivamente, no respectivo território<sup>19</sup>.

Segundo informações do MMFDH, 169 casos foram incluídos no programa federal no período de 2009 a 2022, sendo que **a maioria dos sujeitos em proteção são homens**, o que reforça a necessidade de generificar o olhar sobre a política, para que a realidade das mulheres defensoras de direitos humanos não tenha suas especificidades invisibilizadas diante de um perfil majoritário incapaz de expressá-las.

Da mesma forma, **é preciso racializar toda a política** – da formação das equipes técnicas à metodologia de avaliação de risco e medidas protetivas implementáveis – e o olhar sobre as ameaças e os sujeitos em luta, para qualificação da política de proteção.

O caso do **assassinato ainda não apurado da vereadora Marielle Franco**, em 2018, e o **das ameaças sofridas pela também vereadora Benny Briolly**, ambas no Estado do Rio de Janeiro, são **exemplos emblemáticos da**

**sistemática violência política perpetrada contra defensoras de direitos humanos, direcionada e intensificada pela intersecção de raça, gênero, sexualidade e classe.**

Os números revelam uma situação preocupante: há uma tendência à diminuição do número de casos incluídos no PPDDH, que não é proporcional à quantidade de demandas por inclusão que são formuladas.

Ao desagregarmos os dados verificamos, por exemplo, que no ano de 2017, no contexto de Golpe no Brasil, a demanda por inclusão no programa triplicou em relação ao ano de 2015. E que, nesse mesmo ano, a demanda por inclusão no Programa Federal (74) foi nove vezes maior do que a quantidade de casos incluídos (8).

Os dados coletados indicaram que a área de militância da maioria dos casos ativos é direito a terra (27%), seguido dos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais – Indígenas (22%) e Quilombolas (13%).

Segundo dados de 2021<sup>20</sup>, **o Brasil experimenta o pior momento do PPDDH**, contexto no qual foram identificados **8 (oito) maiores ataques ao programa**, e que prejudicam a efetivação da política de proteção no país:

17. A União firma convênios com os Estados para viabilizar a implementação desses Programas Estaduais, conjugando recursos e estabelecendo contrapartidas para a sua concretização.

18. Eles estão organizados nos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

19. A equipe do Programa Federal, portanto, atua, de modo residual, nos demais estados que não possuem programas próprios (Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Roraima, Rondônia, Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins).

20. Conferir o relatório analítico elaborado pela Justiça Global e Terra de Direitos, intitulado "Começo do Fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas", publicado em 2021 e disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/comeco-do-fim-o-pior-momento-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/23691>

- 1 **A baixa execução do orçamento destinado aos programas de proteção:** especialmente considerando as medidas de austeridade fiscal implementadas a partir de 2016, o contexto de ascensão da extrema-direita no país e a estigmatização dos defensores/as pelo Governo Federal (2019-2022). Outros fatores identificados: a insuficiência de recursos financeiros destinados à política e a rigidez, burocratização e demora no repasse dos recursos federais;
- 2 **A falta de participação social e de transparência,** especialmente devido ao desenho institucional do programa traçado pelo Governo Federal, mediante a instituição de um órgão decisório formado de modo não paritário e em desrespeito à auto-organização e representatividade de organizações da sociedade civil com atuação na área temática. Além disso, o Governo Federal garantiu 2/3 (dois terços) dos assentos no órgão deliberativo para si, assegurando sua hegemonia na indução nas decisões;
- 3 **Baixa institucionalização no país:** devido a inexistência de um marco legal que estruture a política de proteção a DDH de modo sólido e permanente;
- 4 **Falta de estrutura e equipe para atendimento da demanda:** baixa capilarização do programa, poucos programas estaduais conveniados e grande concentração de territórios de atuação da equipe federal;
- 5 **Diminuição de casos incluídos no âmbito federal,** conforme dados de 2021, em um contexto em que o Brasil segue despontando como país com o quarto maior número de assassinatos de defensoras e defensores de direitos humanos;
- 6 **Insegurança política na gestão:** provocadas pela demora na concessão da proteção e pela ineficácia ou até mesmo inexistência de medidas adequadas aos casos concretos, violando, diretamente, o paradigma da proteção integral, que permeia a política de proteção e segundo o qual se impõe uma interpretação ampliada das medidas, tendo como horizonte a garantia do direito à vida e continuidade de luta dos defensores;
- 7 **Inadequação quanto à perspectiva de gênero, raça e classe na política:** dimensões essas que não foram incorporadas de modo estrutural na política de proteção. Segundo dados de 2021, a maioria dos casos ativos (424) no Programa de Proteção envolve a inclusão de Defensores negros (pardos e pretos), em detrimento de uma minoria branca ou não declarada (187). É urgente racializar e generificar o olhar sobre as violências perpetradas e os sujeitos afetados.
- 8 **Demora, insuficiência e inadequação das medidas de proteção.**

DIANTE DESSES ELEMENTOS, ALGUMAS RECOMENDAÇÕES  
FORAM PROPOSTAS PARA A REALIDADE BRASILEIRA:

- **Fortalecer os programas federal e estaduais de proteção aos defensores de direitos humanos**, para garantir a sua estruturação, qualificação e continuidade de atuação em todas as unidades da federação e no Distrito Federal;
- **Aprovar um marco legal federal** em diálogo amplo com a sociedade civil;
- **Garantir a participação social na construção do Plano Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos**, com inclusão das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais atuantes no campo temático no processo de elaboração, debate e definição da política, tanto no âmbito federal como no estadual e distrital;
- **Ampliar a representação da sociedade civil nos Conselhos Deliberativos**, garantindo a paridade de assentos entre órgãos do estado e entidades com atuação no campo temático, de modo a efetivar a participação social nos espaços decisórios da política e dos programas federal, estaduais e distrital;
- **Fortalecer a institucionalização dos programas estaduais**, mediante o estabelecimento de ações específicas, voltadas para a promoção dos diálogos e articulações necessárias a fomentar e editar leis estaduais e distrital que instituem o programa nos territórios;
- **Desenvolver ações com foco na produção de dados relativos aos programas federal, estaduais e distrital**, que permitam o acompanhamento da implementação da política pública de proteção aos defensores e defensoras de direitos humanos nos programas executados pelos Governos Estaduais, pelo Distrito Federal e pelo Governo Federal;
- **Aportar recursos de forma contínua** para viabilizar a permanência da execução dos programas estaduais que possuam convênio com o Governo Federal;
- **Promover a transparência ativa de informações relativas à implementação do PPDDH nos estados**, em especial para publicizar os seguintes dados: entidade executora do programa no estado; detalhamento do orçamento destinado, empenhado e pago, considerando a União e a contrapartida dos Estados; composição da equipe técnica (não nominal, mas quantitativa e de área de especialização/atuação); divulgação atualizada de normas aplicáveis, inclusive estaduais; composição do Conselho Deliberativo; quantidade de solicitações realizadas, deferidas, indeferidas e arquivadas por mês, observando sua distribuição por sexo, raça e área de militância; requisitos para ingresso no programa e medidas protetivas disponibilizadas;

- 
- **Promover a Transparência ativa de informações relativas à execução do PPDDH federal**, em especial para publicizar os seguintes dados: detalhamento do orçamento destinado, empenhado e pago; composição da equipe técnica (não nominal, mas quantitativa e de área de especialização/atuação); divulgação de normas aplicáveis, inclusive portarias/decretos/resoluções; composição do Conselho Deliberativo; quantidade de solicitações realizadas, deferidas, indeferidas e arquivadas por mês, observando sua distribuição por sexo, raça e área de militância;  
.....
  - **Envidar esforços para a construção e publicização da metodologia para a análise de risco pelo PPDDH nos estados e no âmbito federal**, assim como para capacitar as equipes técnicas e demais atores que atuam com os programas;  
.....
  - **Garantir a continuidade dos programas estaduais**, de modo a evitar ‘gaps’, períodos em que o programa ficará sem equipe contratada, recurso disponível e convênio firmado;  
.....
  - **Monitorar e padronizar os requisitos para admissão de pessoas no programa**, evitando condicionantes que não possuam respaldo na legislação federal;  
.....
  - **Generificar e racializar o olhar sobre as ameaças e os sujeitos em luta**, para qualificar a política de proteção.

# Colômbia

A situação dos Defensores de Direitos Humanos na Colômbia é preocupante. Expostos a ataques que tem se intensificado, em número e violência, ao longo dos anos, são alvos de ataques e assassinatos: em 2021, pelo menos 378 pessoas foram vítimas de artefatos explosivos e 139 defensores de direitos humanos foram assassinados<sup>21</sup>.

O país, que tem uma história marcada por uma série de conflitos armados e um longo e tortuoso processo de firmação e implementação de Acordos de Paz, instituiu, em 2011, o atual **Programa de Prevenção e Proteção dos direitos à vida, integridade e segurança das pessoas, grupos e comunidades**.

Implementado pela Unidade de Proteção Nacional (UPN), órgão encarregado do fornecimento de medidas de segurança para pessoas em situação de risco, inclusive aquelas enquadradas como defensoras de direitos humanos, o programa tem, como antecedente, a edição da Lei nº 418, de 26 de dezembro de 1992<sup>22</sup>, que previu instrumentos específicos voltados para garantir o convívio e a eficácia

da justiça no contexto de conflitos armados e Acordos de Paz.

Dentre as várias disposições desta lei, se destaca um conjunto de auxílios e assistências nas áreas da saúde, da moradia, da educação e de crédito para vítimas de atos de violência, e a previsão de um programa de proteção específico a pessoas que se encontram em situação de risco contra a sua vida, integridade, segurança ou liberdade.

A situação do Defensor de Direitos Humanos é parametrizada segundo três níveis: **risco ordinário**, que é aquela situação de risco enfrentada por toda e qualquer pessoa; **risco extraordinário**, em que a pessoa sofre ameaça em sua vida e integridade; e **risco extremo**, que é enfrentado por pessoas em situação de iminente realização da ameaça.

Segundo levantamento realizado<sup>23</sup>, a Colômbia destinou um orçamento de aproximadamente 263 milhões de dólares ao programa, sendo que a destinação da maior parte do recurso (70%) é para compra de bens e serviços.

21. P. 50 <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2022/12/Informe-anual-2021.pdf>

22. Consultar: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%20418%20de%20diciembre%20de%201997.pdf>

23. REFERIR AO TRABALHO DAS CONSULTORAS INTERNACIONAIS

## AS 5 PRINCIPAIS DIFICULDADES DE FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA NA COLÔMBIA SÃO:

- **Modelo de securitização da proteção, em detrimento da adoção de um paradigma da proteção integral**, que pode ser constatado pela análise das medidas de segurança concedidas como sendo as principais adotadas pela UPN;  
.....
- **Ausência de abordagens de atenção especializadas**: persistência de enfoque individual, e não coletivo, na adoção das medidas protetivas; e realização de análises de risco, sem perspectiva de gênero, faixa etária, comunidade ou etnia, dentre outros. Os analistas de risco têm pouca experiência e conhecimento nos e dos territórios.  
.....
- **Processos fora do prazo da Lei e falta de capacidades**, que reverberam na demora na implementação das medidas de proteção e, conseqüentemente, em sua efetividade.  
.....
- **Carências nas análises de risco**, nos meios e forma como as entrevistas são realizadas, a demora no processo de avaliação e notificação do resultado e o rigor com que são avaliadas e guardadas as informações coletadas.  
.....
- **Falhas na implementação das medidas**: contrariando uma visão de atenção integral, redução de danos, eficiência e menos burocratização, não há apoio psicossocial, cuidados e proteção aos familiares de defensores/as afastados do território.

## RECOMENDAÇÕES ELABORADAS PARA A COLÔMBIA:

- Assegurar ampla participação dos defensores de direitos humanos no processo de reestruturação da Unidade Nacional de Proteção, suas rotas de proteção e medidas previstas;  
.....
- Visar planos de cooperação reforçada para assegurar que as medidas de proteção adotadas se deem em conjunto com uma investigação rápida, imparcial e exaustiva;  
.....
- Implementar as medidas que sejam necessárias para que, nos processos de avaliação de risco, atribuição de esquemas de proteção e revisão sobre sua idoneidade, seja garantida uma adequada participação, comunicação e articulação com as pessoas amparadas pelo programa de proteção, bem como beneficiários de medidas cautelares solicitadas pela CIDH e medidas provisórias proferidas pela Corte Interamericana;

- Adotar uma política de prevenção e proteção de pessoas defensoras, através de discursos do Estado que reconheçam seu trabalho, campanhas de reconhecimento, ações de capacitação e envio de diretrizes a funcionários públicos estatais e municipais;  
.....
- Abster-se de fazer declarações públicas que estigmatizem jornalistas e gerem um ambiente de intimidação que afete gravemente a liberdade de expressão na Colômbia;  
.....
- Aumentar a eficácia e agilizar a inclusão de defensores em risco no programa de proteção, bem como resolver as demoras indevidas e longos períodos de espera entre o momento em que é registrada a primeira denúncia, a análise de risco e a implementação real das medidas;  
.....
- Priorizar os mecanismos de prevenção e proteção coletiva, dado que as situações de maior risco para as pessoas defensoras de direitos humanos se concentram em áreas não urbanas, com menos presença estatal e institucional;  
.....
- Garantir o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e das comunidades afro-colombianas e regulamentar mecanismos eficazes para sua participação;  
.....
- Garantir a implementação imediata do Programa Integral de Garantias para Mulheres Líderes e Defensoras de Direitos Humanos;  
.....
- Assegurar que as medidas de proteção incluam a perspectiva de gênero na análise de riscos e na identificação de medidas de proteção integrais, bem como a plena participação de mulheres defensoras na sua elaboração e implementação;  
.....
- Investigar os fatos que motivam o ingresso e a permanência das pessoas nos programas de proteção, a fim de que a investigação seja reconhecida como política de estado e medida de prevenção;  
.....
- Implementar o Acordo de Paz tal como assinado pelas e pelos defensores de direitos humanos, pois é a melhor proteção para eles e seus territórios;  
.....
- Assegurar garantias de segurança para aqueles defensores que participam do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e não Repetição (SIVJRNR).

# Honduras

Após a condenação de Honduras pela Corte IDH, no caso Luna Lopez, o país editou a Lei de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça, em 2015, e, em 2018, criou uma Promotoria Especial de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (FEPRODDHH)<sup>24</sup>.

Apesar desses esforços, ambos necessários, os defensores de direitos humanos enfrentam desafios de diferentes ordens em sua atuação e para a obtenção da proteção adequada, incluindo os limites humanos e financeiros da FEPRODDHH em aumentar os atendimentos realizados, e até mesmo

o baixo percentual de medidas concedidas pelo Estado: em 2021 o Conselho Nacional de Proteção recebeu 81 solicitações de medidas de proteção, mas admitiu apenas 37.

Dentre as medidas concedidas se destacam as ações de coordenação com outros órgãos governamentais (33%), as de natureza policial (24%) e as de infraestrutura e tecnologia (12%), sendo que sua concessão se depara com o desafio financeiro: há variação nos recursos destinados à política, fragilizando não só o planejamento como, principalmente, a efetivação da proteção (em 2020 foram destinados 820 mil dólares e em 2021 o recurso caiu praticamente pela metade, 426 mil).

24. Ministério Público, Acuerdo n° FGR-002-2018, Consultar em: <https://bit.ly/3uOWnX>

## DIANTE DESSE CENÁRIO, AS SEIS PRINCIPAIS DIFICULDADES NO FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA SÃO:

- **A falta de recursos financeiros**, já que não há orçamento específico para garantir o funcionamento do sistema de proteção;
- **A ausência de coordenação interinstitucional**, que empecilham a operacionalidade do funcionamento da política;
- **A ausência de abordagens diferenciadas de cuidado**, que considere uma abordagem adequada de gênero, comunitária e intercultural. Essas ausências enfraquecem a política, dado a não diferenciação da análise do risco à tomada de decisão;
- **As carências na análise de risco**, que se afastam de uma abordagem qualificada ampla e interpretativa que pudesse ser capaz de permitir a compreensão mais adequada das condições de risco e das necessidades dos defensores;
- **As falhas na implementação das medidas de proteção**, que são excessivamente securitizadas e pouco diferenciadas no que se refere à sua capacidade de adequação aos contextos e às necessidades concretas dos defensores;
- **A falta de transparência e de mecanismos para a participação da sociedade civil**, que acabam gerando desconfiança na própria atuação do Mecanismo de Proteção e desequilíbrio em sua efetiva participação na política.

## A PARTIR DOS DADOS COLETADOS E ANÁLISES REALIZADAS, SÃO RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PARA A EXPERIÊNCIA DE HONDURAS:

- Adotar de forma urgente uma política pública integral de prevenção e proteção para as pessoas defensoras de direitos humanos que contemple uma abordagem interseccional e diferencial. Destinar o orçamento necessário para sua efetiva implementação;
- Fortalecer o Mecanismo de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas, de forma a atender o aumento de demanda das medidas de proteção, bem como para assegurar a implementação efetiva dessas medidas;
- Fortalecer a Promotoria de Justiça de Delitos contra a Vida e a Promotoria Especial de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça, dotá-las de protocolos, de pessoal suficiente e orçamento adequado para combater a impunidade dos crimes contra pessoas defensoras de direitos humanos e jornalistas;

- Contar com pessoal capacitado em direitos humanos e com equipamento técnico e material para realizar um trabalho oportuno;  
.....
- Fortalecer as análises de risco que o Mecanismo de Proteção realiza, atendendo a todas as causas e necessidades que envolvem os diversos campos de luta e de defesa de direitos humanos, em particular de mulheres defensoras, pessoas da comunidade LGBTQIAP+ e comunidades indígenas;  
.....
- Tomar medidas urgentes para evitar o assédio judicial contra pessoas defensoras de direitos humanos, tais como protocolos e capacitações de operadores de justiça, a fim de evitar que, mediante investigações judiciais, as defensoras e defensores de direitos humanos sejam submetidos a julgamentos injustos ou infundados;  
.....
- Impulsionar processos de capacitação e difusão permanentes para conhecimento dos direitos que amparam as pessoas defensoras utilizando os meios de comunicação alternativos. Também é necessário facilitar a formação das lideranças das diversas organizações e comunidades;  
.....
- Reconhecer publicamente, por parte do Estado, o papel fundamental que desempenham as pessoas defensoras na sociedade e condenar as violações dos direitos humanos cometidas contra elas e as tentativas de desacreditá-las;  
.....
- Priorizar a luta contra a impunidade de assassinatos, ataques e ameaças contra as pessoas defensoras, que implica o apoio e respeito à autonomia de trabalho da Procuradoria-Geral da Nação;  
.....
- Pôr em funcionamento a Promotoria Especial para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça e dotá-la de adequado apoio econômico e dos recursos humanos necessários para investigar as violações contra os defensores;  
.....
- Revisar ou evitar a adoção de instrumentos legislativos que restrinjam o espaço cívico e os direitos à liberdade de expressão, de reunião pacífica e de participação em assuntos públicos e que adotem ou contenham definições ambíguas contrárias aos direitos humanos;  
.....
- Garantir a investigação rápida e imparcial das ameaças e da violência de que as pessoas defensoras dos direitos humanos tenham sido objeto, levar à justiça as autoridades e cúmplices culpáveis desses delitos e proporcionar reparação às vítimas.

# México

Desde 2012, com a edição da Lei de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e Jornalistas, o México passou a contar com um Mecanismo de Proteção com foco nos direitos humanos e nas pessoas que se encontram em situação de risco decorrente de sua atuação na sua defesa e promoção.

Dados de março de 2022 indicam que o Me-

canismo possuía 1.539 beneficiários (507 jornalistas, sendo 138 mulheres e 369 homens; e 1032 defensores, sendo 559 mulheres e 473 homens) <sup>25</sup>, 36 pessoas trabalhando na equipe e recursos estimados em aproximadamente 20 milhões de dólares (valor alocado para o ano 2022).

Os desafios identificados na experiência mexicana são:

- **Processos fora do prazo da Lei e falta de capacidades**, havendo situações em que a espera para obter uma resposta a solicitação alcança 12 meses;  
.....
- **Ausência de coordenação interinstitucional**, que são reveladoras do enfraquecimento do Mecanismo e da desresponsabilização de diferentes instituições necessárias a implementar os planos e medidas de proteção;  
.....
- **Ausência de abordagens de atenção especializadas**, que sejam capazes de contemplar perspectivas diferenciadas de gênero, interseccionalidade e intercultural às pessoas que conformam o público-alvo da política;  
.....
- **Carências na análise de risco**, que acabam sendo realizadas sem a adequada análise de contexto, mapeamento de atores, a identificação de deficiências, a compreensão das estratégias de proteção e, também, sem a necessária visão complexa e global dos riscos que estão sendo enfrentados pelos defensores;

25. SEGOB, Comunicado do Mecanismo, julho de 2021, consultar em: <https://bit.ly/3vto4zX>

- **Falhas na implementação das medidas de proteção**, de diferentes ordens, que incluem desde a insuficiência de efetivos de segurança, até a falta de coordenação interinstitucional;
- **Falta de transparência e de prestação de contas**, apesar da previsão, em lei, da necessidade de divulgação de informações por meio de relatórios anuais. O desconhecimento do funcionamento do Mecanismo e dos dados dos casos acaba prejudicando a possibilidade de serem desenvolvidas ações de monitoramento, diagnóstico e prognóstico.

#### DIANTE DESSA REALIDADE, SÃO RECOMENDAÇÕES PROPOSTA AO MÉXICO:

- Impulsionar a construção, a elaboração e a implementação de um plano de trabalho colaborativo com organizações da sociedade civil e organismos internacionais de direitos humanos, para fortalecer o Mecanismo de Proteção para Pessoas Defensoras e Jornalistas e para a construção de uma política pública de proteção integral (prevenção, proteção, investigação, punição e reparação integral, com perspectiva interseccional e enfoque diferencial que garanta o direito a defender direitos humanos e à liberdade de expressão);
- Estabelecer ações específicas para fortalecimento do Mecanismo Federal de Proteção, Mecanismos Estatais e Unidades Estatais de Proteção, com objetivo de planejamento e prestação de contas da implementação de todos os procedimentos de proteção. Além disso, adotar ferramentas que permitam ao Mecanismo realizar mensurações sobre a efetividade das medidas implementadas, bem como incrementar a transparência de todo o processo para ampliar a confiança das pessoas beneficiárias;
- Adotar um procedimento que permita ao Mecanismo Federal de Proteção ordenar de ofício medidas de proteção naqueles casos em que, por sua gravidade e urgência, sejam requeridas de forma imediata;
- Estabelecer ações específicas para o fortalecimento do Mecanismo Federal de Proteção, tais como contratação suficiente de pessoal e capacitação, adoção de boas práticas de gestão da informação, atenção às vítimas, análises de risco, implementação e acompanhamento de medidas;
- Adotar uma perspectiva ampla e integral nas análises de risco e planos de proteção, levando em consideração as fontes de agressão que possam afetar o direito a defender direitos humanos e à liberdade de expressão, a partir de uma abordagem interseccional e diferencial (não discriminatória) que tenha em conta o componente psicossocial;

- Implementar planos com medidas de proteção com uma abordagem integral que englobe a violência física, digital, legal e psicológica que as pessoas defensoras e jornalistas enfrentam. Esses planos devem incorporar perspectiva de gênero e abordagem interseccional e diferencial;  
.....
- Destinar partidas orçamentárias que garantam os recursos humanos e financeiros necessários em nível estatal e federal para a outorga e o seguimento dos planos de proteção;  
.....
- Contar com um registro de agressões atualizado em nível estatal e nacional que contemple: a identificação de padrões de ataques, agressões e obstáculos ao direito a defender os direitos humanos, a defesa dos direitos humanos e o exercício jornalístico. Esse registro deve considerar também variáveis que permitam realizar análises a partir de uma abordagem interseccional e diferencial no exercício de defesa dos direitos humanos. Esse registro deve, ainda, fornecer evidências que permitam conhecer a magnitude do fenômeno, por meio de diagnósticos que contribuam para a elaboração de medidas de prevenção e proteção para as pessoas defensoras;  
.....
- Elaborar mapas de risco em nível municipal, estatal e nacional, com periodicidade determinada, que ajudem a visibilizar situações de risco sem comprometer ainda mais a segurança das pessoas defensoras e jornalistas;  
.....
- Estabelecer alertas precoces ou planos de contingência em zonas de maior risco para pessoas defensoras e jornalistas, a fim de combater com mais contundência as causas estruturais que geram e permitem as agressões contra as pessoas que exercem o direito a defender os direitos humanos e à liberdade de expressão;  
.....
- Adotar medidas positivas para fomentar uma cultura de direitos humanos e um ambiente livre de violência e ameaças e para empoderar o trabalho em direitos humanos, por meio de campanhas de reconhecimento, ações de capacitação e sensibilização sobre a declaração de pessoas defensoras e sobre os direitos das pessoas jornalistas, bem como através de outras boas práticas nacionais e internacionais;  
.....
- Investigar e punir por via penal, administrativa e civil ou política servidores/as públicos/as que alterem as informações coletadas, ponham em risco a privacidade e os dados pessoais, estigmatizem, agridam e limitem de forma direta ou indireta o trabalho que realizam as e os defensores de direitos humanos e jornalistas.

Realização



Executive summary by Érika Lula de Medeiros  
Researcher on Érika Lula de Medeiros, Andrea Bolaños Vargas,  
Olga Guzmán Vergara and Mario Hurtado Cardozo  
Edited by Justiça Global & Terra de Direitos  
Year of publication: 2023  
Translation by Marcella de Melo Silva