
O FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO DE PESSOAS AMEAÇADAS NO MARANHÃO ENTRE 2012 E 2019 SOB O VIÉS ORÇAMENTÁRIO¹

THE STRENGTHENING OF THE PROTECTION OF PEOPLE WHO ARE THREATENED IN MARANHÃO BETWEEN 2012 AND 2019 UNDER THE BUDGETARY BIAS

Igor Martins Coelho Almeida*

RESUMO: O artigo tem por objetivo analisar a política de proteção a pessoas ameaçadas no Estado do Maranhão no intervalo de oito anos a partir das leis orçamentárias anuais planejadas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo estadual. Primeiramente, far-se-á uma apresentação sobre a política de proteção no Brasil e quais os programas que a compõem. A seguir, aspectos gerais sobre orçamento público e suas características e, por fim, um estudo aprofundado sobre os recursos destinados aos programas de proteção a pessoas ameaçadas no Maranhão nas leis orçamentárias abrangidas pelo Plano Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019. Como método de análise, utiliza-se o estudo de caso. O resultado alcançado foi a efetiva análise comparativa dos orçamentos delimitados. Chegou-se à conclusão de que a política de proteção a pessoas ameaçadas no Maranhão ganhou maior percentual nos recursos orçamentários nos últimos quatro anos, refletindo, assim, o ânimo da gestão pública no fortalecimento dessa política, mas, diante do modelo de orçamento autorizativo, isso não significa que todo o recurso aprovado tenha sido efetivamente investido.

Palavras-chave: Direitos humanos. Maranhão. Orçamento público. Proteção a pessoas.

ABSTRACT: The article has as its objective to analyze the protection policy for threatened people in Maranhão State in the previous eight years based on the yearly budget legislation planned by the Executive and approved by the state Legislative Body. First, it discusses the protection policy in Brazil and what programs it is composed of. Subsequently, general aspects regarding public budget and its characteristics, and lastly, an in depth study about the allocated resources to the protection policy for threatened people in Maranhão's budget legislation in the Plurianual Plan of 2012-2015 and 2016-2019. As analysis method, the case study is utilized. The result reached was an effective comparative analysis of the defined budgets. It was reached the conclusion that the protection policy for threatened people in Maranhão gained the highest percentage of the budget resources in the last four years, reflecting therefore the animus of the public management in the strengthening of this policy, though bearing in mind the authorization budget model, which does not mean that all of the approved resources are effectively invested.

Keywords: Human rights. Maranhão. Public budget. Protection of people.

¹ Artigo produzido com financiamento aprovado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – Fapema, BD-02011/19.

* Centro Universitário UNDB, Coordenação de Direito, São Luis, MA, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0001-6245-820X>

1 INTRODUÇÃO

Esperava-se que, com o decorrer das décadas, após a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), houvesse uma consolidação democrática em seu sentido mais amplo, ou seja, não apenas pela garantia e manutenção do regime de eleições livres, periódicas e manutenção da separação dos Poderes, mas também pela afirmação de direitos ali estabelecidos, em especial os do art. 5º, garantindo eficaz proteção da vida, da integridade e da dignidade humana.

O fato é que, decorridos mais de trinta anos, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de concretizar aos seus cidadãos parte desses direitos fundamentais, em particular àqueles que deveriam – seja pelo combate à criminalidade, seja pela promoção, proteção e defesa de direitos humanos – estar sob o manto da proteção estatal: vítimas, testemunhas, crianças e defensores e defensoras de direitos humanos ameaçados de morte. Uma realidade que, infelizmente, atinge todas as unidades federadas e, em especial, o Maranhão.

Criado no fim dos anos 1990, o Sistema Nacional de Proteção engloba três programas: o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos Comunicadores e Ambientalistas (Programa Defensores) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). O objetivo principal desses programas é garantir a integridade física de pessoas ameaçadas por meio de políticas de segurança, inteligência e direitos humanos. No Maranhão, foco deste trabalho, o Provita foi implantado em 2003, o Programa Defensores em 2016 e o PPCAAM em 2017.

A efetivação dessas e de outras políticas públicas fundamentais para a consolidação dos direitos insculpidos na Constituição decorre de um instrumento normativo cada vez mais importante na sociedade em geral, nos meios de comunicação e mecanismos de controle administrativo: o orçamento público. É por meio dos valores dos investimentos na lei orçamentária que o Estado apresenta a vontade na implantação das políticas públicas, materializando os direitos humanos.

Assim, um questionamento se impõe: tendo em vista o aumento no número de pessoas ameaçadas e mortas por causa de sua ação militante em prol dos direitos humanos, tem havido maior grau de investimento pelo Estado do Maranhão? Para responder a esta pergunta, o trabalho tem como objetivo central a análise da política de proteção a pessoas ameaçadas no Maranhão ao longo de oito anos, período que engloba os dois últimos Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019). Decidiu-se por esse recorte temporal em razão de ele representar a vontade política das duas últimas gestões governamentais estaduais, capitaneadas por grupos políticos

distintos, e ver qual a importância orçamentária que cada um deles confere à política pública de proteção a pessoas ameaçadas.

Para isso, apresenta-se, em um primeiro momento, a política de proteção a pessoas ameaçadas no Brasil, detalhando brevemente cada um dos três programas e as nuances jurídico-políticas das recentes implantações do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e do PPCAAM. Após, um panorama geral sobre a importância das leis orçamentárias como mecanismo de concretização de direitos fundamentais e manifestação da vontade política da gestão pública. Por fim, analisam-se as leis orçamentárias do Maranhão – no período de 2012 a 2019 – para saber como a política de proteção foi retratada, bem como o percentual que Executivo e Legislativo destinaram a ela.

Como método de análise, trabalha-se com o estudo de caso. Conforme Metring (2011), trata-se do tipo de pesquisa que serve à verificação de um fenômeno dentro de um contexto real – no caso, a análise orçamentária. A pesquisa – como técnica de coleta de dados – também se utiliza de pesquisa bibliográfica e documental sobre a política de proteção a pessoas ameaçadas no Brasil, as linhas gerais sobre os orçamentos públicos e seus principais aspectos e, por fim, um olhar específico sobre os investimentos nos programas de proteção no Maranhão.

O estudo se debruçará sobre a evolução orçamentária estadual na proteção a pessoas ameaçadas nos oito anos compreendidos pelos Planos Plurianuais 2012/2015 e 2016/2019, com análise minuciosa quanto às rubricas e investimentos orçados na totalidade para programas de proteção e a proporção de quanto a política de proteção a pessoas ameaçadas representa dentro do orçamento anual global do Estado do Maranhão.

2 A CONSTRUÇÃO DA VISIBILIDADE: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS AMEAÇADAS

Um dos mitos construídos pela historiografia tradicional é a do Brasil como país pacífico em que vigora a democracia racial, aberto a todos os povos e culturas. A história real, por outro lado, apresenta vários exemplos de conflitos e ameaças contra indivíduos e/ou grupos sociais e étnicos por conta das lutas pela afirmação e efetivação de direitos. Como exemplos mais recentes, basta lembrar do período da ditadura militar (1964-1985), que perseguiu, torturou e assassinou centenas de indivíduos², e dos grupos

² De acordo com o Relatório final apresentado pela Comissão Nacional da Verdade [CNV] em dezembro de 2014, é possível “confirmar 434 mortes e desaparecimentos de vítimas do regime militar, que se encontram identificados de forma individualizada no Volume III deste Relatório, sendo 191 os mortos, 210 os desaparecidos e 33 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, um deles no curso do trabalho da CNV” (Volume I, p. 963). A Comissão

étnicos que reivindicam, desde a redemocratização, a regularização de seus territórios tradicionais.³ Em que pese à invisibilidade histórica e cultural, ameaças e perseguições a pessoas ameaçadas e defensores de direitos humanos são imanentes à construção do Brasil.

A promulgação da Carta Constitucional de 1988 foi o sinal de tentativa de mudança de paradigma. Ao prescrever direitos individuais e coletivos aos cidadãos e grupos étnico-sociais historicamente marginalizados do processo de desenvolvimento nacional, a atual Constituição tornou-se o primeiro documento jurídico-político de proteção a pessoas ameaçadas e defensores de direitos humanos da nossa história, nos termos do art. 1º, III.

Contudo, é apenas no final do século XX – e onze anos depois da promulgação da Constituição – que as diretrizes e mandamentos de 1988 começam a se materializar para garantir efetiva proteção à integridade física de pessoas ameaçadas. A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, institucionalizou, perante a União, o Provita.

2.1 O PROVITA COMO MARCO INICIAL DE PROTEÇÃO A PESSOAS AMEAÇADAS

Pensado como programa de proteção e política de direitos humanos, o Provita nasceu como estratégia de combate à impunidade em casos de crimes graves, complexos e com grande repercussão social, tendo como objetivo central a proteção a vítimas e/ou testemunhas de crimes que estejam sendo coagidas ou ameaçadas em virtude de sua colaboração com a investigação ou processo criminal (BRASIL, 1999). Diante das limitações – a orçamentária pode ser considerada a maior delas –, a lei brasileira explicita que o ingresso no Provita levará “em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova” (art. 2º da Lei nº 9.807/1999).

Um ponto que merece destaque versa sobre a execução do referido programa. Mesmo sendo parte de uma política estatal, ele não é gerido necessariamente por um órgão do Estado, como afirma o art. 1º, §1º, da lei. A condução do Provita é responsabilidade de um Conselho Deliberativo (art. 4º), que tem, em sua composição, representantes de órgãos públicos ou da sociedade civil organizada que tenham reconhecida atuação nas áreas de segurança pública e direitos humanos (BRASIL, 1999). Importa destacar aqui que a lei federal do Provita prevê apenas as competências do Conselho Deliberativo (art. 6º, Lei nº 8.807/1999), sendo a composição disciplinada

destaca que esses números não correspondem ao total de mortos e desaparecidos, mas somente dos casos em que foi possível comprová-los com análise em provas (BRASIL, 2014).

³ Povos indígenas e quilombolas, que têm esse direito assegurado no texto constitucional.

pelo Decreto nº 3.518, de 20 de julho de 2000, que, em seu art. 7º, prevê a participação de apenas “um representante de entidade não-governamental com atuação na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas” (BRASIL, 2000). No caso dos Estados, leis ou decretos também preveem que a composição dos Conselhos Deliberativos do Provita nos Estados possa ter representação de entidades da sociedade civil e órgãos estatais, com a proporcionalidade adequada a cada realidade.

Ao longo dos últimos vinte anos de atuação, o Provita teve contribuição decisiva na preservação da segurança, da integridade física e da promoção de políticas públicas de reinserção social de centenas de vítimas e testemunhas ameaçadas incluídas no referido programa. Contando com uma rede de proteção espalhada pelo país que envolve organizações da sociedade civil, pode-se atestar – apesar das dificuldades financeiras e de reconhecimento do Executivo e do Sistema de Justiça – que o programa tem alcançado êxito naquilo que prioritariamente lhe compete: a preservação da integridade física de seus usuários. Em todo esse período, não há notícia de vítima ou testemunha ameaçada sob proteção do citado programa que tenha sofrido quaisquer tipos de atentado contra a vida.⁴

A Lei nº 9.807/1999 possibilita que Estados e Distrito Federal tenham seus próprios programas de proteção a pessoas ameaçadas. No Maranhão, o Provita foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 19.446, de 11 de março de 2003, que, em linhas gerais, tem disposições normativas semelhantes à legislação federal. Destaca-se como ponto distinto à legislação federal que o Conselho Deliberativo do Provita (MA) é composto por quatro entidades da sociedade civil dentre os onze integrantes (MARANHÃO, 2018).

No âmbito estadual, o Programa é executado desde 2003 pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). A equipe multidisciplinar formada para o acompanhamento dos casos estaduais⁵ realiza ações de interlocução com órgãos do sistema de segurança e justiça para garantir a celeridade dos processos criminais que envolvem os usuários (art. 19-A), e também com órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas, para garantir a reinserção social ao usuário do Programa e todo o seu núcleo familiar (BRASIL, 1999).

Após a criação do Provita em 1999, o Sistema Nacional de Proteção a

⁴ Inexistente pesquisa consolidada sobre quantas pessoas (vítimas e testemunhas ameaçadas e seus familiares) o Provita protegeu em todo o país. No Maranhão, os dados mais recentes apontam que, de 2013 a 2019, 171 pessoas foram atendidas pelo referido programa, segundo a SMDH, em pedido de informação encaminhado em janeiro de 2020. Já o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos informou que, em 2019, as equipes técnicas dos programas estaduais atenderam, aproximadamente, 581 pessoas (Consulta nº 00083.000017/2020-46).

⁵ Segundo dados coletados junto à Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, de 2013 a 2019 foram atendidos 171 casos. Isso significa que um número muito maior de pessoas foi atendido, haja vista a lei permitir o ingresso de familiares e dependentes da pessoa ameaçada no programa.

Pessoas Ameaçadas só ficou completo em meados dos anos 2000, com a criação do Programa Defensores e do PPCAAM.

2.2 O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS AMEAÇADOS E SUA IMPLANTAÇÃO

O Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos Ameaçados tem como marco legislativo inicial o Decreto Federal nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, que criou a política nacional de proteção a defensores de direitos humanos e estipulou um prazo para a criação de um plano nacional de proteção (BRASIL, 2007a). Juridicamente, o Decreto nº 6.044/2007 não criou um programa de proteção nos moldes do Provita, mas apenas estabeleceu os princípios e diretrizes a serem adotadas para a proteção a esses defensores (arts. 3º a 7º). Ainda assim, o mencionado decreto foi fundamento para que o governo federal, por meio da então Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (atualmente, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos) atuasse em campo para a proteção de dezenas de defensores pelo Brasil. Segundo Terto Neto (2018), optou-se por um decreto do Poder Executivo para evitar um longo e desgastante processo político com forças conservadoras do Congresso Nacional⁶.

Antes mesmo da criação da Política Nacional de Proteção a Defensores em 2007, o Estado brasileiro, após enorme pressão de movimentos de direitos humanos e organizações da sociedade civil, já atuava, de forma embrionária, para garantir a proteção a esse grupo. Os primeiros movimentos começaram com a Resolução nº 14/2004 e a criação de um Grupo de Trabalho (GT) que reunia organizações estatais e da sociedade civil e pensava as primeiras ações de proteção. O art. 2º da Resolução já apresentava um esboço daquelas que seriam as ações das equipes do Programa Defensores.

Resolution 14/2004 has established that the PPDDH's *National Coordination* is competent to monitor the cases of communications involving human rights defenders; submit the received communications of cases involving human rights defenders to the pertinent State Coordination; take necessary measures, in cases where there is not yet a State Coordination; constitute and

⁶ Aprofunda Ulisses Terto Neto (2018, p. 132) que, “In addition, Presidential Decree nº 6.044/2007’s enactment shows the existence of an agenda at the HR [*human rights*] Secretariat directed to HR promotion and HRDs’ [*Human Rights Defenders*] protection”.

operate a database with information about human rights defenders, as well as received communications; implement, with the cooperation of states, the recommendations from international human rights protection bodies, to which Brazil is part; engage Brazilian states with the development of actions and local policies for protection human rights defenders; and develop training/capacitating programs for human rights defenders (TERTO NETO, 2016, p. 33).

Contudo, foi após o assassinato da missionária Dorothy Stang, em Anapu (PA), que o Programa foi consolidado (SANTOS; SOUZA, 2017) e até 2016, uma Comissão Nacional (composta por instituições estatais e organizações da sociedade civil) avaliava o ingresso de pessoas e/ou grupos defensores de direitos humanos no Programa. De acordo com a ONG Justiça Global:

O Programa de Proteção adotou um conceito amplo no qual DDH's [Defensores de Direitos Humanos] são todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. A adoção desse conceito segue a anteriormente citada diretriz da Declaração dos Direitos e Responsabilidades dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Individuais Universalmente Reconhecidos da ONU (CARVALHO; DIAS; NETO; SOUZA, 2016, p. 37).

Logo após a criação, o Programa Defensores tinha poucas condições de ser efetivo em virtude da insuficiência de recursos destinados, inexistência de procedimentos e metodologia de atendimento, a pouca infraestrutura na Secretaria Especial de Direitos Humanos e a ausência de uma institucionalidade que fornecesse segurança jurídica à sua atuação, que veio apenas em 2007 com a criação da Política Nacional e, como se verá mais à frente, com a criação do programa, em 2016 (CARVALHO; DIAS; NETO; SOUZA, 2016).

Ademais, em um país de dimensões continentais e com centenas de

casos de defensores de direitos humanos ameaçados,⁷ uma proteção eficaz deve ser construída de forma colaborativa entre as unidades federadas. Durante alguns anos, vários Estados não fizeram convênio com a União para construir programas similares, e, somente a partir de 2009, foi iniciado o processo de regionalização do Programa Defensores (CARVALHO; DIAS; NETO; SOUZA, 2016), descontinuo nos últimos cinco anos. Até o fim de 2019, apenas onze Estados contavam com um Programa Estadual (BRASIL, 2020).

Em 2016 é criado juridicamente o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, por meio do Decreto Federal nº 8.724, de 27 de abril de 2016, posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, que instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (bem como respectivo Conselho Deliberativo, nos moldes do Provita) no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2019).

Atualmente, o Programa Defensores tem por objetivo “articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos” (art. 1º), trazendo então, de forma subjacente, o conceito de *defensores de direitos humanos*. Como idealizado em 2004, trata-se de um programa que visa articular medidas perante outros órgãos e entidades para a proteção do(a) defensor(a) de direitos humanos para proteção da integridade pessoal durante a atuação da defesa dos direitos humanos (art. 2º). Diferentemente do Provita, seu foco prioritário está no processo de articulação de medidas para que suas reivindicações tenham ainda mais visibilidade.

Mesmo distanciando-se do Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas quanto aos usuários e objetivos da proteção, o Decreto Federal nº 9.937/2019 incorpora ao o Programa Defensores vários dos mecanismos e procedimentos inaugurados pela Lei nº 9.807/1999, como a prioridade de execução do programa em parceria com organizações da sociedade civil (art. 2º) e a condução por intermédio de um Conselho Deliberativo (art. 3º),⁸ responsável, por exemplo, por deliberar sobre os casos de inclusão e exclusão do Programa (art. 4º, III) e decidir sobre o período de permanência dos casos específicos – art. 4º, IV (BRASIL, 2019).

O Decreto nº 9.937/2019 incorporou à sua nomenclatura, de forma explícita, a proteção a comunicadores e ambientalistas. Trata-se de preocupação louvável em dar visibilidade a segmentos sociais ameaçados

⁷ Em análise global do ano de 2019, a ONG *Front Line Defenders* levantou que 304 defensores de direitos humanos foram mortos ao redor do mundo no ano passado. Destes, 23 casos no Brasil.

⁸ O novo diploma legal do Programa Defensores repete equívoco do anterior em afastar a sociedade civil de assento no Conselho Deliberativo, deixando as decisões a cargo apenas do Executivo Federal (art. 5º).

por esta atuação,⁹ mas não reconhece que, enquanto ativistas ambientais e profissionais da comunicação, também são defensores de direitos humanos e já tinham a possibilidade de serem usuários do Programa. Segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, mesmo antes da mudança normativa, o Programa atendeu 30 casos de ativistas ambientais em 2016, chegando a 45 em 2018. Além destes, 189 pessoas protegidas são indígenas ou quilombolas que, nas dinâmicas socioculturais, entendem a defesa de seus territórios como defesa do meio ambiente e de toda a flora e fauna ali integrada¹⁰.

No âmbito estadual, o Programa Defensores é relativamente novo, formalizado por meio de convênio entre a União e o Governo do Estado em dezembro de 2015 para formalizar e executar um programa com uma equipe local¹¹. Semelhante ao Provita, o programa maranhense também é executado diretamente por uma organização pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH, cujo convênio com o Governo do Estado foi formalizado em 12 de setembro de 2016¹².

Cabe ressaltar que a assinatura do convênio com a União e do Termo de Colaboração com a SMDH para a implantação do programa ocorreu mesmo com a ausência de instrumento jurídico que instituiu o Programa Defensores no âmbito estadual. A institucionalização do Programa veio com um instrumento normativo relativamente frágil: é a Portaria nº 288 – GAB/Sedihpop, de 9 de novembro de 2016 (MARANHÃO, 2016), que institui o Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos Ameaçados – Programa Defensores/MA no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – Sedihpop. Em apenas três artigos, o ato dispõe sobre a instituição do Programa (art. 1º), ressalta que os procedimentos adotados pela entidade gestora – a SMDH – devem ser apreciados pela Sedihpop (art. 2º) e, finalmente, afirma que o programa deverá ser regido pelo Decreto Federal que estipula a Política Nacional de Proteção a Defensores Ameaçados (6.044/2007), pelo – agora revogado – Decreto de instituição do Programa no âmbito federal (8.724/2016) e pelo Manual de Procedimentos dos Programas de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (art. 3º)

⁹ De acordo com o *Committee to Protect Journalists*, o Brasil é um dos dez piores países para o exercício da liberdade de imprensa e atuação de um jornalista. No âmbito da proteção ambiental, o país também ostenta o vergonhoso primeiro lugar em mortes de ambientalistas em 2017. Segundo reportagem do *El País* Brasil, levantamento da ONG Global Witness apontou que 57 ativistas ambientais foram assassinados. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/23/internacional/1532363870_921380.html.

¹⁰ Dados obtidos no informe do Programa e disponíveis no endereço eletrônico <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ProgramadeProteoaosDefensoresdosDireitosHumanosComunicadoreseAmbientalistas.pdf>.

¹¹ Convênio nº 9/2015.

¹² Termo de Colaboração nº 002/2016 (Processo nº 30275/2016 – Sedihpop) <https://sedihpop.ma.gov.br/nossos-temas/protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/>.

(MARANHÃO, 2016).

A princípio, isso significa a ausência de um Conselho Deliberativo mais amplo e que envolva a sociedade civil de forma mais ativa na discussão e deliberação sobre inclusão de defensores de direitos humanos ameaçados. Além disso, percebe-se a fragilidade jurídica do Programa Defensores (MA), pois criado por meio de simples portaria.

2.3 O PPCAAM E A PROTEÇÃO À VULNERABILIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Por fim, mas não menos importante, o Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas se completa com o PPCAAM. Resultado de pressão do movimento nacional das organizações que militam na área da infância e da juventude, é contemporâneo ao o Programa Defensores, cuja institucionalização veio com o Decreto Federal nº 6.231, de 11 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b). Seu objetivo é

proteger, em conformidade com o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou da repressão da ameaça (Redação dada pelo Decreto nº 9.371, de 2018) (art. 3º, Decreto 6.231/2007) (BRASIL, 2007b).

Por estar em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o PPCAAM atua na proteção daqueles que ainda não completaram a maioridade (18 anos). Em excepcionalidade, suas ações “poderão ser estendidas a jovens com até vinte e um anos, se egressos do sistema socioeducativo” (art. 3º, §1º).

Modelos procedimentais do Provita e do Programa Defensores foram incorporados no PPCAAM, tais como a execução, prioritariamente, por meios de acordos de cooperação técnica com Estados e Distrito Federal e com termos de parcerias com entidades ou instituições públicas ou privadas (art. 4º, §1º) e a instituição de um “conselho gestor responsável por implementar, acompanhar, avaliar e zelar pela qualidade da execução do PPCAAM” (art. 5º). Em linhas gerais, o programa é muito semelhante ao Provita, sobretudo quanto ao objetivo e as ações de proteção que podem ser adotadas¹³. Mesmo com as similaridades, existem duas marcas bem

¹³ Para mais informações sobre ações de proteção aplicáveis a crianças e adolescentes ameaçados de

distintivas entre eles: a) a existência de programas distintos se justifica em virtude do público-alvo, pois as crianças e adolescentes ameaçados de morte devem – por conta de ainda estarem em processo de desenvolvimento – ter ações específicas voltadas segundo parâmetros de políticas de atendimentos estabelecidas pelo ECA, e; b) enquanto o ingresso no Provita é condicionado à existência de uma investigação ou processo criminal em que o solicitante ao programa seja vítima ou testemunha, no PPCAAM basta que a criança ou adolescente seja ameaçado de morte (em decorrência de quaisquer fatores) e que os meios convencionais não sejam capazes de reprimir tais ameaças (BRASIL, 2007).

O Decreto nº 6.231/2007 acabou sendo revogado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, que consolida vários atos normativos que tenham relação com a temática de criança e adolescente. Apenas a partir do Título VI (art. 109 e ss.), o novo decreto passa a abordar o PPCAAM, mas nada de substancial foi alterado quanto ao conteúdo ou a forma de atuação do programa em relação ao decreto anterior (BRASIL, 2018).

No âmbito maranhense, o mencionado programa foi implantado por meio do Termo de Colaboração nº 1/2017 (Processo nº 20177/2017, Vol. I e II), celebrado entre o Estado do Maranhão – por intermédio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Pe. Marcos Passerini (CDMP). Ante a ausência de legislação estadual que regulamente a execução, o presente termo tem seus fundamentos legais nas normativas federais.

3 ASPECTOS GERAIS DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS NO BRASIL: INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

Dentre as tarefas do Estado em relação à efetividade dos compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos, a promoção dos direitos é a que demanda maior esforço financeiro para sua concretização¹⁴. A promoção de direitos humanos inscritos na CRFB e em instrumentos internacionais incorporados ao ordenamento interno brasileiro exige do Estado uma posição proativa ao assumir o papel de execução de políticas públicas. No Brasil, a execução dessas políticas

morte, consultar o art. 116 do Decreto nº 9.579/2018.

¹⁴ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º (dentre outros) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose) – incorporada ao ordenamento brasileiro através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 – estipulam diversos direitos sociais e coletivos chamados de *direitos prestacionais*, ou seja, aqueles em que o Estado tem o dever de promover para que sejam gozados por todos. São exemplos, a saúde, a educação, a moradia, o trabalho e, no caso deste trabalho, a proteção a pessoas ameaçadas.

precisa estar pautada pelos princípios da administração pública que estão inscritos no art. 37 da CRFB: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

É sob o manto da legalidade que os orçamentos públicos são elaborados, haja vista serem leis aprovadas no Legislativo e sancionadas pelo chefe do Executivo que prescrevem o planejamento administrativo e financeiro do ente federado, estipulando todas as suas receitas, despesas e ações a serem executadas dentro de um exercício financeiro (BRASIL, 1964). O orçamento é o ato pelo qual o Executivo prevê e o Legislativo autoriza, durante certo período, a execução das despesas destinadas aos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país (BALEIRO, 1997). É expressamente proibida a execução de qualquer ação que não esteja incluída na lei orçamentária (BRASIL, 1988), estando o gestor público sujeito a sanções judiciais e político-administrativas, como improbidade administrativa e a imputação de crime de responsabilidade, caso isso aconteça.

Por muito tempo, analisar e realizar o controle social sobre orçamentos públicos era um grande desafio: primeiro, por conta do próprio acesso a esses instrumentos, pois a publicidade e a transparência dos atos administrativos só passaram a ser dever da Administração Pública após 1988, ganhando força com a edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); em segundo lugar, a linguagem extremamente técnica afastava a sociedade em geral. A transformação dessa linguagem e o fortalecimento dos mecanismos de controle (institucional e popular) fizeram com que os orçamentos públicos fossem monitorados e construídos¹⁵ também pela sociedade civil.

O art. 165 da CRFB estipula três tipos de leis que caracterizam os orçamentos públicos: (i) o plano plurianual, (ii) a lei de diretrizes orçamentárias e (iii) a lei orçamentária anual (BRASIL, 1988). Nesse contexto, este trabalho pretende focar a última delas, qual seja: a lei orçamentária anual. A redação do artigo deixa claro que a iniciativa da construção das leis orçamentárias é do Poder Executivo, e isso tem uma razão: como gestor responsável pela execução das leis e das políticas públicas, ele tem condições de realizar o planejamento e levantamento das informações e cálculos necessários para a consolidação da proposta orçamentária.¹⁶ Após consolidado, o projeto então é enviado ao Poder

¹⁵ Nas últimas décadas, o Brasil experimentou algumas experiências locais do que se convencionou chamar de *orçamento participativo*. Mais populares na formulação de propostas e construção de leis orçamentárias municipais, essas iniciativas possibilitam que parcelas da comunidade possam contribuir com ações, programas e propostas de políticas públicas de forma mais plural e democrática. A cidade de Porto Alegre teve uma das experiências mais consolidadas nos anos 1990. Desde 2015, o Governo do Estado do Maranhão desenvolve o Orçamento Participativo como política pública. Mais informações em <https://sedihpop.ma.gov.br/orcamento-participativo/>.

¹⁶ O art. 22 da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas para elaboração e controle dos orçamentos,

Legislativo respectivo para apreciação, discussão, eventuais alteração e aprovação¹⁷ (BRASIL, 1988).

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui as normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo ser observada por todos os entes. Em redação simples e direta, o art. 2º afirma que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

Portanto, “mais do que um documento de receitas e despesas, o Orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. [...], o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para viabilizar sua estratégia de intervenção” (INESC, 2017, p. 18). São escolhas políticas que os gestores públicos fazem na construção dos projetos, e são elas que indicam se uma gestão pública atuará em maior ou menor grau em relação a políticas de direitos humanos, como a proteção a pessoas ameaçadas. Por isso que membros do Legislativo e chefes do poder Executivo (bem como seus auxiliares diretos: secretários/ministros) são chamados de *agentes políticos* porque, diferentemente dos outros agentes públicos, são responsáveis por criar ações, programas, diretrizes e estipular metas que conduzirão o Estado durante um determinado período. Nesse sentido, o orçamento público passa a ser reflexo dessas escolhas (MELLO, 2010).

A indicação de diretrizes, ações e programas está pautada pela escolha do gestor público, mas isso não significa que ele possui completa discricionariedade sobre como e em que áreas as receitas podem ser utilizadas. Existem normas e legislações que limitam percentuais de utilização do orçamento para determinados tipos de despesas, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que limita a despesa total com pessoal (ativos e inativos), em cada período, em 50% para a União e 60% para Estados e Municípios da receita corrente líquida (BRASIL, 2000) e os percentuais mínimos de gastos constitucionalmente previstos para a saúde (art. 198, § 2º, da CRFB) e educação (art. 212 da CRFB). Contudo, mesmo com a existência dos percentuais dessas despesas obrigatórias, a margem de escolha do gestor público para investimentos e aplicação das receitas em outras áreas ainda é muito grande, o que faz da elaboração do orçamento um jogo de acirrada

dispõe no mesmo sentido.

¹⁷ No caso da União, o projeto de lei é encaminhado ao Congresso Nacional e analisado pelas duas casas que o compõe: Câmara dos Deputados e o Senado Federal, conforme afirma o art. 166 da CRFB. Como face do princípio da simetria constitucional, os projetos de leis orçamentárias dos municípios e dos Estados serão encaminhados às respectivas casas legislativas – Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, respectivamente, de acordo com suas leis orgânicas e constituições.

disputa política. Trata-se de uma discricionariedade que se permite para alcançar o cumprimento de um dever legal (MELLO, 2000).

A lei orçamentária anual é o instrumento que norteia toda a ação estatal ao longo de um ano (art. 165, § 10). Todavia, intercorrências e imprevistos podem acontecer e o que foi planejado pode não ser suficiente para atender a novas e emergentes demandas. Por isso, a legislação brasileira permite que as leis orçamentárias sejam alteradas com remanejamentos de valores, bem como a abertura de créditos suplementares nos limites estabelecidos pela própria lei para que as demandas não planejadas possam ser atendidas (BRASIL, 1988).

Por fim, há de se apontar ainda sobre a discussão da obrigatoriedade de observância da lei orçamentária em sua integralidade, ou seja, se seria *autorizativo* ou *impositivo*. Em verdade, pode-se afirmar que o orçamento brasileiro apresenta um caráter híbrido, sendo parte de execução obrigatória (como os percentuais em saúde e educação estabelecidos constitucionalmente) e parte autorizativo, quando está sujeito a contingenciamento a alguma margem de discricionariedade em não execução por parte do gestor (ABRAHAM, 2018). Doutrina clássica¹⁸ no direito brasileiro afirma que o orçamento tem caráter meramente autorizativo, pois se trata de peça de planejamento da administração pública e, portanto, nem todas as ações e projetos ali inseridos devem ser fielmente executados. Contudo, tem crescido a teoria do chamado *orçamento impositivo*, que corrobora a tese de que, como o orçamento público é a face mais visível e o suporte financeiro para a concretização de direitos fundamentais previstos na CRFB, as despesas e investimentos ali apontados devem ser concretizados. Para os defensores e militantes na área dos direitos humanos, essa teoria busca superar um gargalo na efetivação desses direitos. A tese do orçamento impositivo ganhou mais força com a promulgação das Emendas Constitucionais n° 86 e n° 100, que dispõem sobre a execução orçamentária e financeira das emendas individuais e de bancadas dos parlamentares ao Orçamento da União, tornando-as obrigatória¹⁹ (BRASIL, 2015).

Diante desses cenários, é fundamental analisar como as políticas de

¹⁸ Entre eles, Ricardo Lobo Torres, Kiyoshi Harada.

¹⁹ Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

proteção a pessoas ameaçadas estão inseridas nas leis orçamentárias do Maranhão. Em um panorama de recrudescimento da violência contra defensores de direitos humanos e de pessoas ameaçadas por organizações e facções criminosas – em especial, crianças e adolescentes –, o fortalecimento dessas políticas deve ser uma escolha de gestores e comprometidos com a afirmação desses direitos. O estudo das leis orçamentárias anuais referentes aos dois últimos Planos Plurianuais apontará se há algum tipo de compromisso político da administração pública maranhense frente a proteção a pessoas ameaçadas.

4 AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A PESSOAS AMEAÇADAS NO MARANHÃO NOS PPAs 2012-2015 e 2016-2019

O Maranhão encontra-se no grupo de Estados que possuem os três programas de proteção a pessoas ameaçadas existentes no Brasil²⁰ após a recente consolidação do sistema de proteção por meio da assinatura de convênios entre Governo do Estado e a União para implantação dos Programas Defensores e PPCAAM nos últimos anos. O Provita é executado no Maranhão desde 2003, com resultados satisfatórios na garantia de proteção à integridade física e reinserção social dos usuários.

O estudo da evolução orçamentária estadual na proteção a pessoas ameaçadas levará em conta as rubricas e investimentos orçados na totalidade para programas de proteção, tendo em vista que, a partir de 2016, a lei orçamentária estadual deixou de nominar a ação com o nome do programa, como o fazia anteriormente. Entende-se que, assim, pode-se avaliar de forma mais equânime a intenção estatal na implantação da política. Ademais, para melhor percepção sobre eventual fortalecimento dessa política pública, a análise dos recursos orçados será feita de força proporcional, em comparação com o valor global estipulado nas leis orçamentárias para programas de proteção.

²⁰ Por meio de pedido via Lei de Acesso à Informação (Processo nº 00083.000017/2020-46), o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos informou que o Provita está presente em apenas 15 Estados (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), o Programa de Proteção a Defensores em 11 Estados (Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro) e o PPCAAM em 17 unidades federadas (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo). Ressalte-se que, apesar da resposta à consulta ao Governo Federal não incluir a execução do PPCAAM no Maranhão, existe Termo de Colaboração firmado em 30 de junho de 2020 entre a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Pe. Marcos Passerini, com validade de 48 meses (Termo de Colaboração nº 02/2020, Processo Administrativo nº 285315/2019 – SEDIHPOP, Diário Oficial do Maranhão – Publicação de Terceiros, de 3 de julho de 2020, pg. 62), que substitui o Termo de Colaboração anterior, firmado em 2017.

Como abordado no primeiro tópico, o Provita foi o primeiro programa de proteção a pessoas ameaçadas existente no país e, por consequência, foi também o primeiro implantado no Maranhão. Doze anos depois, os Programas Defensores e PPCAAM passaram a ser executados pelo Estado, sendo incabível realizar um estudo apurado sobre esses dois programas no PPA 2012-2015, uma vez que eles ainda não existiam.

Vale aqui uma observação inicial. Mesmo não executado pelo Maranhão, as leis orçamentárias de 2012 a 2015 tinham rubricas específicas – e, por consequência, orçamento destinado para o Programa Defensores. Naquele período, existia a intenção de um acordo entre União e Governo do Estado para implementar um programa estadual, que não foi concretizado à época. Ainda assim, para efeitos da análise da política pública aqui proposta, esses valores serão contabilizados, pois demonstram o *animus* governamental na implantação. Por fim, será realizada também uma análise comparativa entre o percentual investido pelo Estado e pela União, com objetivo de apontar o grau de participação de cada um dos entes federativos na execução dos programas.

Por fim, a evolução orçamentária será realizada sob a perspectiva da ação (ou programa) *política de proteção a pessoas ameaçadas* e quanto dos recursos orçamentários (pela União e pelo Tesouro Estadual) foram destinados nas oito leis orçamentárias de estudo. Optou-se por esse recorte temporal porque se fecham os ciclos dos dois últimos Planos Plurianuais (PPAs) 2012-2015 e 2016-2019, elaborados e aprovados no último governo Roseana Sarney (2011-2014)²¹ e na primeira gestão de Flávio Dino (2015-2018).

4.1 AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E OS RECURSOS DESTINADOS NO PPA 2012-2015

A Lei Orçamentária maranhense de 2012 (nº 9.544, de 16 de janeiro de 2012) estipulou como previsão de receita total o valor de R\$ 10.966.842.883,00 (dez bilhões, novecentos e sessenta e seis milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais), que engloba não apenas todas as fontes de recursos oriundos da competência estadual (fontes tributárias e outras) como também recursos oriundos da União (por meio de convênios e repartições constitucionais) e até mesmo de eventuais instituições e órgãos internacionais. Destaca-se que, além da previsão de receitas total, a lei orçamentária também estipula a previsão de despesa total (art. 4º), orçada no mesmo valor (MARANHÃO, 2012).

²¹ A governadora Roseana Sarney apresentou renúncia no dia 10 de dezembro de 2014, em seu lugar assumindo Arnaldo Melo, que ficou no cargo até a posse do então candidato eleito, Flávio Dino, em 1º de janeiro de 2015.

De acordo com o quadro consolidado em anexo à lei, os recursos destinados ao Provita naquele ano foram de R\$ 718.000,00 (setecentos e dezoito mil reais), dos quais apenas duzentos mil reais oriundos do Tesouro Estadual (fonte 0101). Mesmo não possuindo o programa no Estado, também foi estipulado o módico valor de quarenta mil reais para ações do Programa Defensores (Tesouro Estadual).²² Assim, em termos proporcionais, a política de proteção a pessoas ameaçadas no Maranhão representou 0,007% do orçamento. A participação dos recursos estaduais nesse montante foi de 33,42%.

Já a Lei Orçamentária de 2013 (Lei nº 9.756, de 15 de janeiro de 2013) estipulou a receita (art. 2º) e a despesa (art. 4º) totais em R\$ 13.079.221.314,00 (treze bilhões, setenta e nove milhões, duzentos e vinte e um mil, trezentos e quatorze reais). Ainda com ações específicas, o Provita teve destinado o valor de R\$ 1.590.783 (um milhão, quinhentos e noventa mil e setecentos e oitenta e três reais), sendo 560.000 (quinhentos e sessenta mil) do Governo Federal e o restante do Tesouro Estadual, percebendo-se um acréscimo considerável em relação ao ano anterior. O Programa Defensores também contou com um grande salto orçamentário: foram destinados R\$ 805.000,00 (oitocentos e cinco mil reais), sendo 520.000 (quinhentos e vinte mil) oriundos da União.²³ Portanto, a previsão de receita para a política de proteção a pessoas ameaçadas naquele ano foi de R\$ 2.395.783,00 (dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil setecentos e oitenta e três reais), representando 0,018% (mais que o dobro em relação a 2012) do orçamento total do Estado. Desse valor, 54,92% tinham como fonte o Tesouro Estadual.

Em 2014, a Lei Orçamentária para aquele ano (nº 9.976, de 6 de janeiro de 2014) estipulou a receita total em R\$ 14.121.575.558,00 (quatorze bilhões, cento e vinte e um milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e oito reais). Na questão orçamentária, a política de proteção a pessoas ameaçadas continuou representada pelo Provita e pelo Programa Defensores, mesmo este último não sendo executado no Estado.

Ao Provita foi destinado o montante de R\$ 2.246.300,00 (dois milhões, duzentos e quarenta e seus mil e trezentos reais), sendo R\$ 1.220.000,00 (um milhão, duzentos e vinte mil reais) da União. Ao Programa Defensores foram destinados apenas R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), recurso exclusivo do Tesouro Estadual.²⁴ Somando-se os dois programas, chega-se ao valor de R\$ 2.336.300,00 (dois milhões trezentos e trinta e seis mil e

²² Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2012. p. 366-367).

²³ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2013. p. 355-356).

²⁴ Essa redução abrupta nos recursos destinados ao Programa Defensores é resultado da ausência de formalização do convênio entre a União e o Governo do Estado para sua implantação. A ausência do acordo acabou por ter consequências na lei orçamentária seguinte.

trezentos reais)²⁵ o que representa 0,016% do orçamento total do Estado para aquele ano, com 47,7% dos recursos oriundos de fonte estadual.

No último ano do primeiro PPA analisado (lei orçamentária estadual nº 10.183, de 22 de dezembro de 2014),²⁶ o valor orçado e aprovado para receita e despesas totais ficou em R\$ 15.885.374.282,00 (quinze bilhões, oitocentos e oitenta e cinco milhões, trezentos e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta e dois reais). Consta assinalar que, mesmo sendo o primeiro ano de primeira gestão do governador Flávio Dino, o orçamento de 2015 ainda refletia o *animus* e a vontade política da gestão da ex-governadora Roseana Sarney.

Na lei, o Provita teve destinado o montante de R\$ 1.726.300,00 (um milhão, setecentos e vinte e seis mil e trezentos reais), dos quais R\$ 1.026.300,00 (um milhão, vinte e seis mil e trezentos reais) eram do tesouro do Estado. Nota-se que esse valor é cerca de 76,9% do recurso total destinado ao programa no exercício financeiro anterior. Essa queda se deve à redução do repasse feito pelo governo federal, mantido o valor com origem no Tesouro do Estado. Mesmo sem ter sido implementado como política pública, o Programa Defensores teve destinado apenas R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), oriundo dos cofres estaduais.²⁷ Assim, a política de proteção a pessoas ameaçadas representou 0,011% da receita total prevista para o exercício financeiro de 2015, e do valor global para políticas de proteção – R\$ 1.796.300,00 (um milhão setecentos e noventa e seis mil e trezentos reais) – 61,03% foram do Tesouro Estadual.

4.2 AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E OS RECURSOS DESTINADOS NO PPA 2016-2019

O Plano Plurianual 2016-2019 (Lei Estadual nº 10.375, de 16 de dezembro de 2015) foi elaborado e aprovado sob novo comando do Executivo e do Legislativo maranhense após as eleições gerais de 2014. Com a assunção ao governo de políticos mais alinhados à centro-esquerda, vislumbrou-se a possibilidade de maior incidência na concretização de políticas públicas de direitos humanos, e, mais especificamente, dos programas de proteção a pessoas ameaçadas.

A Lei Orçamentária de 2016 (nº 10.405, de 30 de dezembro de 2015) introduziu uma mudança significativa para a visibilidade dos programas de proteção a pessoas ameaçadas (que persistem até a lei orçamentária de 2019). Diferentemente das leis anteriores, os orçamentos a partir de 2016

²⁵ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2014, p. 399).

²⁶ Já decorridas as eleições gerais de 2014, em que saiu vencedor o então candidato Flávio Dino (PCdoB), oposição ao grupo político que comandava o Estado do Maranhão. No âmbito federal, houve a reeleição da então presidenta Dilma Rousseff (PT), que veio a sofrer *impeachment* em 2016.

²⁷ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2015, p. 406).

não especificam cada programa de proteção (Provita, Programa Defensores e, mais à frente, PPCAAM). Trazem uma ação geral denominada *Acompanhamento e Atendimento às Vítimas de Violação de Direitos Humanos*²⁸ (ação nº 4758.0000) dentro do Programa 0590 – “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”. É dentro dessa ação que constam os recursos destinados aos programas de proteção a pessoas ameaçadas²⁹.

Como estabelecido nos arts. 2º e 4º, a previsão de receitas e despesas totais foi de R\$ R\$ 16.682.034.979,00 (dezesseis bilhões, seiscentos e oitenta e dois milhões, trinta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais). Destes, foram destinados R\$ 3.167.285,00 (três milhões cento e sessenta e sete mil duzentos e oitenta e cinco reais) para a referida ação de Atendimento às Vítimas de Violação, sendo R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) provenientes de convênio com o Governo Federal³⁰, resultando em 58,95% dos recursos aportados pelo Estado. No total, 0,019% do orçamento total previsto se destinava a investimentos em políticas de proteção a pessoas ameaçadas (MARANHÃO, 2016).

Na Lei Orçamentária de 2017 (nº 10.555, de 29 de dezembro de 2016), a estimativa de receitas e despesas para aquele exercício financeiro foi de R\$ 18.261.620.064,00 (dezoito bilhões, duzentos e sessenta e um milhões, seiscentos e vinte mil e sessenta e quatro reais). À ação de *acompanhamento e atendimento às vítimas de violação de direitos* foram destinados R\$ 3.890.742,00 (três milhões oitocentos e noventa mil setecentos e quarenta e dois reais)³¹ – sendo R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais) de recursos da União (dessa forma, 53,73% foram recursos do Estado), o que representou 0,021% do orçamento estadual (MARANHÃO, 2017).

Esse percentual é bem próximo ao do orçamento previsto para o exercício financeiro de 2018 (Lei nº 10.788, de 10 de janeiro de 2018). Tendo como receitas e despesas totais estimadas em R\$ 19.987.796.000,00 (dezenove bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, setecentos e noventa e seis mil reais), às políticas de proteção a pessoas ameaçadas foram previstos R\$ 4.453.000,00 (quatro milhões quatrocentos e cinquenta e três mil reais),³² com apenas R\$ 1.940.000,00 (um milhão novecentos e quarenta mil reais) do governo federal (56,43% dos recursos oriundos do Tesouro Estadual). O valor global da ação representou 0,022% das despesas

²⁸ A ação é descrita como “acompanhar e atender às vítimas de violação de direitos humanos, de forma a assegurar a sua integridade física e psicológica”. Os termos de colaboração do Provita, Programa Defensores e PPCAAM, firmados entre a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini confirmam que os recursos para a implantação desses programas vêm do Programa 0590, ação nº 4758.

²⁹ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2016, p. 404).

³⁰ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2016, p. 404).

³¹ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2017, p. 395).

³² Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2018, p. 411).

totais previstas (MARANHÃO, 2018).

Por fim, em 2019, de acordo com a Lei nº 10.988, de 31 de dezembro de 2018, foram previstos R\$ 5.634.000,00 (cinco milhões, seiscentos e trinta e quatro mil reais) para o Provita, Programa Defensores e PPCAAM, dentro de um orçamento com receitas e despesas totais estimadas em R\$ 21.201.079.000 (vinte e um bilhões, duzentos e um milhões, setenta e nove mil reais)³³. Há aqui o maior percentual de investimento dos Governos Estadual e Federal em oito anos em políticas de proteção a pessoas ameaçadas: 0,026%. Deste valor, R\$ 2.434.000,00 (dois milhões quatrocentos e trinta e quatro mil reais) tinham como fonte o Tesouro Estadual, representando 43,20% do orçamento previsto para os programas.

5 CONCLUSÃO

A política de proteção a pessoas ameaçadas é recente na democracia brasileira. Composta por um sistema que agrega diferentes tipos de programas, não está vinculada administrativamente à política de segurança pública, mas reconhecida, desde sua origem em 1999, com o Provita, como política pública de direitos humanos. Garantir a integridade física das pessoas ameaçadas é, claro, o objetivo principal de cada um dos três programas, mas as articulações necessárias para a realização de outros direitos humanos são pilares fundamentais que caracterizam os programas de proteção brasileiros, distinguindo-os de seus congêneres mundo afora.

Como resultado de conquista dos movimentos de direitos humanos e da sociedade civil organizada, tais programas tentam responder a uma demanda que, infelizmente, tende a crescer no Brasil em razão do elevado grau de criminalidade organizada e de ameaças a indivíduos/grupos/coletivos que lutam pela afirmação da Carta democrática de 1988. Ainda, assim, há de se destacar o quão tardio eles foram institucionalizados no Brasil, em especial o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos Ameaçados. O país tem um grave e longínquo histórico de perseguição, ameaças, tortura e assassinato de lideranças e defensores.

O Maranhão é uma das poucas unidades federativas que congrega os três programas de proteção – Provita, Programa Defensores e PPCAAM – em seu orçamento, contando com equipes próprias para a inclusão e o monitoramento de casos estaduais. O Estado avançou na consolidação do Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas no quadriênio do primeiro mandato do governador Flávio Dino e espera-se que esse movimento seja fortalecido diante das constantes ameaças que defensores de direitos

³³ Quadro consolidado (Lei Orçamentária de 2019, p. 412).

humanos ainda sofrem.³⁴ A composição de equipe própria é importante não apenas pela maior proximidade com os casos e menor tempo de retorno das demandas, mas também por conta das características sociais e culturais relacionados a cada um deles. O contexto e as especificidades locais são cruciais na escolha de ações de proteção para aqueles que estão ameaçados e ingressam em qualquer um desses programas.

A implantação de políticas públicas que concretizam direitos fundamentais – no caso, a proteção a pessoas ameaçadas – não deve ser apenas discurso de gestores. É preciso viabilizar ações estatais para implantação dos direitos assegurados nas cartas constitucionais e diplomas legais, e o orçamento público é a garantia de alocação de recursos financeiros para a execução dessas políticas. A descrição minuciosa das ações nas leis orçamentárias possibilita maior controle para que não haja – ou pelo menos seja mais difícil – a utilização de recursos com fins diversos daqueles previstos. O Executivo e o Legislativo (com a fundamental incidência política da sociedade) devem elaborar e aprovar peças orçamentárias com ações detalhadas, garantindo, assim, transparência e maior controle.

Em virtude da prevalência de entendimento do orçamento enquanto peça autorizativa, a garantia de aprovação dos respectivos valores na lei orçamentária não gera, necessariamente, a obrigação do Estado em executar tais recursos ou que eles foram utilizados na integralidade, mas demonstra a vontade estatal em fortalecer (ou não) alguma política pública. No caso dos programas de proteção, há, desde o último PPA (2016-2019), um processo de fortalecimento, pois o percentual de participação deles diante do orçamento total do Estado saltou de uma média de 0,013% no PPA 2012-2015 para 0,022%, em média, no PPA 2016-2019, ocorrendo um fortalecimento da política de proteção a pessoas ameaçadas, respondendo, assim, o problema levantado neste trabalho.

Ressalte-se que esses valores levam em consideração as fontes de recurso oriundas do Tesouro Estadual e de transferências oriundas de convênios firmados com a União. O aumento da participação dos recursos oriundos de acordos com o governo federal pode ser considerado resultado de articulações políticas positivas, com a apresentação de cenários de necessidade – tendo em conta o cenário de pessoas ameaçadas e que precisam de proteção – e estabilidades política, jurídica e econômica. Frise-se que não se trata de uma análise sobre aquilo que foi efetivamente investido pelo Estado, mas há uma clara manifestação de vontade dos agentes políticos no fortalecimento desses programas expressa nas leis

³⁴ Segundo a Comissão Pastoral da Terra e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 22 defensores de direitos humanos foram mortos no Maranhão entre 2016 e 2019. A SMDH, que executa o Programa Defensores no Maranhão, afirma que, até janeiro de 2020, 62 defensores e defensoras de direitos humanos ameaçados estavam incluídos e eram acompanhados pelo referido programa.

orçamentárias.

No PPA 2012-2015, a política de proteção a pessoas ameaçadas é retratada de forma mais específica, apresentando a previsão de receitas para cada um dos respectivos programas, diferentemente do PPA 2016-2019, que consolida os recursos em uma ação mais genérica, o que dificulta análise mais apurada sobre o quanto é destinado a cada um dos três programas. Deve o Estado reformular o detalhamento dos programas para retornar à situação anterior, conferindo, assim, maior transparência na lei orçamentária.

Além da resposta aos problemas inicialmente levantados, destaca-se que existe uma tendência de “estadualização” da política de proteção a pessoas ameaçadas, pois, ao longo dos últimos anos, mais da metade dos recursos destinados a essa política tem como origem o Tesouro do Estado. Trata-se de medida importante, que deixa os programas de proteção cada vez menos dependentes de instabilidades (políticas, econômicas, ideológicas) da União. É fato que, em razão do modelo adotado pelo Estado brasileiro, a participação do governo federal é necessária, sendo políticas públicas federais, como transparece nas leis e outros atos normativos que os criam/fundamentam sua existência. As leis orçamentárias estaduais do PPA 2016-2019 fortaleceram e possibilitaram a execução do Programa Defensores e do PPCAAM nos últimos anos, bem como fortaleceram a atuação do Provita, tratando-se de acertada decisão política em aumentar o percentual de participação da política de proteção no orçamento estadual.

A ausência de impositividade das despesas orçamentárias em relação a políticas públicas de direitos humanos não garante a execução total daquilo que foi aprovado em lei. Em cenários de graves instabilidades econômico-financeiras, o contingenciamento ou o remanejamento de recursos mediante créditos suplementares pode afetar gravemente o funcionamento desses programas, o que, junto com o processo de “estadualização” dos programas (no Maranhão e em outros Estados), pode ser objeto de pesquisas futuras.

Ademais, é fundamental que o Maranhão institucionalize, mediante instrumentos jurídicos mais fortes e seguros (de preferência por meio de lei estadual), o Programa Defensores e o PCCAAM. A insegurança jurídica desses programas é um risco, caso, em momento futuro, algum gestor público decida não prosseguir com eles. A criação dessas normas, além de dar maior visibilidade para outros atores que também participam em algum momento do processo (como a sociedade civil e órgãos do sistema de segurança e justiça), também fortalece o sistema de proteção como política pública de direitos humanos.

Programas de proteção a pessoas ameaçadas precisam ser encarados como política pública que repercute não apenas na integridade física

daqueles que são atendidos, mas como estratégias de segurança pública cidadã para a manutenção da paz social e de efetivação de outros direitos. A inclusão de testemunhas e vítimas ameaçadas no Provita tem o condão de ajudar a combater a impunidade; a proteção a defensores de direitos humanos ameaçados de morte por sua atuação tem a possibilidade de incidir na afirmação de direitos coletivos e difusos que podem impactar muitas pessoas; a proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte pode garantir o futuro de uma nação. O investimento contínuo e cada vez maior no Maranhão, nos próximos anos, contribuirá, sobremaneira, para a formação de uma sociedade que valorize a construção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. 976 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1). Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. **Consulta nº 00083.000017/2020-46**. Brasília: 30 jan. 2020. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000**. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, § 2º, 4º, § 2º, 5º, § 3º, e 15 da referida Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm. Acesso em: 12

jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007a. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007b. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6231.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm#art11. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm. Acesso em: 13 jan. 2020

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Sobre o PPDDH**. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Relatório Semestral – Julho a Dezembro de 2017**. Secretaria Nacional de Cidadania. Planejamento Biênio 2017-2018: Brasília, janeiro de 2018. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/agosto/Relatorio_CCP_SEMESTRAL_jun_dez_2017.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. **Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas**. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ProgramadeProteoaosDefensoresdosDireitosHumanosComunicadoreseAmbientalistas.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020

FRONT LINE DEFENDERS. **GLOBAL ANALYSIS 2019**. Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders. County Dublin, Ireland: 2020. Disponível em: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2019_web.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Metodologia**: orçamento e direitos: referenciais políticos e teóricos. Brasília, 2017. 112 p. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CARVALHO, Sandra; DIAS, Rafael; NETO, Antonio; SOUZA, Alice de Marchi Pereira de. Guia de Proteção para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Justiça Global**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/09/guia-DDHs-final.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.

MARANHÃO. **Lei nº 10.405, de 30 de dezembro de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Lei-10.405-LOA-2016-COMPLETA.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional dos

Direitos Humanos Marcos Legais do Sistema de Proteção à Vida.

Organização: Lana Cristina Barros Pessoa. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018a. 146 p. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/Marcos_Legais_do_Sistema_de_Protecao_a_Vida.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

MARANHÃO. Portaria n° 288 - Gab/SEDIHPOP. São Luís 09 de novembro De 2016. **Diário Oficial**, Poder Executivo, São Luís, Ano CX, n° 211, p. 54, segunda-feira, 14 nov. 2016.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamentos do estado - Exercício Financeiro de 2012**. Lei n° 9.554, de 16 de janeiro de 2012. Disponível em:

https://seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA_Exercicio_2012.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. **ORÇAMENTOS DO ESTADO - Exercício Financeiro de 2013**. Lei n° 9.756, de 15 de janeiro de 2013. Disponível em:

https://seplan.ma.gov.br/files/2014/04/ORAMENTO_2013_E_SEUS_ANEXOS.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Lei n° 9.976, de 06 de janeiro de 2014a**. Orçamento do Estado. Exercício Financeiro de 2014. Disponível em:

https://seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA_2014-_ALTERADO.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Orçamento geral do estado - Lei n° 10.183, de 22 de dezembro de 2014b**. Exercício Financeiro 2015. Disponível em:

https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%3%81RIA-ANUAL_-2015.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Lei Orçamentária Anual – LOA 2017 do Governo do Estado do Maranhão** - São Luís 2017a. 524 p. Disponível em:

https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LOA_2017.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento.

Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Lei Orçamentária Anual – LOA 2018 do Governo do Estado do Maranhão** - São Luís 2017b. 533 p. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%C3%81RIA-ANUAL-2018.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento **Lei Orçamentária Anual – LOA 2019 do Governo do Estado do Maranhão** - São Luís 2018a. 535 p. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/files/2019/01/LOA-2019-Vers%C3%A3o-Final.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

METRING, Roberte Araújo. **Pesquisas científicas: planejamento para iniciantes**. Curitiba: Juruá, 2011.

SANTOS, Layza Queiroz ; SOUZA, Alice de Marchi Pereira de (org.). **Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil**. Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Terra de Direitos**, Curitiba, 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/WEB_Terra-de-Direitos_Vidas-em-Luta_100817_web.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

TERTO NETO, Ulisses. Law and the protection of human rights defenders: an analysis of the Brazilian legal framework for the protections of human rights defenders. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 23-53, jan./jun. 2016.

TERTO NETO, Ulisses. **Protecting Human Rights Defenders in Latin America: a Legal and Socio-Political Analysis of Brazil**. Governance, **Development, and Social Inclusion in Latin America**. Palgrave Macmillan: Cham, Switzerland, 2018.

Recebido: 18/6/2020.

Aprovado: 27/9/2021.

Igor Martins Coelho Almeida

Doutorando em Direito da Universidade de Lisboa (Portugal).

Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela

Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
Professor da Graduação e Pós-graduação em Direito do
Centro Universitário UNDB.
E-mail: igor.almeida@undb.edu.br.