

7 POR QUEM OS SINOS DOBRAM:¹ APORTES DA CORTE INTERAMERICANA PARA O FORTALECIMENTO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (PPDDH)

¹ Referência ao poema do britânico John Donne (1624), que inspirou muitos escritores, entre eles Ernest Hemingway, em seu famoso romance homônimo.

Isabel Penido de Campos Machado²

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar se o Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos (instituído pelos Decretos Federais nº 6.044/2007 e nº 8.724/2016) preenche os parâmetros mínimos estabelecidos pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para tanto, será adotada a metodologia do “Quadro de Referência” para explicitar os elementos essenciais da política governamental. Em seguida, será avaliado se o seu desenho e arranjo institucional atendem às exigências explicitadas pelos parâmetros, inicialmente estabelecidos a partir do *Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala* (2014) e posteriormente sistematizados pela Comissão Interamericana em um Relatório sobre o tema, divulgado em 2017. A partir da comparação entre a política instituída no Brasil e os parâmetros mínimos internacionais fixados, o artigo aponta como o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode trazer aportes para o aprimoramento incremental de políticas públicas, tais como aquela instituída pelo programa de proteção.

Palavras-chave: Direito e Política Pública. Defensores de Direitos Humanos. Proteção.

Abstract: *The paper analyses whether or not the Brazilian Program for the Protection of Human Rights Defenders, pursuant to Federal Decrees 6,044/2007 and 8,724/2016, meets the minimum parameters established by the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The study has adopted the “Law and Public Policy Framework” methodology, which enables the systematization of the essential elements of the government policy. Then, the article tests if both the Program’s design and institutional arrangement complies with the international human rights parameters, as it was established in the case Human Rights Defender vs. Guatemala (2014) and in an Inter-American Commission Report on the subject (2017). After comparing the international standards and the national program, the study concludes that International Human Rights Law is an important tool for the incrementation of public policies, such as the one focused in the protection of human rights defenders in risk.*

Keywords: *Law and Public policy. Human Rights Defenders. Protection.*

² Defensora Pública Federal em São Paulo. Atualmente, exerce o mandato de Defensora Pública Interamericana (2016-2019). Doutoranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP). O presente artigo foi desenvolvido no âmbito da disciplina “Direito e Políticas Públicas: Fundamentos” (2018), ministrada pela Prof. Maria Paula Dallari Bucci, a quem agradeço pelos comentários e minuciosa revisão.

I Introdução

Na mesma década de 1980, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos lutava por sua institucionalização e para estabelecer as bases de sua jurisdição, os mineiros Milton Nascimento e Fernando Brant ecoaram no refrão de uma famosa música o verso “San José da Costa Rica, coração Civil” (1981). A lírica da canção relaciona o Pacto de San José da Costa Rica (também conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos) com a esperança por justiça e promoção de direitos a partir do processo de redemocratização do país. Passadas algumas décadas, *San José* se destaca não apenas por ter sido o palco de negociação e adoção do tratado, como também por sediar a Corte Interamericana de Direitos Humanos que, ao longo dos anos, vem se consolidando como um *locus* de luta e resistência contra várias formas de violações a direitos humanos no continente (CARVALHO RAMOS, 2015, p. 242).

De forma um tanto quanto tardia, em 10 de dezembro de 1998, o Brasil manifestou a aceitação à competência contenciosa do mencionado tribunal internacional, submetendo-se à jurisdição contenciosa deste. Desde então, nos últimos vinte anos, vários casos paradigmáticos sobre diversos temas relacionados a violações de direitos humanos foram objeto de litígios perante o sistema, dando visibilidade às vozes das vítimas brasileiras.

Entre uma vasta gama temática apreciada pela Corte Interamericana, tem sido crescente o número de casos em que o Brasil e outros Estados latino-americanos são demandados por desrespeito e pelas falhas na proteção de defensoras e defensores de direitos humanos.

Apesar de não se tratar de tema novo, os debates sobre a necessidade de fortalecimento da proteção a essa categoria receberam destaque, em 2018, após o homicídio da vereadora e defensora de direitos humanos carioca Marielle Franco (PSOL) e de Anderson Gomes, membro de sua equipe de trabalho. A mobilização com repercussão internacional em torno dessas mortes brutais deu visibilidade para estatísticas nefastas que já vinham sendo reportadas há algum tempo. De acordo com levantamentos da Anistia Internacional (2017), o Brasil é um dos países que mais mata defensores de direitos humanos e o cenário atual de crise político-econômica tem ensejado uma escalada progressiva desses números. Rapidamente, o movimento “Marielle Presente” se mobilizou, prioritariamente, para que a polícia adotasse os padrões de devida diligência nas investigações, de forma a identificar e permitir a localização dos responsáveis pelo crime. Indubitavelmente, essa demanda é essencial e constitui uma resposta razoável ao enfrentamento da situação concreta.

Além do esclarecimento dos fatos, há necessidade de endereçar, de forma macro, o problema de insegurança enfrentado pelos defensores de direitos humanos. A situação

de Marielle se insere em um contexto geral de insegurança imposta à categoria por ela representada, em razão da situação de risco agravada às pessoas que se dedicam à defesa de direitos humanos no Brasil. Por isso, após reflexão sobre o tema, há necessidade de uma abordagem mais ampla. A busca pelo diagnóstico e fortalecimento da política pública protetiva já instituída no Brasil pode ser uma das respostas estruturais com efeitos positivos em longo prazo, consistindo em providência essencial para conter o aumento das estatísticas de alta letalidade do referido grupo de risco.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a analisar se o Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto Federal nº 6.044/2007, preenche os parâmetros mínimos exigidos pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, a proposta traz, como pano de fundo, uma análise sobre o papel dos referidos *standards* para o aprimoramento das políticas públicas adotadas no âmbito interno.

Para tanto, será adotada a Metodologia do Quadro de Referência, proposta por Maria Paula Dallari Bucci (2008, p. 225), para explicitar os contornos jurídico-políticos, o desenho e arranjos institucionais, assim como os demais elementos essenciais do programa. Conforme defende a mencionada jurista, a opção por um método estruturado (BUCCI, 2013) permite uma organização sistemática da política, viabilizando um olhar dinâmico sobre a espinha dorsal do objeto de estudo. Tal metodologia também permite descrever e explicitar pontos de carência, tal como a fragilidade do programa em relação à base normativa e baixo nível de institucionalidade. Os elementos a serem destacados no Quadro de Referência (BUCCI, 2008, p. 225 *et seq.*) são: (I) nome do programa; (II) gestão governamental; (III) base normativa; (IV) desenho jurídico institucional; (V) agentes governamentais; (VI) agentes não governamentais; (VII) mecanismos jurídicos de articulação; (VIII) escala e público-alvo; (IX) dimensão econômico-financeira do programa; (X) estratégias de implantação; (XI) funcionamento efetivo e, finalmente; (XII) aspectos críticos do desenho jurídico institucional. Diante da complexidade de cada um dos elementos, optou-se por pontuá-los em uma abordagem panorâmica, com especial ênfase nos elementos mais problemáticos, a saber: a base normativa; o desenho jurídico institucional; e os mecanismos jurídicos de articulação, com a adoção dos parâmetros interamericanos, ao final, para a mensuração dos aspectos críticos do programa.

2 O DIDH e as Políticas Públicas: o papel dos parâmetros internacionais como diretrizes mínimas para políticas públicas de proteção a defensores de direitos humanos

Não há como abordar o tema das políticas públicas para defensores de direitos humanos sem mencionar o papel desempenhado pelo Direito Internacional. Cinquenta anos após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Assembleia Geral da ONU aprovou a mencionada Declaração, voltada a identificar, proteger e promover os defensores de direitos humanos. Essa Declaração, adotada em 1998, pela Resolução 53/144 da Assembleia Geral da ONU, recebeu um título extenso: “Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos” (doravante Declaração da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos).¹

Se, por um lado, o formato de resolução não lhe atribuiu força jurídica vinculante em si, por outro, o instrumento sistematizou as obrigações oriundas dos tratados internacionais de direitos humanos em relação à proteção dos indivíduos e coletividades que atuam na defesa da referida bandeira (OHCHR, 2018).

De fato, a Declaração da ONU sobre os defensores de direitos humanos (1998) representa um *momentum* em que a questão efetivamente foi inserida na agenda internacional. Em âmbito regional, a preocupação foi reforçada na OEA, por meio da Resolução 1842/02, intitulada “Defensores de Direitos humanos nas Américas: apoio às tarefas realizadas por pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas” (OEA, 2002).

Os referidos instrumentos geraram a criação de relatores especiais, tanto no sistema onusiano quanto no sistema regional interamericano, que passaram a buscar coletar e sistematizar informações sobre a situação de extremo risco enfrentado pelos defensores e defensoras. No âmbito interno, os Estados vêm mobilizando, alguns sem muito entusiasmo, os seus poderes internos para estruturar políticas públicas de proteção aos defensores de direitos humanos (Legislativo e Executivo), tal como a política instituída pelo Brasil.

A sociedade civil também manteve forte pressão sobre a manutenção da questão na agenda, clamando pela adoção de medidas concretas voltadas a uma efetiva proteção. Conforme dados coletados pela organização não governamental Front Line Defenders (2017, p. 6), apenas em 2017, foram reportados pelo menos 312 assassinatos de defensores e defensoras, em 27 países. Destes, 212 foram cometidos nas Américas, com concentração de 156 mortes apenas entre Brasil e Colômbia (FRONT LINE DEFENDERS, 2017, p.12). Com base em tais dados, a Anistia Internacional (2017) vem expondo que a América Latina é o continente com maior índice de letalidade em relação a esse grupo

vulnerável. São esses levantamentos que ensejam a conclusão preocupante, constantemente objeto de manchetes em periódicos de grande circulação no país, no sentido de que o Brasil é um dos países que mais “mata” seus(suas) defensores(as) de direitos humanos (VILELA, 2017).

O papel do Direito Internacional não se limita à colocação da questão na agenda dos Estados (MIRANDA, 2007), tampouco no fomento à mobilização da sociedade civil. Inclusive, é importante enfatizar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é um ramo autônomo e contempla uma série de deveres jurídicos vinculantes, tais como aqueles previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 33). Em relação à proteção a defensores(as) de direitos humanos, as obrigações impostas aos Estados compreendem o dever de respeitar (abster-se de violações), garantir (impedir violações por particulares)³ e proteger (adotar medidas).

Especificamente, a obrigação de adotar medidas legislativas, administrativas e judiciárias, oriunda do artigo 2º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴, refere-se a uma obrigação de meio (e não de resultado). Por isso, os Estados possuem discricionariedade sobre a forma pela qual promoverão um marco legal protetivo aos defensores de direitos humanos.

Inclusive, algumas violações de direitos humanos pelas falhas dos programas de proteção existentes foram submetidas à apreciação da jurisdição de tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim que a vulnerabilidade e a violência enfrentada pelos defensores de direitos humanos ganharam visibilidade, o Sistema Interamericano passou a conhecer alguns casos paradigmáticos, que trouxeram grandes contribuições para dar visibilidade à violência estatal enfrentada na América Latina, no estabelecimento de parâmetros interpretativos para a configuração de responsabilidade internacional e, finalmente, na fixação de reparações integrais. Como os tratados de direitos humanos contemplam dispositivos genéricos, os tribunais internacionais passaram a desenvolver parâmetros interpretativos para análise de eventuais violações.

Um dos precursores foi o de Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Corte IDH, 2003), relativo a uma defensora de direitos humanos guatemalteca, que publicara um informe antropológico dando visibilidade à política de extermínio da população indígena maia. Myrna Mack foi assassinada por um agente de segurança vinculado ao Gabinete da Pre-

³ Sobre os deveres de respeitar e garantir, o art. 1(1) da CADH assim dispõe: “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.”

⁴ Sobre o dever de adotar medidas, o artigo 2 dispõe: “[...] Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”.

sidência da República, em 1990 (Corte IDH, 2003, §134). Nesse precedente, a Corte Interamericana desenvolveu parâmetros interpretativos voltados aos deveres de investigar e processar os responsáveis por violações a defensores de direitos humanos, apontando que, quando a violência se origina pelas próprias autoridades do Estado, muitas vezes existem mecanismos informais de encobrimento das responsabilidades, o que gera um padrão de insegurança e desproteção às pessoas engajadas em lutas contramajoritárias. O caso tornou-se notório, uma vez que a Corte Interamericana considerou que situação ensejava hipótese de responsabilidade internacional agravada (CANÇADO TRINIDADE, 2007, p. 331).

Se analisarmos especificamente os precedentes brasileiros, verifica-se que há alguns deles que se relacionam com o contexto de violência contra defensoras e defensores de direitos humanos. De forma mais nítida, destacam-se os casos Nogueira de Carvalho (Corte IDH, 2006) e o recente caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros (Corte IDH, 2018).

A propósito, o primeiro caso brasileiro que chegou à Corte sobre o tema foi o do advogado e defensor de direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho, assassinado em data anterior à aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana pelo Brasil. Por isso, o tribunal entendeu pela incompetência *rationae temporis* em relação a eventual violação ao direito à vida, restringindo a sua análise à observância do direito às garantias judiciais e a um remédio efetivo (CADH, arts. 8 e 25). Ao revisar a prova dos autos, a Corte entendeu pela improcedência da demanda, por considerar que o dever de investigar era uma obrigação de meio (e não de resultado), sendo que o Estado demonstrara ter seguido inúmeras linhas investigativas. Ademais, uma das pessoas investigadas havia sido processada e absolvida pelo júri popular. Apesar do resultado desfavorável à vítima, a Corte ainda assim destacou expressamente, na ocasião, sobre a necessidade de proteção da categoria dos defensores de direitos humanos. Ainda assim, esse precedente não traça parâmetros jurisprudenciais consistentes sobre o tema.

Por sua vez, o caso do povo indígena Xucuru (Corte IDH, 2018) resultou em uma sentença de procedência parcial. Contudo, em razão do recorte dado pela Comissão Interamericana quando da submissão da demanda à Corte, o precedente acabou dando maior destaque à sedimentação dos direitos territoriais indígenas, associados às garantias do devido processo e a um remédio judicial efetivo (CADH, arts. 8, 21 e 25, em relação ao art. 1.1). Sem embargo, a partir de uma leitura mais atenta sobre o contexto fático, verifica-se que há relatos de ofensas à vida de defensores de direitos humanos ao longo da luta dos Xucurus, sendo que o mais simbólico deles se refere ao homicídio do defen-

sor de direitos humanos Francisco de Assis Araújo (Cacique Xicão Xucuru).⁵ Contudo, também em razão da limitação *rationae temporis*, a morte do cacique Xicão foi excluída da apreciação da Corte IDH. Por isso, apesar de o caso lidar com um contexto de desproteção e criminalização das lideranças dos Xucurus, o recorte adotado tece parâmetros sobre a questão territorial indígena, não tratando de forma aprofundada da temática que é objeto do presente artigo.

Assim, verifica-se que, apesar da existência de relatos sobre violência contra defensores de direitos humanos em casos do Brasil, ainda não há um precedente condenatório específico com um enfoque aprofundado sobre o tema. Seja como for, desde o caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (Corte IDH, 2006, § 124), o tribunal tem destacado que os Estados (bem como seus órgãos e agentes) têm o dever de realizar um “controle de convencionalidade” (MAC-GREGOR, 2013, p. 953). Isso resulta na obrigação de respeitar, garantir e proteger os direitos consagrados na Convenção Americana, a partir dos parâmetros interpretativos adotados pela Corte Interamericana, que é o intérprete autêntico do tratado (CARVALHO RAMOS, 2018, p. 332). Assim, além da importância de conhecer os casos brasileiros que impõem condenações diretamente exigíveis, há necessidade de sistematização global dos precedentes que conformam os parâmetros interamericanos, que por sua vez servirão de guia para o controle de convencionalidade.

Nesse contexto, um avanço jurisprudencial marcante ocorreu em 2013, quando a Corte IDH estabeleceu que, das obrigações gerais de adotar medidas legislativas ou de outra natureza, deriva o dever jurídico de adotar políticas públicas em prol das defensoras e defensores de direitos humanos. A afirmação foi estabelecida no caso do ambientalista *Luna Lopez vs. Honduras* (Corte IDH, 2013). Foi depois reiterada no simbólico caso *Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala* (Corte IDH, 2014). A partir desses dois precedentes importantíssimos, a Corte Interamericana não se restringiu a afirmar a existência do dever jurídico imposto aos Estados para adotar políticas públicas, senão enfatizou quais seriam os parâmetros interpretativos (MORAND, 1999) sobre o conteúdo mínimo que deve ser objeto dessas políticas públicas. Conforme relembra Bucci (2013), a política pública é compreendida como um programa de atuação governamental. Por isso, os seus contornos não se reduzem a um simples ato estatal, o que torna difícil o exercício da jurisdição internacional. Nos casos de revisão judicial sobre a adequação das políticas públicas aos fins propostos, o desenvolvimento de tais parâmetros se mostra um grande desafio, tendo em vista a difícil missão de diagnosticar e entender os contornos da política, bem como compreender o seu impacto. Especificamente em relação à proteção de defensores de direitos humanos, a Corte Interamericana estabeleceu uma

⁵ Vale lembrar que o militante indígena foi um dos responsáveis pela mobilização na Assembleia Nacional Constituinte para a paradigmática inclusão do art. 231 na Constituição da República Brasileira, que consagra os direitos dos povos indígenas aos territórios historicamente ocupados.

série de exigências mínimas (Corte IDH, Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala, 2014, § 257).

Nesse sentido, para a realização da compatibilidade da política com os parâmetros interamericanos, a Corte IDH propôs o teste da adequação e da eficácia. Para mensurar a adequação, exige-se consistência, concreta avaliação de risco, flexibilidade conforme o nível de risco mensurado, participação do beneficiário(a) e abordagem de gênero. Assim, destaca-se:

[...] A Corte considera que, no caso dos defensores de direitos humanos, para atender ao requisito de adequação, é necessário que as medidas especiais de proteção:

- a) sejam consistentes com as funções desempenhadas pelos defensores;
- b) o nível de risco deve ser submetido a uma avaliação para adotar e monitorar as medidas vigentes;
- c) devem poder ser modificadas de acordo com a variação da intensidade do risco. Para tais fins, é necessário que a modalidade de medidas de proteção seja acordada em consulta com os defensores, a fim de especificar uma intervenção oportuna, especializada e proporcional ao risco que o defensor possa enfrentar. Por sua vez, a abordagem de gênero deve ter especial importância dentro do procedimento de avaliação de risco, uma vez que poderia resultar em um impacto diferenciado do nível de risco, bem como na implementação de medidas de proteção. (CORTE IDH, Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala, 2014, § 257)

Para o teste de eficácia, exige-se a vigência da política, a imediatividade da resposta estatal na situação em análise e a contínua capacitação dos agentes estatais e da sociedade civil envolvidos. A propósito, a Corte IDH estabeleceu que:

Para a eficácia das medidas, é essencial: a) uma resposta imediata do Estado a partir do primeiro momento em que se torna consciente da existência do risco, para que sejam oportunas; b) que as pessoas envolvidas na proteção dos defensores de direitos humanos tenham treinamento e treinamento necessários para desempenhar suas funções e a importância de suas ações; e c) deve estar em vigor enquanto as vítimas de violência ou ameaças precisarem. (CORTE IDH, Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala, 2014, § 257)

A partir dos critérios enunciados, no Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala (Corte IDH, 2014), restou configurada a responsabilidade internacional do Estado pela ausência de política pública adequada e efetiva em favor dos peticionários. Ao fixar as reparações, o tribunal internacional determinou que o Estado instituisse, como garantia de não repetição, uma política pública e determinou os contornos mínimos abstratos que esta deveria observar, a partir dos seguintes *standards* mínimos:

- [...] a) a participação de defensores de direitos humanos, organizações da sociedade civil e especialistas na elaboração de normas que regulem um programa de proteção para o grupo em questão;
- b) o programa de proteção deve abordar o problema de maneira abrangente e interinstitucional, de acordo com o risco de cada situação e adotar medidas de atenção imediata diante das queixas dos defensores de direitos humanos;
- c) a criação de um modelo de análise de risco que permita determinar adequadamente as necessidades de risco e proteção de cada defensor ou grupo;
- d) a criação de um sistema de gestão da informação sobre a situação de prevenção e proteção dos defensores dos direitos humanos;
- e) o desenho de planos de proteção que respondam ao risco particular de cada defensor e as características de seu trabalho;
- f) a promoção de uma cultura de legitimação e proteção do trabalho dos defensores de direitos humanos;
- g) a alocação de recursos humanos e financeiros suficientes para responder às reais necessidades de proteção dos defensores dos direitos humanos. (CORTE IDH, Caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala, 2014, § 263)

Tais parâmetros foram posteriormente enumerados em um detalhado informe da Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos, publicado em 2017, denominado “Políticas Integrais de proteção a pessoas defensoras: por uma política integral de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos” (CIDH, 2017). Além de destacar os critérios acima, a Comissão Interamericana acrescenta alguns outros aspectos que deveriam constar nas políticas públicas, como: um marco legal sólido que o suporte, independência e autonomia das instituições que outorgam a medida, cooperação entre os órgãos estatais, sistematização de dados, acesso à informação e transparência sobre a política, além de um planejamento financeiro que garanta a sustentabilidade e continuidade da política (CIDH, 2017).

Para que se possa verificar se a política pública adotada pelo Brasil atende aos parâmetros acima elencados, na próxima seção será sistematizada a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos a partir do Quadro de Referência, sendo que, no item “aspectos críticos do desenho jurídico-institucional”, o artigo propõe a aplicação dos *standards* interamericanos acima listados como critérios para a avaliação jurídica.

3 O teste de convencionalidade do PPDDH a partir da sistematização proposta pelo Quadro de Referência

3.1 Base normativa e histórico do programa federal a partir do Quadro de Referência

Como mencionado retro, a demanda pela criação de uma política pública específica voltada à proteção de defensores de direitos humanos surgiu a partir da agenda internacional com a Declaração da ONU em 1998. Na sequência, ainda no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado um grupo de Trabalho no Poder Executivo para estudar a viabilidade de criação de um programa específico (CBDDH, 2017, p. 62).

A proteção até então existente se dava a partir do mecanismo de proteção de testemunhas ameaçadas de morte, instituído por meio da Lei nº 9.807/1999 (Provita). Contudo, tal proteção se mostrava insuficiente, tendo em vista as dificuldades de enquadramento dos defensores de direitos humanos como beneficiários daquela política. De um lado, exigia-se que a pessoa ameaçada fosse “testemunha” ou tivesse algum tipo de utilidade em um processo judicial e, além disso, a lógica de proteção no Provita se baseia na anulação dos focos de risco, o que se dá, muitas vezes, com a retirada da pessoa ameaçada do seu meio habitual de convívio. No caso dos defensores de direitos humanos, a ameaça pode ocorrer em razão da atuação em um processo judicial, mas, sobretudo, a origem do risco é mais abrangente que isso, pois decorre da militância na defesa de uma causa política, geralmente contramajoritária e que incomoda as estruturas de poder. Ademais, o defensor de direitos humanos demanda proteção para que possa dar continuidade à sua militância. Por essa razão, a metodologia de proteção deveria buscar evitar a retirada do defensor do seu meio, sempre que possível, para que ele(a) pudesse continuar a exercer o seu mister. Em razão dessa especificidade, a partir da Declaração da ONU e da mobilização internacional em torno do tema, foram sendo traçados alguns apontamentos sobre a necessidade de uma política pública autônoma e específica, tal como a que depois foi cristalizada no caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala

(Corte IDH, 2014) e no Informe da Comissão Interamericana (CIDH, 2017), destacados no tópico anterior.

Após o final do mandato de FHC, foi criado outro grupo de trabalho vinculado à então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para a proposta de estruturação de um programa de ação, a partir de um projeto de lei (CBDDH, 2017, p. 62). Nesse sentido:

O embrião do programa começou a ser pensado no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, quando se divulgou o primeiro relatório sobre a situação dos defensores de direitos humanos no Brasil e foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir medidas protetivas. As discussões foram retomadas no início do Governo Lula, com a criação de um novo GT que ficou responsável por delinear o que viria a ser o PPDDH. (CBDDH, 2017, p. 62).

Em outubro de 2004, o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos foi lançado pelo Poder Executivo, ainda no Governo Lula I (CBDDH, 2017, p. 62). Na ocasião, não havia um marco legal que o disciplinasse, ficando ao encargo da então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). Contudo, diante da ausência de um desenho e uma proposta concreta de atuação, foi apenas em 2005 que este começou a funcionar, após o homicídio da missionária Dorothy Stang (CBDDH, 2017, p. 62). O evento teve o condão de reabrir uma janela de oportunidade, retomando a questão na agenda. Na oportunidade, o relatório do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, uma das poucas fontes que resgata de forma sistematizada o histórico da política pública, ressalta que o programa foi “relançado” com muitas críticas da sociedade civil, apontando para o fato de a política ser meramente formal e simbólica, diante da ausência de uma proposta concreta de atuação. A respeito, “[...] as organizações da sociedade civil faziam uma avaliação de que o PPDDH não tinha condições de ser lançado devido ao pouco planejamento e à pouca estrutura dada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos” (CBDDH, 2017, p. 62).

Diante da pressão por um maior desenho institucional, o Governo Lula, já no início do segundo mandato, finalmente adota um marco normativo mínimo. A “Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH)” foi instituída no início do seu segundo mandato, por meio do Decreto Federal nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007⁶. Após mais de uma década sem conseguir a aprovação do marco legal da política

⁶ Em seu artigo 1º, estabelece os princípios e diretrizes da “proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”.

por meio de uma lei, na iminência da aprovação do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o Poder Executivo adotou o Decreto nº 8.724, de 16 de abril de 2016, instituindo o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

Sobre o desenho da política, o Decreto nº 6.044/2007 tem clara inspiração no modelo adotado pelo Programa Federal de Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunha (Provita). Este foi inspirado em um projeto-piloto em Pernambuco, sendo nacionalmente instituído por meio da Lei nº 9.807/1999 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.518/2000, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A partir de uma sistematização do Provita em um quadro de referência, verifica-se que, em seu desenho, esse programa especificava os potenciais beneficiários (vítimas e testemunhas ameaçadas, sendo a proteção extensível a familiares), critérios de inclusão e exclusão, portas de entrada, procedimentos, adoção de modelo descentralizado entre União, estados e Distrito Federal, pautado na cooperação entre os entes públicos e a sociedade civil. Além disso, foram listadas as atividades de proteção a serem desempenhadas pelo órgão de execução, criação e atribuições de um Conselho Deliberativo (órgão decisor) e uma Equipe Técnica (gestor). Na repartição de competências, observa-se que o município não participa da política pública. Isso se deve a certo mimetismo do programa com o Sistema de Justiça Criminal. Como se trata de política pública voltada à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas em processo judicial, a demanda surgia vinculada aos feitos que corresse na Justiça Estadual e Federal, conforme a repartição de competências no Sistema de Justiça (CRFB/1988, art. 109). Ademais, a demanda inicial de proteção também é mais voltada à atribuição dos órgãos de segurança pública (CRFB/1988, art. 144), sendo que o órgão municipal (guarda municipal) não teria atribuição para conferir a referida proteção. Contudo, esse mimetismo é relativizado ao analisarmos o desenho da política efetivamente adotada. A princípio, se seguissemos a aplicação literal do raciocínio, concluir-se-ia que o programa federal ficaria encarregado da proteção das pessoas ameaçadas em processos que correm na Justiça Federal, ao passo que os programas estaduais ficariam encarregados dos casos que correm na Justiça Estadual.

Não foi essa a opção adotada, tendo em vista que, diante da ausência de hierarquia entre os entes federados e também diante da impossibilidade de obrigar os estados a criar os programas estaduais, a adoção do programa federal deixaria a descoberto as vítimas e as testemunhas ameaçadas em processos estaduais que não tivessem instituído um programa próprio. Por isso, optou-se pelo modelo descentralizado, com repasse de verbas federais (incentivo) aos estados que implementassem a política, por meio de convênios e de cooperação técnica. Assim, os estados que instituíram o programa estadual protegem a totalidade das vítimas e testemunhas ameaçadas em sua base territorial, independentemente de se tratar de processo estadual ou federal. O programa federal é aplicável, supletivamente, em relação aos estados que ainda não instituíram

o Provita (ZWICKER, 2015). Outras características destacadas do modelo adotado são: a abertura para que a execução do programa seja realizado pela sociedade civil (rede solidária de proteção). Zwicker (2015) aponta que isso ocorre por questões pragmáticas (redução de custo), mas também por “razões históricas” de proteção da pessoa contra o próprio Estado, tendo em vista que muitas vezes a fonte de ameaça parte das forças de segurança pública. É importante destacar, por derradeiro, que o Provita contém a previsão sobre a possibilidade de concessão de ajuda de custo mensal ao beneficiário, em especial nos casos em que a medida de proteção implica um afastamento das atividades remuneradas habituais, colocando o beneficiário em uma situação de hipossuficiência econômica.

Considerando que o Provita era o paradigma existente quando da adoção do Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, verifica-se que o desenho da política de proteção aos defensores de direitos humanos teve uma grande influência daquele, apesar da adoção de alguns ajustes.

Em análise comparativa viabilizada pelos elementos do Quadro de Referência, a primeira diferença marcante, até para justificar a necessidade de autonomia da política para defensores de direitos humanos, diz respeito à delimitação do beneficiário. O art. 2º do Anexo I do Decreto nº 6.044/2007 adotava o conceito ampliado de defensores de direitos humanos, abrangendo a: “[...] pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”.

Outra diferença notável entre os dois programas é que o Provita tem suas bases no dever de garantir a efetividade da justiça e a segurança da pessoa ameaçada, usando para tanto métodos de neutralização da ameaça, o que permite o afastamento da vítima ou da testemunha de suas atividades habituais. Por outro lado, o objetivo do PPDDH é um pouco diferente, pois muitas vezes os métodos de neutralização do risco no Provita acabam inviabilizando também a militância do defensor de direitos humanos como agente político, silenciando-o. Assim, o PPDDH visa, primordialmente, garantir a continuidade do trabalho do defensor.

A referida política para defensores de direitos humanos tem fundamento de validade no direito à segurança pública, integridade pessoal, como também em vários outros direitos humanos, como direitos políticos, direitos sociais econômicos e culturais, no dever de combater as desigualdades sociais e os fatores de marginalização, entre outros. Por isso, a proteção a defensores de direitos humanos é tema que poderia ser objeto

da competência comum dos entes federados, na forma do art. 23, I e X da CRFB/1988⁷. Por outro lado, o fundamento do programa nas garantias judiciais não são tão evidentes como ocorre no Provita, tendo em vista que a proteção aos defensores de direitos humanos não é condicionada à existência de um processo judicial, nem visa, diretamente, garantir a efetividade instrumental deste.

Outra diferença com o Provita é que as atividades protetivas não se direcionam apenas a demandas de segurança pública. Por isso, a opção pelo desenho da política com a mesma repartição de competências entre União, estados e Distrito Federal, seguindo o modelo do Provita, não faz tanto sentido. O município poderia assumir algumas funções acessórias, relacionadas à assistência social e à eventual demanda por abrigo provisório, por exemplo. Ainda que não se defenda a adoção de programas municipais de proteção a defensores de direitos humanos, o que causaria uma enorme fragmentação na política e nos recursos existentes, verifica-se que o município poderia ter sido incluído no desenho da política, com algumas funções de apoio e cooperação, em especial, as relacionadas à prestação de assistência social, médica, psicológica e material e iniciativas visando à superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade (Decreto nº 6.044/2007, art. 7, II e III). Nesse sentido, verifica-se uma evolução da questão a partir do Decreto nº 8.724/2016, que inclui a menção ao município como ente a ser considerado pelo Conselho Deliberativo em suas estratégias de articulação (cf. art. 3º, II).

Por uma análise comparativa, enquanto o Provita e o PPDDH têm objetivos diferentes, as medidas de proteção indicadas em ambos são muito semelhantes.⁸ A única divergência diz respeito à inclusão, na PNPDDH, da adoção de medidas estruturais visando “a superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade”, ou seja, não se buscam apenas medidas paliativas. Ademais, no caso dos defensores(as), a possibilidade de transferência de residência para local sigiloso é medida excepcional e apenas poderia ser adotada em situações extremas, pois isso o(a) afastaria de suas atividades

⁷ “CRFB/1988, art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...] X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

⁸ Neste sentido, o art. 7 do Decreto Federal nº 6.044/2007 lista como diretrizes de proteção: “I – proteção à vida; II – prestação de assistência social, médica, psicológica e material; III – iniciativas visando a superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade; IV – preservação da identidade, imagens e dados pessoais; V – apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; VI – suspensão temporária das atividades funcionais; e VII – excepcionalmente, a transferência de residência ou acomodação provisória em local sigiloso, compatível com a proteção.” Em comparação, o art. 7 da Lei nº 9.807/1999 estabelece como medidas: “I – segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações; II – escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos; III – transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção; IV – preservação da identidade, imagem e dados pessoais; V – ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda; VI – suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar; VII – apoio e assistência social, médica e psicológica; VIII – sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; IX – apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal”.

de defesa a direitos humanos. Além disso, o Provita contém previsão de concessão de ajuda de custo mensal, o que não é previsto no decreto do PNPDDH.

Como semelhança, a partir dos elementos do Quadro de Referência, é possível observar que o modelo descentralizado é claramente inspirado no Provita. A União Federal tem pouca capilaridade geográfica e recursos humanos para lidar diretamente com todas as situações de risco encontradas, em especial se considerarmos que estatisticamente (MDH, 2018) o maior número de casos se refere a conflitos no campo (indígenas, quilombolas e conflitos de terras), em locais com baixa presença de órgãos federais. Logo, como estratégia, o incentivo para a adoção de programas estaduais, com uma rede de apoio estadual e o incentivo de repasse de verbas por meio da adoção de convênios e cooperação técnica e logística foi a aposta adotada pelo Decreto nº 6.044/2007, seguindo o paradigma do Provita. Posteriormente, o Decreto Federal nº 8.724/2016 reiterou tal modelo, por meio do art. 2º: “O PPDDH será executado, prioritariamente, por meio de cooperação, firmada, voluntariamente, entre a União, os Estados e o Distrito Federal”.

Com o Decreto nº 8.724/2016, consolidou-se a ideia de que os estados que adotassem o programa estadual ficariam responsáveis pela execução da proteção, incumbindo à União o papel supletivo de atuar diretamente nas demandas relativas aos estados que ainda não tivessem implantado. Uma questão a ser sublinhada, conforme dispositivo acima transcrito, é que os estados aderem “voluntariamente” aos convênios. Outra marca característica importada do modelo do Provita é a possibilidade de que a gestão do programa seja delegada a entidades do terceiro setor, o que de fato vem sendo feito também no PPDDH. Em âmbito federal, até 2013, a execução do programa era de atribuição da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com *status* de Ministério, conforme o Decreto nº 8.162/2013 e a Lei nº 12.314/2010. Conforme detalha Garcia (2017, p. 184), com a crise enfrentada pelo Governo Dilma II, em outubro de 2015, há uma reforma que acarreta a extinção de oito Ministérios, sendo extintas as Secretarias de Direitos Humanos da Presidência da República e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que passam a ser incorporadas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, conforme a Medida Provisória nº 696/2015.

O Decreto nº 8.724/2016 formalizou as atribuições do Conselho Deliberativo do PPDDH, estrutura também inspirada no Provita. Tal órgão tem a função de formulação, monitoramento e avaliação do programa; definição das estratégias de articulação, deliberação sobre o ingresso (porta de entrada) e desligamento (porta de saída). Trata-se, portanto, do órgão com poderes de decisão. A sua composição atual consiste em: dois representantes do Ministério dos Direitos Humanos, um representante do Ministério da Justiça (na área de segurança pública), sendo possível convidar um representante do Poder Judiciário e do Ministério Público. Nesse ponto, há um grave problema, tendo em

vista que a sociedade civil não tem assento no Conselho Deliberativo, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no Provita (cf. art. 7º, VII do Decreto nº 3.518/2000).

Após o fim antecipado do Governo Dilma II, algumas mudanças apontadas pelos elementos essenciais do Quadro de Referência podem ser percebidas. Em relação ao marco normativo, não houve a expressa alteração dos decretos anteriores, que continuam a reger o programa.

Contudo, o Governo Temer adota mais um passo no esvaziamento da pasta de Direitos Humanos (GARCIA, 2017, p. 187). A partir de uma nova mudança ministerial, opera-se a extinção da visibilidade às questões de gênero e à igualdade racial, a partir da criação do Ministério dos Direitos Humanos pelo Decreto nº 9.122/2017. Apesar de aparentemente neutra, a alteração tem sido apontada como uma iniciativa de esvaziamento (que já vinha ocorrendo desde Dilma II) e desespecialização temática, diluindo as respostas estatais em relação às demandas por políticas relacionadas a graves violações de direitos humanos. O principal impacto que pode ser visto é a paulatina redução do orçamento para promoção e proteção de direitos humanos (GARCIA, 2017, p. 187).

Ainda no custeio, a aprovação da medida de austeridade fiscal imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2017 representa uma perspectiva de enforcamento da política em longo prazo. Em primeiro lugar, a referida emenda atinge significativamente a possibilidade de avanço incremental *pari passu* (LINDBLOM, 2010, p. 163) das políticas públicas relacionadas a direitos humanos, tendo em vista que impõe um congelamento de gastos nos próximos vinte anos. Em segundo lugar, na briga por uma fatia do orçamento e em tempos de escassez de recursos, a ausência de um marco normativo sólido no PPDDH coloca o programa em desvantagem diante das outras políticas que têm regras mais rígidas sobre percentual mínimo de custeio (CIDH, 2017, p. 123).

Um outro ponto a ser explicitado pelo Quadro de Referência diz respeito ao número de beneficiários do programa. A partir de uma análise literal dos números fornecidos, poder-se-ia sugerir que a política teria um público-alvo reduzido e uma menor escala, em comparação com outros programas ou políticas públicas nacionais, que muitas vezes beneficiam diretamente milhões de pessoas (como ocorre no Programa Bolsa Família, por exemplo). Os dados oficiais informam que, a partir da cooperação entre os governos federais e estaduais, atualmente 665 (seiscentos e sessenta e cinco) indivíduos têm recebido atendimento, o que inclui os casos pendentes de análise e triagem (MDH, 2018). Destes, 342 (trezentos e quarenta e dois) defensoras e defensores de direitos humanos encontram-se formalmente incluídos no programa (MDH, 2018). Em relação ao perfil, a maioria dos casos se refere aos conflitos do campo, indígenas e ambientais (MDH, 2018). Ainda que o número de beneficiários diretos seja relativamente reduzido (em comparação a outras políticas), é importante lembrar que os defensoras e defensores de direitos

humanos vocalizam lutas e pautas contramajoritárias⁹ em benefício de um número significativo de pessoas e grupos minoritários, que às vezes também se encontram em situação de risco. Por isso, a proteção destes(as) muitas vezes afeta, direta e indiretamente, uma comunidade mais abrangente do que a representada nos números acima.

Quanto à efetividade, outro dado oficialmente divulgado, que causa certa surpresa, até pelo perfil do programa, seria que, desde a sua criação, não há registro de óbito de um(a) defensor(a) de direitos humanos que estivesse sobre proteção. Se não submetido a um crivo crítico, esse dado poderia sugerir um alto nível de efetividade do programa. Por outro lado, alguns representantes da sociedade civil (CBDDH, 2017, p. 69) têm apontado que se trata de uma informação “maquiada”, facilmente explicada pela ausência de um protocolo mais rigoroso sobre a análise de inclusão. Segundo relatos e entrevistas coletados, vários potenciais beneficiários da política, quando procuram por via telefônica ou pelas bases estaduais a porta de entrada do programa, não chegam a ter a demanda registrada, sendo encaminhados a outros órgãos que poderiam registrar ameaças e/ou fornecer proteção, como as polícias locais (CBDDH, 2017, p. 69). Por isso, muitas situações de risco não são devidamente registradas e processadas, por meio desta barreira invisível de acesso, o que torna questionável o dado de inexistência de óbito de defensores(as) que procuraram o programa em busca de proteção. A propósito do tema, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos assim destacou:

[...] a ausência de procedimentos que avaliem adequadamente o risco que defensoras e defensores de direitos humanos enfrentam dentro das especificidades de seus contextos, trazem sérias dificuldades para que a equipe técnica atenda com eficácia e prontidão necessárias a eventuais emergências. Diversas defensoras e defensores de direitos humanos inseridas no PPDDH são acompanhadas pela equipe federal apenas por telefone. E muitas vezes, quando fazem contato telefônico, solicitando alguma medida perante situações urgentes, são orientadas pela equipe federal a procurar redes locais, que nem sempre estão disponíveis. Tais limitações também redundam na não inclusão de vários casos de defensoras e defensores de direitos humanos em situação de alto risco (como casos que envolvem a milícia, por exemplo), uma vez que, no caso de inclusão, o programa alega não poder garantir sua proteção. Essa prática, é preciso explicitar, é um dos motivos que garante o índice de “letalidade zero” em relação aos inseridos no Programa Nacional – índice este promovido amplamente pelo estado brasileiro no cenário internacional. (CBDDH, 2017, p. 69)

⁹ Sobre a relação intrínseca entre a essência contramajoritária das pautas de direitos humanos, cf. Carvalho Ramos (2018, p. 182).

Assim, a ausência de uma uniformização nacional sobre o registro das demandas que chegam e um instrumento de análise de risco fragilizam o programa.

3.2 A dificuldade de adoção de uma lei federal para estabelecer a política

Paralelamente ao relançamento do programa em 2005, a partir de uma busca pelo sítio do Congresso Nacional, é possível detectar três iniciativas para adoção de um marco legal por meio de lei federal, todas elas propostas por deputados petistas, no período em que o referido partido esteve no Poder. É interessante observar o percurso dos referidos projetos de lei no Poder Legislativo.

O primeiro projeto foi o de nº 2.980/2004, de autoria do Dep. Federal Eduardo Valverde (PT/RO). Em seguida, foi também proposto o Projeto de Lei nº 3.616/2004, da Dep. Iriny Lopes (PT/ES). Ambos os projetos tinham por objetivo dar visibilidade à proteção dos defensores de direitos humanos. Enquanto o projeto de Valverde dava enfoque à institucionalização de uma política autônoma, a proposta de Iriny Lopes buscava a ampliação do Provita, com a inclusão expressa dos defensores de direitos humanos como beneficiários da proteção. Os dois projetos foram apensados e passaram a tramitar conjuntamente.

Logo após a edição do Decreto Federal nº 6.044/2007 e como produto das discussões travadas no Grupo de Trabalho formado na então SDH da Presidência da República, o Poder Executivo propôs o Projeto de Lei nº 4.575/2009, em 15 de dezembro de 2008, com a finalidade de institucionalização da política já estabelecida. Esse projeto também passou a tramitar conjuntamente com os outros dois. A justificativa foi subscrita pelos então ministros do Planejamento (Paulo Bernardo), da Justiça (Tarso Genro) e da SDH (Paulo Vannuchi), no final do segundo Governo Lula. Ao fundamentarem a proposta, os ministros apontam que os outros dois projetos, apesar da boa intenção, tinham vício de origem, pois tratavam de matéria cuja iniciativa era privativa do chefe do Executivo, nos termos do art. 84, VI, a da CRFB/1988 (criação de programa de proteção no âmbito da SDH e atribuição de novas funções à Polícia Federal). A proposta do PL nº 4.575/2009 é mais estruturada, segue o desenho que já havia sido delineado pelo Decreto nº 6.044/2007, com alguns incrementos, como a instituição da ajuda de custo aos beneficiários, em caso de necessidade (tal como ocorre no Provita), institucionalização do Conselho Deliberativo, do modelo descentralizado, parceria com a sociedade civil, que inclusive tinha algumas aberturas para participação ativa na política. Além disso, o programa ampliava o seu escopo, não se reduzindo às medidas de proteção. Nesse sentido, a proposta continha três eixos de atuação: a prevenção (combate às causas

estruturais de risco e vulnerabilidade aos defensores de direitos humanos), investigação das ameaças (em busca da superação de condutas de encobrimento das violações de direitos humanos, que é uma tendência universalmente observada nos casos reportados) e articulação (integração das políticas públicas locais, regionais e federais, não apenas para garantir a proteção, mas também para atacar as causas).

Conforme se depreende pela análise do procedimento legislativo, os dois projetos de lei com vício de origem foram rejeitados e arquivados, sendo que o PL nº 4.575/2009 foi aprovado, entre 2009-2011 pela Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Segurança Pública (aprovado por maioria, com votos contrários dos deputados Deputados Neilton Mulim – PR/RJ, Guilherme Campos – PSD/SP e Paes de Lira – DEM/SP), Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Contudo, nunca chegou a ser submetido à deliberação do Plenário da Câmara, e até hoje não houve a institucionalização do marco legal por meio de lei (CBDDH, 2017, p. 68). Apesar de não se observar nas Comissões um grande engajamento contrário à proposta, o que se nota, de outro lado, é a apatia política para a adoção do marco legal sólido em relação ao PPDDH, talvez pelo risco de fortalecer agentes políticos que questionam as bases das desigualdades sob as quais se assentam a sociedade brasileira.

De toda forma, houve uma mudança de cenário após o homicídio da vereadora e defensora de direitos humanos Marielle Franco (PSOL). Em junho de 2018, a bancada do PSOL¹⁰ apresentou requerimento de urgência, solicitando prioridade na tramitação do referido projeto. A grande mobilização em torno do evento deu visibilidade à situação de risco e à fragilidade das políticas públicas de proteção, tendo em vista que a mídia passou a dar ênfase às elevadas estatísticas do Brasil, em relação à alta letalidade dos defensores e defensoras de direitos humanos, de forma que é possível a abertura de uma nova janela de oportunidade para retomada do projeto.

3.3 A descentralização aos programas estaduais e o impacto da cláusula federal na repartição de atribuições do programa: uma política de “braços e pernas curtas”

A compreensão da repartição de competências constitucionais é relevante no processo de transformação dessas obrigações internacionais abstratas em uma política concreta, permitindo verificar como foram pensados os mecanismos jurídicos de articulação da política a ser colocada em prática, em um país que segue o modelo de Estado

¹⁰ Assinaram o requerimento: Dep. Chico Alencar – PSOL/RJ, Dep. Ivan Valente – PSOL/SP, Dep. Glauber Braga – PSOL/RJ, Dep. Jean Wyllys – PSOL/RJ, Dep. Edmilson Rodrigues – PSOL/PA e Dep. Luiza Erundina – PSOL/SP.

Federado. Por isso, a identificação da base jurídica constitucional é relevante, para que se possa verificar de quem é a competência para adotar e implementar a política ou se, em sendo ela concorrente, como pode ser desenhado um arranjo de articulação entre os entes, de modo que eles potencializem os seus recursos financeiros, econômicos, logísticos e de abrangência geográfica, evitando-se também atropelos e redundâncias.

No atual cenário, a ausência de uma lei geral federal instituindo o programa ocasiona o risco de políticas fragmentadas e descontinuadas ao longo do território, e também a excessiva centralização do programa poderia gerar um afastamento, ausência de contato do gestor público com as situações de risco locais, diante da larga extensão territorial. Por isso, um bom desenho para a política demanda necessariamente a articulação e a coordenação de esforços entre a União e os estados. Nesse sentido:

[...] O Brasil é um país federativo, e desta forma, os estados membros têm autonomia na gestão da segurança pública e da justiça. Dessa forma, a ausência de previsão legal a nível federal desobriga órgãos e instituições estaduais e mesmo os órgãos federais de outros âmbitos do poder a aderir à política, contribuindo para o já apontado descompromisso dos governos estaduais com a política. (CBDDH, 2017, p. 68)

De fato, o Decreto nº 6.044/2007 adota como diretriz da política o fortalecimento do pacto federativo, da atuação conjunta e articulada de todas as esferas do governo (art. 4º, I) para a proteção dos defensores de direitos humanos em situação de risco. O Decreto nº 8.724/2016 deixa transparecer, de forma mais clara, o nível de fragilidade da relação existente entre os entes federados, ao estabelecer que a execução do programa será “prioritariamente, por meio de cooperação, firmada, ‘voluntariamente’, entre a União, os estados e o Distrito Federal, com o objetivo de articular medidas que visem à proteção do defensor de direitos humanos” (art. 2º). Obviamente, diante da inexistência de hierarquia entre os entes federados, não seria possível que a União impusesse uma cooperação. Contudo, a Constituição poderia tratar da questão como um dever, e não um voluntarismo, de forma a determinar que todos os entes assumissem o seu papel na adoção e implementação da política. A dependência de uma vontade política discricionária dos estados em relação à adesão à política reflete no baixo número de estados que implantaram os programas estaduais de proteção a(os) defensores(as) de direitos humanos, firmando convênios de cooperação com a União. Também a densidade normativa da regulamentação estadual é baixa, segundo o apurado a partir do Quadro de Referência.

Em âmbito estadual, não há uma uniformidade em relação ao marco legal. A articulação entre os entes federados se dá por meio do instrumento “convênio”. Para o desenho

dos programas estaduais, que atuam em cooperação com o programa nacional, alguns estados regulamentaram por Lei, sendo que a maioria deles estabeleceu o programa por norma regulamentar do Poder Executivo. Nesse sentido, Minas Gerais adotou a Lei Estadual nº 21.164/2014, além do Decreto nº 47.009/2016; Pernambuco adotou a Lei nº 14.912/2012, Ceará adotou o Decreto nº 31.059/2012. O estado do Espírito Santo, que possuía a lei mais antiga (Lei nº 8.233/2005), encerrou as atividades do PPDDH. O estado da Bahia regulamentou por meio do Decreto nº 12.003/2010, mas o programa estadual também foi descontinuado recentemente. Rio Grande do Sul regulamentou pelo Decreto nº 51.594/2014 e o estado do Rio de Janeiro criou por meio de Decreto nº 44.038/2013.

A partir da sistematização permitida pelo Quadro de Referência, é possível verificar dois cenários: o primeiro deles é que a regulamentação do programa tem sido feita, primordialmente por decreto, instrumento normativo com maior flexibilidade de alterações. Além disso, as normas tendem a ser mais genéricas, não contêm previsões específicas sobre custeio e metodologia de análise de risco, o que compõe um quadro de extrema fragilidade do marco normativo. Ademais, desde seu início, o programa não teve uma clara estratégia de implantação. Após lançado em 2004, precisou ser relançado em 2005, sem ter nem sequer um planejamento mínimo ou um marco legal adequado (CBDDH, 2017, p. 62). Depois, a ideia é implementação por meio dos programas estaduais, mas diante da baixa adesão, o programa federal acaba por concentrar não apenas o apoio logístico financeiro, como também a própria execução das atividades do programa.

Por outro lado, mesmo nos cenários estaduais em que houve regulamentação por lei, a adoção do referido instrumento não foi suficiente para impedir o encerramento do programa estadual, com a transferência das responsabilidades à União, tal como ocorreu no Espírito Santo e na Bahia nos últimos dois anos.

3.4 Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional: os *standards* interamericanos como critérios para a avaliação jurídica a partir do Quadro de Referência

Considerando todo o Quadro de Referência acima esmiuçado, verifica-se que várias das disfunções enfrentadas e apontadas pela sociedade civil não correspondem a meras insatisfações sociais com o modelo adotado. Ao contrário, várias das questões pontuadas de fato conformam uma situação de inadequação e ineficiência da medida, que não atende ao desenho mínimo exigido.

Em relação aos critérios elencados pela Comissão Interamericana, sem dúvidas, a primeira falha da política é a ausência de um marco legal sólido (CIDH, 2017, p. 122). Tal

exigência para uma política pública lhe permite o atributo de estabilidade, continuidade e institucionalidade, conforme Immergut (2006, p. 156).

De uma forma geral, as políticas públicas se inspiram em algum direito ou garantia constitucional previsto de forma genérica, mas o seu desenho é instituído por lei. A lei é um instrumento normativo geral e abstrato, que exige um devido processo para a sua deliberação, seja no Congresso Nacional (leis federais), Assembleias Legislativas dos Estados (leis estaduais) ou na Câmara Municipal (leis municipais). A adoção da política por lei permite-lhe certa estabilidade e demanda e articulação mais abrangente para eventuais alterações. Ademais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, a previsão em lei permite maior identificação da fonte de custeio do programa, o que aumenta a demanda de planejamento orçamentário e também permite maior sustentabilidade para a política. Daí a ideia de que a previsão em lei de uma política a transforma em “Política de estado” e não de governo, permitindo que ela seja continuada, mesmo diante das mudanças nos perfis dos gestores públicos.

Em segundo lugar, relativamente à exigência de cooperação entre os órgãos estatais, o modelo descentralizado, em si, não representa um problema, segundo os parâmetros interamericanos. Contudo, a expressa menção ao “voluntarismo” dos estados e do Distrito Federal para adoção de uma política pública é incompatível com as obrigações internacionais assentadas. A obrigação de proteção se aplica aos entes federados. Não decorre de uma hierarquia entre União e os entes regionais, mas de obrigações internacionais vinculantes a todos eles, a serem implementadas a partir do pacto federativo. Conforme destacado, a obrigação de respeitar, garantir e proteger os defensores e defensoras de direitos humanos tem fundamento transversal em alguns direitos humanos consagrados internacionalmente e na Constituição, inclusive mediante a adoção de políticas públicas. Já é consolidado, no âmbito do Direito Internacional, que diante de uma violação a República Federativa do Brasil poderá ser responsabilizada internacionalmente, seja por ato ou omissão imputável à União, aos estados ou aos municípios. Ainda que a União represente o Brasil internacionalmente, a República não pode invocar o seu direito interno, tampouco a repartição de competências para se eximir de suas obrigações internacionais.

O exercício para a realização do Quadro de Referência também expôs a ausência de transparência e sistematização de dados com exposição da metodologia de coleta destes. Ainda que, pela natureza do programa, as informações sejam protegidas pelo sigilo, o sítio do Ministério de Direitos Humanos é extremamente lacônico, não elenca uma fácil sistematização da base normativa da política, das fontes de custeio e dos resultados obtidos de forma segura. As informações existentes são genéricas e, para a sistematização do presente trabalho, houve um esforço hercúleo de localização a partir dos informes da sociedade civil e das bases de dados fragmentadas por meio de buscadores na internet.

O último elemento explorado no informe da Comissão Interamericana diz respeito à existência de um planejamento financeiro que garanta a sustentabilidade e continuidade da política (CIDH, 2017). Na atualidade, esse é um dos pontos mais sensíveis da política pública, seja pelo fato de que, diante da sua baixíssima institucionalização, os aportes financeiros dependem, em larga medida da vontade política que emana do Ministério de Direitos Humanos. No curto governo Temer (2016-2018), ainda que o programa federal ainda esteja ativo, com a recepção de aportes financeiros, o seu sucateamento tem sido projetado em longo prazo, o que pode gerar um grave retrocesso. Em especial, a adoção da Emenda Constitucional nº 95/2017, com a instituição de um regime de austeridade fiscal, trará um inevitável impacto na manutenção e no incremento progressivo das políticas públicas para a proteção de direitos humanos, tais como a do PPDDH (CIDH, 2017). Também na esfera estadual, a perspectiva de “desmonte” tem sido sentida, com a descontinuidade de alguns programas estaduais, bem como o encerramento de alguns outros, como o do Espírito Santo (pioneiro) e o da Bahia (CBDDH, 2017, p. 61).

Em relação ao mencionado teste de adequação e efetividade proposto pela Corte Interamericana, nota-se que a autonomia do PPDDH em relação ao Provita é adequado e consistente, tendo em vista as diferenças substanciais nas demandas de proteção.

Por outro lado, uma inadequação crônica do PPDDH diz respeito à ausência de uma metodologia rigorosa para análise de risco. Conforme destacado acima, o Conselho Deliberativo Federal adotou um manual de procedimento de avaliação de risco. Contudo, tal manual não está disponibilizado ao público com facilidade de acesso (e.g. via sites de buscadores na internet), o que impede o controle social e a participação popular apta a apontar as suas eficiências e necessidades de melhoria. Também dificulta a possibilidade de questionamento das decisões do Conselho Deliberativo, diante da ausência de acessibilidade aos critérios que pautam as decisões adotadas. A abordagem de gênero e das especificidades étnicas/identitárias também não são expressas na política, situação que necessita ganhar visibilidade e adequação.

Sobre o teste de efetividade, de uma forma geral, o desenho do programa tem condições de atender às exigências de imediatividade, prévia capacitação dos agentes estatais e da sociedade civil envolvidos.

Outro ponto abordado no caso Defensor de Direitos Humanos vs. Guatemala (Corte IDH, 2014) e Luna Lopez vs. Honduras (Corte IDH, 2013) foi a exigência de participação da sociedade civil. Nesse sentido, assiste razão o questionamento formulado pelo coletivo de ONGs a respeito do Decreto nº 8.724/2016, que excluiu a participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo, rompendo, inclusive, com o modelo do programa que serviu de paradigma (Provita).

Ainda que sejam muitos os problemas estruturais detectados, é possível verificar que, desde a sua criação, a política nacional avançou em relação a alguns parâmetros,

como que de abordagem abrangente e interinstitucional, flexibilização em relação às medidas a serem adotadas de acordo com as demandas de cada situação concreta e a promoção de uma cultura de legitimação e proteção do trabalho dos defensores de direitos humanos. Apesar da situação generalizada de risco enfrentada pelas defensoras e pelos defensores de direitos humanos no Brasil, não há dúvidas de que o programa abriu caminhos político-jurídicos para pautar o tema internamente, no âmbito do Estado brasileiro. Tais caminhos serão essenciais para que a sociedade civil resista e exija a sobrevivência do programa, no atual cenário de desmonte e desprestígio das políticas públicas relacionadas a proteção de direitos humanos.

4 Considerações finais

A sistematização propiciada pelo Quadro de Referência permitiu estabelecer os contornos complexos da política em análise, contrastando-a com outro modelo que lhe serviu de base (Provita), para que então se pudesse analisar a sua compatibilidade com os parâmetros internacionais mínimos que exigem a autonomia e a necessidade social imperiosa da manutenção do PPDDH.

Realmente, conforme anunciado por Bucci (2008), só após o detalhamento da política no Quadro de Referência que se tem, de fato, um substrato sólido que permite uma compreensão crítica sobre problemas estruturais. Além das várias disfunções apontadas, o contraponto da política com os parâmetros interamericanos desenvolvidos pela Corte IDH e pela Comissão Interamericana conformam critérios úteis para a avaliação crítica dos elementos expostos no Quadro de Referência. Nesse sentido, extrai-se que a ausência de um marco legal sólido, a dependência exagerada no voluntarismo dos estados federados e a sobrecarga imposta à União para a implementação, a exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo, além dos problemas de custeio e da ausência de clareza sobre os parâmetros de análise de risco são os principais elementos que não se encontram de acordo com os *standards* internacionais.

Por isso, a proposta de uma abordagem jurídica sobre políticas públicas não deve enfocar apenas o estudo normativo. O Direito sozinho não salva uma política se a vontade em desmontá-la for considerável. Contudo, a resistência, o ativismo e a luta pela consolidação dos parâmetros internacionais pode servir de ferramentas para a defesa da vida e da militância dos que se dedicam as pautas contramajoritárias. Nesse sentido, Marielle permanece presente, assim como Myrna Mack, Lopez Luna, além de um universo de defensoras e defensores que lutam de forma contínua e infindável pelos direitos humanos.

Referências

- ANISTIA INTERNACIONAL. **Brazil 2017-2018**. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/brazil/report-brazil/>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Políticas Públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 225-260.
- _____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.575/2009**. Visa instituir o programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/702658.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.
- _____. **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**: esencia e transcendencia. Cidade do México: Porrúa, 2007.
- CARVALHO RAMOS, André. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- _____. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- CBDDH. **Vidas em luta**: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Organização de Laysa de Queiroz Santos e Alice De Marchi Pereira Souza. Curitiba: Terra de Direitos, 2017. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2017/07/2017Vidas_em_Luta.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.
- CIDH. **Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos**. OEA/Ser. L/V/II. Doc 027/17. Washington: CIDH, 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- CORAÇÃO Civil. Intérprete: Milton Nascimento. Compositores: Fernando Brant e Milton Nascimento In: Caçador de mim. Intérprete: Milton Nascimento. [S. l.]: Philips, 1981. 1 disco vinil, lado B, faixa 9 (3min13). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4B4zCF0aqBY>. Acesso em: 4 nov. 2018.
- CORTE IDH. **Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, n. 101.
- _____. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Exceções preliminares, Mérito, reparações e custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, n. 154.
- _____. **Caso Nogueira de Carvalho e otros vs. Brasil**. Exceções preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006. Série C, n. 161.
- _____. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Série C, n. 203.
- _____. **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C, n. 221.
- _____. **Caso Luna López Vs. Honduras**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de outubro de 2013. Série C, n. 269.
- _____. **Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Série C, n. 283.
- _____. **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. Exceções preliminares, Mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C, n. 346.

DONNE, John. **Meditation XVII**. The complete English Poems. London: Penguin, 1974.

FOCUS. **Políticas públicas para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos: Últimas tendencias**. Bruxelas: Bélgica, 2014.

FRONT LINE DEFENDERS. **Relatório anual sobre pessoas defensoras de direitos humanos em risco em 2017**. Disponível em: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/annual_report_portuguese_0.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

GARCIA, Luciana Silva. **Eles são surdos**: relações entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça sobre graves violações de direitos humanos. Orientadora: Enéa de Stutz e Almeida. 2017. 451f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23927/1/2017_LucianaSilvaGarcia.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

IMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 155-195.

LINDBLOM, Charles. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010. p. 161-180.

MIRANDA, Juliana Gomes. O Direito à Proteção e os defensores de Direitos Humanos na América Latina. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out. 2007. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2419. Acesso em: jun. 2018.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de Legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Portugal: Editorial Verbo, 2007.

MORAND, Charles-Albert. **Le Droit Néo-Moderne des Politiques Publiques**. Paris: LGDJ, 1999.

OHCHR. Website. Disponível em: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MDH. **Sobre o PPDDH**. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>. Acesso em: 15 jul. 2018.

OEA. **Defensores de Direitos humanos nas Américas**: apoio às tarefas realizadas por pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas. AG/RES. 1842 (XXXII-O/02). Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 4 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/2002/agres1842.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

ONU. **Resolução 53/144, de 9 de dezembro de 1998**. Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/o-defensores-dh.html>. Acesso em: 29 jun. 2018.

VILELA, Fabiano. Brasil é país das Américas que mais mata defensores de direitos humanos. **O Globo**, 5 dez. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/12/brasil-e-pais-das-americas-onde-mais-se-mata-defensores-de-direitos-humanos.html>. Acesso em: 1 jul. 2018.

ZWICKER, Steven Shuniti. Programa de Proteção a Vítimas e testemunhas ameaçadas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORAS E PROCURADORES DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 19, 2015, Belo Horizonte. **Palestra...** Belo Horizonte: mar. 2015. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/institucional/eventos-institucionais/enpdcs/xix-enpdc/apresentacoes/exposicao-provita>. Acesso em: 10 jun. 2018.