

Aplicação do PPDDH nos casos em que o agressor é agente público

José Gladston Viana Correia*

Tatiana de Noronha Versiani Ribeiro**

Introdução

O procurador da República Pedro Jorge de Melo e Silva atuava no estado de Pernambuco quando se deparou com fraude que envolvia desvio de recursos destinados à agricultura familiar. Nesse caso, conhecido como escândalo da mandioca, o procurador ajuizou denúncia contra dezenas de pessoas. Meses após, em 1981, foi covardemente assassinado em virtude de sua atuação. Seis pessoas foram condenadas por seu assassinato. Entre as homenagens que se pode prestar-lhe, uma das mais relevantes é o esforço para que crimes como este não mais ocorram.

Este artigo enfocará característica presente em parte considerável das agressões contra defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas, inclusive no assassinato de Pedro Jorge: a participação de agentes públicos. Assim como um dos condenados pelo homicídio de Pedro Jorge era oficial da Polícia Militar pernambucana, são numerosos os exemplos de participação de agentes públicos em atos intimidatórios ou violentos contra os defensores de direitos humanos. Em vez de cumprir suas funções de acordo com a prevalência dos direitos humanos, da liberdade de expressão e da democracia, como manda a Constituição Federal, esses agentes públicos optam por silenciar quem deles discorda.

Isso contribui para que o Brasil ocupe invariavelmente posição vergonhosa nos rankings de violência contra defensores de direitos humanos. Em 2017, por exemplo, o país ocupou o primeiro lugar em número de assassinatos de defensores do meio ambiente no mundo. Já em 2018, o Brasil ocupou a quinta posição em número de homicídios de defensores de direitos humanos¹. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em relatório² de fevereiro de 2021, apontou a gravidade da situação:

“Em relação a ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos, a Comissão já manifestou repetidamente sua preocupação com a *criminalização* das atividades desempenhadas por meio da utilização de

* Procurador da República. Graduado e mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Foi bolsista da Secretaria de Ensino Superior (PET-SESu), do Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Foi Defensor Público do Estado de São Paulo.

** Procuradora da República. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Foi Defensora Pública do Estado de Minas Gerais.

1 Os dados constam no relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 110.

2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 110.

instituições e construção de narrativas do próprio Estado com o fim de inibir ou coibir sua atuação. Nos últimos anos, observou-se com grande consternação que ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos têm frequentemente sido vítimas de crimes de homicídio ou outras formas de violência e admoestação cometidas por indivíduos privados, bem como por agentes estatais agindo à margem de suas atribuições.”

A participação de agentes públicos em atos de agressão contra defensores de direitos humanos deve implicar cautelas especiais na aplicação do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH). Isso porque, por um lado, os agentes públicos que agem ilicitamente contam com poderes que lhes viabilizam causar maior dano à defesa dos direitos humanos. Basta pensar na possibilidade de criminalizar a atuação dos ativistas, de utilizar aparato policial ilegitimamente contra mobilizações, de manejar equipamentos de interceptação telefônica ou armas concedidas pelo estado contra atos legítimos da sociedade civil. Por outro lado, quando lida com agentes públicos agressores, o PPDDH não deve se limitar a desestimular novas agressões, mas garantir que os agentes do estado atuem positivamente na proteção dos defensores de direitos humanos, o que aumenta a complexidade das medidas a serem tomadas.

Como apontou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no relatório já citado, “grande parte do progresso alcançado em matéria de direitos humanos não se deve apenas à ação do Estado. As organizações e lideranças da sociedade civil estiveram à frente não apenas das lutas pela redemocratização, mas também foram e são fundamentais no processo de efetivação dos direitos garantidos no sistema democrático e nos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos firmados pelo Brasil”³. Por isso, a promoção dos direitos humanos, da democracia e das liberdades públicas envolve, em medida considerável, a proteção dos seus defensores – inclusive contra o arbítrio de agentes públicos.

Para abordar as peculiaridades do PPDDH nos casos em que agentes públicos são agressores, este artigo destacará, de início, alguns pontos do PPDDH que o distinguem de outros programas protetivos, em especial o destinado às vítimas e testemunhas ameaçadas. Em seguida, será elaborada tipologia das possíveis agressões contra defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas com participação de agentes públicos. A partir desses pressupostos, será analisada a aplicação do princípio da impessoalidade nas tomadas de decisões dos responsáveis pelo PPDDH. A seguir, a atuação em rede dos órgãos públicos e parceiros da sociedade civil será abordada como maneira de atuar na proteção a vítimas de agressões perpetradas por agentes

3 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 110.

públicos. A publicização institucional do caso, como modo de propiciar visibilidade, será o próximo passo. Por fim, será abordada a problemática da execução orçamentária como óbice à atuação estatal nesses casos.

1. Interesse público e proteção: especificidades na proteção dos defensores de direitos humanos

A garantia da segurança, da vida e da integridade de qualquer indivíduo é dever precípua do Estado, detentor do monopólio do uso legítimo da força. No mesmo sentido, é dever do Estado promover os direitos humanos, noção básica que permeia toda a Constituição Federal, a exemplo do art. 1º, III, art. 3º, I, III e IV, art. 4º, II e art. 5º.

Assim, a proteção dos defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas é, indiscutivelmente, dever do Estado e encontra duplo fundamento na Carta Constitucional. Por um lado, o dever geral de proteção que é garantido a qualquer pessoa. Por outro lado, o reconhecimento de que a proteção dos defensores de direitos humanos é fundamental para a promoção dos direitos humanos em si, haja vista o papel essencial que eles exercem nas lutas humanitárias.

Porém, não se trata de tarefa simples. A proteção a defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas guarda pressupostos, características e objetivos peculiares – motivo que justifica, inclusive, a existência de um programa específico para tal finalidade. A comparação entre o PPDDH e a proteção destinada a vítimas e testemunhas ameaçadas no direito brasileiro pode auxiliar na compreensão dessas especificidades.

A proteção a defensores de direitos humanos e a proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas têm similitudes e pontos de contato. Quanto aos objetivos, em linhas gerais, ambas buscam diminuir as vulnerabilidades a que pessoas estão expostas e, simultaneamente, ampliar suas capacidades. Vulnerabilidade, aqui, é entendida como “o grau em que as pessoas estão suscetíveis a perdas, danos, sofrimento ou a morte em caso de um ataque”⁴. Já as capacidades são “os pontos fortes e os recursos aos quais pode acessar um grupo ou um defensor individual para conseguir um nível razoável de segurança”⁵.

4 Enrique EGUREN, Marie CARAJ. *Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos*, trad. Rui Correia, Protection Internacional, Bruxelas, 2009, p. 29. Conforme os autores, as vulnerabilidades decorrem de vários aspectos e englobam, por exemplo, desde a localização do defensor, a ausência de transporte seguro, a inexistência de fechaduras apropriadas, até a falta de redes de colaboração.

5 Enrique EGUREN, Marie CARAJ. *Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos*, trad. Rui Correia, Protection Internacional, Bruxelas, 2009, p. 30. Como exemplos, os autores citam a formação em segurança, acesso a redes de defensores, meios de transporte e comunicação eficazes, dentre outros.

Os meios utilizados para a proteção de defensores de direitos humanos e vítimas ou testemunhas ameaçadas também coincidem significativamente, como se depreende do cotejo entre o art. 7º da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (anexa ao Decreto nº 6.044/97) e o art. 7º da Lei nº 9.807/99. Em ambos os programas, podem-se adotar, dentre outras, medidas como escoltas policiais; apoio assistencial, médico e psicológico; ajuda financeira; suspensão temporária das atividades funcionais; e apoio para o cumprimento das obrigações civis e administrativas.

A competência administrativa comum entre União e estados e a possibilidade de firmar parcerias com organizações não-governamentais são outros pontos comungados entre os dois programas, explicitados pelo art. 2º do Decreto nº 9.937/19 e pelo art. 1º, §1º, da Lei nº 9.807/99. Por fim, a atuação de equipes multidisciplinares e a atuação de conselhos deliberativos que dirigem as políticas públicas também as aproximam.

Há, por outro lado, diferenças entre os programas. A primeira delas é o fato de que o programa de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas já se encontra consolidado legalmente desde a promulgação da Lei nº 9.807/99, o que lhe garante maior estabilidade e institucionalização. Diferentemente, o PPDDH ainda está regulamentado apenas por decretos presidenciais – portanto, no plano infralegal.

Porém, para os fins deste estudo, será abordada outra diferença, que implica especificidade na finalidade e nos meios utilizados pelo PPDDH. Trata-se da promoção, na maior medida possível, da continuidade da atuação do defensor em prol dos direitos humanos. A importância desse fim específico permite, inclusive, afirmar ser ele a principal justificativa para a manutenção de um programa especialmente destinado à proteção de defensores de direitos humanos, paralelamente àquele dedicado a vítimas e testemunhas ameaçadas. Nessa toada, o art. 2º, §1º, da PNPDDH prescreve que “a proteção visa a garantir a continuidade do trabalho do defensor, que promove, protege e garante os direitos humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade ou sofre violação de seus direitos”. Já o art. 2º do Decreto nº 9.937/19, na mesma linha, estabelece as duas finalidades primordiais do programa, colocando a garantia da manutenção da atuação na defesa de direitos humanos ao lado da proteção à integridade física.

O objetivo de manter ativo o trabalho em defesa de direitos humanos, além da redução das vulnerabilidades e da ampliação das capacidades, justifica-se pelo interesse público subjacente à atividade. A própria criação do PPDDH, nesse sentido, “é o reconhecimento pelo Estado brasileiro de que o fortalecimento da democracia, do Estado de Direito, do Sistema de Justiça e o avanço na

cultura de direitos no Brasil têm essencial contribuição dos defensores de Direitos Humanos”⁶. De modo similar, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se pronunciou:

“(…) a Comissão recorda, com veemência, ao Brasil que grande parte do progresso alcançado em matéria de direitos humanos não se deve apenas à ação do Estado. As organizações e lideranças da sociedade civil estiveram à frente não apenas das lutas pela redemocratização, mas também foram e são fundamentais no processo de efetivação dos direitos garantidos no sistema democrático e nos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos firmados pelo Brasil. Nesse sentido, a Comissão reafirma o valor essencial das pessoas defensoras de direitos humanos para a manutenção e o fortalecimento da democracia.”⁷

Esse interesse público intrínseco à atividade dos defensores de direitos humanos deve orientar toda a aplicação do programa e a interpretação das normas que o regem. É ele que justifica a proteção dos defensores de direitos humanos independentemente de sua colaboração em processos judiciais (art. 3º, III, da PNPDDH), a estruturação de rede de proteção aos defensores de direitos humanos (art. 4º, IV, da PNPDDH), o incentivo a campanhas socioeducativas e de conscientização (art. 5º, II, da PNPDDH) e o apoio à mobilização social (art. 5º, IV, da PNPDDH).

Nos casos em que as ameaças ou agressões são perpetradas por agentes públicos, o objetivo específico de manter o defensor de direitos humanos em atividade deve ser sempre levado em consideração, ainda com maior ênfase. A divergência ideológica entre o defensor e o governo, a acidez e intensidade da crítica realizada pelo defensor, as possíveis repercussões eleitorais de seu trabalho e a proximidade entre o agente público agressor e a gestão pública não justificam nenhuma omissão do poder público em proteger os defensores de direitos humanos, nem permitem aos gestores públicos condicionar a proteção à redução da atividade do defensor.

2. Envolvimento de agentes públicos nas agressões a defensores de direitos humanos

A participação de agentes públicos em agressões ou intimidações contra defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas não é exceção no Brasil. Os casos Escher e Herzog, que ensejaram condenações ao Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, são exemplos da atuação direta de agentes públicos contra pessoas que poderiam ser incluídas no

6 Luciana GARCIA. *Benchmarking para o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Experiência da Colômbia e México*, Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, set/2020, p. 14.

7 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 193.

PPDDH, caso existisse à época. O assassinato da vereadora Marielle Franco e o massacre de Eldorado dos Carajás são outros exemplos.

O descompasso entre a atuação dos agentes públicos contra defensores de direitos humanos e seu dever de respeitar a Constituição, garantidora da democracia e das liberdades públicas, não é recente. Trata-se de prática institucional que insiste em permanecer na rotina do país desde o fim da ditadura. Como expôs o *Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos*, “a maioria dos casos os ataques violentos representa uma resposta deliberada e organizada contra o trabalho dos defensores, vinculada a uma clara agenda política ou militar”⁸. Em sentido similar, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apontou⁹:

“(...) a CIDH recebeu informações durante a visita de que há uma cultura da impunidade que reflete um modus operandi das instituições de segurança pública e sistema de justiça desde a ditadura cívico-militar brasileira, especialmente em relação a agentes do Estado que praticam violações de direitos humanos. Essa cultura seria parte de um legado autoritário, que continua a agir na forma de regras, procedimentos e práticas que sobreviveram à transição democrática e manifesta-se principalmente nas ações de autoridades policiais e/ou militares que, apesar de serem formalmente contrárias ao estado de direito, acabam sendo aprovadas pela população ou até mesmo pelas autoridades estatais.”

No entanto, a participação do poder público e de seus agentes nas agressões a defensores de direitos humanos não é uniforme. Para que se possa enfrentar a temática, é necessário considerá-la em sua complexidade. Vários são os tipos de atuação indevida de agentes públicos contra os defensores de direitos humanos. Os exemplos mencionados em publicação das organizações Justiça Global e Terra de Direitos¹⁰, embora não tratem especificamente de agentes públicos, mostram quão diversificada pode ser a atuação indevida destes, que contam com o aparato estatal à sua disposição:

“De maneira geral, podemos afirmar que os abusos cometidos contra defensores de direitos humanos no Brasil se exteriorizam através de atentados contra a vida e a integridade pessoal; ameaças e outras ações de hostilidade; violação de domicílio ou outras ingerências arbitrárias ou abusivas a instalações de entidades; ingerências arbitrárias ou abusivas em correspondência ou comunicações telefônicas ou eletrônicas; identificação

8 Enrique EGUREN, Marie CARAJ. *Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos*, trad. Rui Correia, Protection Internacional, Bruxelas, 2009, p. 9. Mais adiante, complementa: “Um obstáculo importante na hora de analisar as estratégias e ações dos atores envolvidos é a possibilidade de que eles não tenham relação entre si, ou ainda que as relações entre eles não sejam claras e definidas. Muitos atores com responsabilidade de proteção, especialmente os governos, as forças de segurança e as forças armadas de oposição causam (ou favorecem) as violações de direitos humanos e a falta de proteção dos defensores.”

9 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 132.

10 Justiça Global, Terra de Direitos. *Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil : 2002–2005*. GAIO, C.D.; ARAGÃO, D. M.; FRIGO, D.; GORSODORF, L.; CARVALHO, S. (coord.). Rio de Janeiro, Justiça Global; Curitiba, Terra de Direitos, 2006, p. 26.

de defensores de direitos humanos como inimigos ou a identificação entre a filiação política do defendido e a do defensor; atividades de inteligência e espionagem dirigidas contra defensores de direitos humanos e restrições ao acesso à informação em poder do Estado; desqualificação moral dos defensores, associando-os a defensores de bandidos ou traficantes de drogas; prisões arbitrárias, criminalização dos defensores e de movimentos sociais através de processos judiciais arbitrários.”

Com algum risco de simplificação e sobreposição inerente às tipologias, pode-se classificar em quatro tipos as agressões e intimidações contra defensores de direitos humanos praticadas por agentes públicos.

Primeiro, as agressões e intimidações decorrentes de leis. Tipos penais excessivamente abertos ou atentatórios às liberdades públicas podem dar ensejo à criminalização da conduta de defensores de direitos humanos que não têm por objetivo a prática de atos ilícitos, mas apenas chamar a atenção para suas pautas de direitos humanos quando ignoradas pelo poder público. Nesse ponto, pensa-se especialmente no crime de desacato, cuja convencionalidade foi questionada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos¹¹, e nos riscos de ampliação das figuras penais da Lei Antiterrorismo¹².

Segundo, as agressões e intimidações institucionais, por meio da interpretação e aplicação das leis. Ainda que os tipos penais obedeçam ao princípio da legalidade e descrevam condutas suficientemente específicas, há margem de interpretação para que os agentes públicos apliquem-nos indevidamente, desrespeitando as liberdades de opinião, de expressão e de associação. Incluem-se aqui práticas como (i) o manejo de ações penais pela suposta prática de crimes contra a honra e de desobediência¹³; (ii) as atuações policiais que agem violentamente contra algumas estratégias e manifestações, a depender de suas pautas¹⁴; e (iii) a inércia em apurar e responsabilizar os agentes públicos que agredem ou intimidam defensores de direitos humanos¹⁵.

11 Vide, por exemplo, caso Palamara Iribarne x Chile.

12 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos “rechaçou a utilização do aparato estatal para admoestá-los e criminalizar sua atuação e alertou para os riscos da ampliação das figuras penais referidas na Lei Antiterrorismo, reiterando que leis antiterrorismo não devem ser usadas para criminalizar o direito de manifestação e associação. (*Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 192).

13 Conforme Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, *Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*, p. 11, “Para além dos diversos tipos penais comumente utilizados no processo de criminalização, como desobediência, desacato e resistência, o Sistema de Justiça Penal tem agudizado essa forma de violação, inclusive com o emprego de legislações como a de Organizações Criminosas e Lei de Segurança Nacional contra movimentos sociais e manifestantes. Durante o ano de 2016, foram levantados pelo comitê 64 casos de criminalização, ataques e ameaças contra os movimentos sociais, com enfoque no contexto de grandes empreendimentos”.

14 A esse respeito, veja-se publicação do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, *Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*, p. 10, onde se mencionam estratégias de mapeamento e espionagem contra jovens que se manifestavam no ano de 2016.

15 No relatório *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos “observa com preocupação que a impunidade em relação a esses atos de violência rural contribui

Terceiro, as violações por meio de agentes públicos parasitários, que revestem-se com caracteres de legalidade para ocultar sua face criminoso. Nesse tipo figuram, por exemplo, os milicianos, que infiltram-se no poder público e, com auxílio do aparato estatal, violam a liberdade e a integridade física de defensores de direitos humanos.

Quarto, as agressões discursivas. Especialmente em tempos de proliferação das redes sociais, agentes públicos mal intencionados ou desconhecedores de seus deveres constitucionais utilizam-se da legitimidade propiciada pela função pública exercida para propalar discursos de ódio contra defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas, estigmatizando-os.¹⁶ Os efeitos da prática não se restringem à esfera virtual. Para além da indesejada inibição da defesa de direitos humanos, estimulam-se ataques reais contra os ativistas.

A diversidade de possíveis agressões deve ser acompanhada pela maleabilidade de medidas e técnicas a serem adotadas com base no PPDDH, de modo a minorar todos esses possíveis riscos vivenciados por quem defende direitos humanos no Brasil. Igualmente, os altos riscos a que essas pessoas se submetem justifica a preocupação com a efetividade das medidas a serem aplicadas. Ainda, a provável proximidade entre os agressores agentes públicos e o poder político deve acarretar cautelas com a impessoalidade e a autonomia na aplicação do PPDDH em todas as suas fases – desde a seleção de casos até a implementação das medidas protetivas.

3. Impessoalidade e autonomia na análise dos pedidos e na aplicação da proteção

O Decreto nº 9.937/19 reafirmou, no plano federal, órgão colegiado e deliberativo responsável por operacionalizar o PPPDDH: o Conselho Deliberativo. Suas competências, previstas no art. 4º do Decreto, incluem a formulação, monitoramento e avaliação do Programa e a articulação de estratégias com outros órgãos federais, estados e municípios. Ou seja, o órgão ostenta considerável margem discricionária, cabendo-lhe manejar, do modo mais eficiente, o PPDDH. Porém, também lhe compete deliberar sobre a inclusão ou exclusão de casos no Programa e

para sua perpetuação e seu aumento. Em muitos casos, tanto no campo quanto nas cidades, as forças de segurança do Estado atuam mais para intensificar a repressão e a criminalização de grupos historicamente vulneráveis, fracassando em protegê-los e garantir seus direitos” (p. 192).

16 No mesmo relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos “considera que a proliferação de discursos violentos e discriminatórios na esfera pública e nas redes sociais constituem um grande risco ao combate efetivo à discriminação estrutural. A Comissão registra que essas campanhas são dirigidas especialmente contra os direitos das mulheres, afrodescendentes e comunidades tradicionais quilombolas, povos indígenas, pessoas LGBTI, lideranças de movimentos sociais e, até mesmo, agentes públicos cujos mandatos são voltados à defesa de direitos. Na visita, **a CIDH constatou que esses discursos não provêm apenas de indivíduos ou grupos isolados, mas também de autoridades públicas e políticos eleitos, que deveriam estar empenhados na construção de um ambiente de tolerância e respeito.** A CIDH tem alertado para os efeitos deletérios da propagação de discursos de ódio por autoridades públicas, os quais desafiam a manutenção de uma agenda de direitos humanos baseada na democracia” (p. 194, destaque nosso).

estabelecer as medidas a serem implementadas na proteção dos defensores de direitos humanos ameaçados – por exemplo, estabelecimento de despesas básicas com acolhimento provisório e com custeio de equipamentos de segurança.

Para que exerça tão amplas competências de modo eficaz, seria necessário garantir ao Conselho impessoalidade em suas deliberações, especialmente nos casos em que há suspeita da participação de agentes públicos nos atos de agressão contra defensores de direitos humanos. Em outros termos, considerando que decisões do Conselho podem contrariar interesses políticos dos órgãos a que o colegiado se vincula, é imprescindível assegurar-lhe autonomia técnica, em especial ao deliberar sobre a inclusão ou exclusão de pessoas no PPDDH e as medidas protetivas aplicáveis. Todavia, sua atual conformação institucional pode dificultar a autonomia e a impessoalidade nos casos mais sensíveis.

A composição do Conselho Deliberativo é estabelecida no art. 5º do Decreto nº 9.937/19. Após modificações introduzidas pelo Decreto nº 10.815/21, o colegiado é formado por nove membros. Deles, seis são indicações de órgãos da Administração Pública federal: dois representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; dois representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo um da Secretaria Nacional de Segurança Pública e um da Polícia Federal; um representante da Funai; e um representante do Incra. Os outros três são oriundos de organizações da sociedade civil que atuam na proteção de defensores de direitos humanos, do meio ambiente e de comunicadores.

Vê-se que não há paridade na composição do Conselho. Dois terços de seus assentos são ocupados por pessoas vinculadas à Administração Pública federal. Ademais, seus membros são servidores públicos a quem a lei não assegura autonomia funcional. Dada a falta de institucionalização do PPDDH em lei¹⁷, trata-se de agentes públicos que podem ser alterados por atos normativos infralegais.

O Decreto prevê a *possibilidade* de que sejam convidados a integrar o Conselho Deliberativo um representante do Ministério Público, um do Poder do Judiciário e um da Defensoria Pública (art. 5º, §1º). Esses órgãos, titulares de autonomia funcional, poderiam agregar independência à atuação do Conselho. Porém, sua participação é restrita, pois o Decreto não lhes garante a possibilidade de votar.

17 Relatório das organizações Justiça Global e Terra de Direitos (Érika Lula de MEDEIROS. *Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas*, dez/2021) descreve as dificuldades advindas da ausência de marco legal para o PPDDH (pp. 14-21). Para além da insuficiente autonomia decisória, menciona-se a ausência de obrigação de que os estados criem seus próprios programas de proteção.

Em suma, o governo federal – cujos agentes podem, eventualmente, figurar como agressores dos defensores de direitos humanos – mantém a prerrogativa de definir dois terços dos membros do Conselho e, por consequência, de controlar os casos aceitos, as medidas protetivas concedidas e as ações a serem desempenhadas. A toda evidência, o fato é preocupante, principalmente nos casos em que os ameaçadores ou agressores são agentes públicos.

A situação não escapou da atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que, após visita ao Brasil, recomendou¹⁸:

“Fortalecer os órgãos estatais e autônomos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com foco em direitos humanos e que visem a garantir os direitos dos grupos mais vulneráveis. Em particular: Restabelecer a alocação orçamentária integral do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, priorizando as pastas relativas à promoção dos direitos dos grupos em situação de risco e / ou vulnerabilidade, em particular, fortalecer estrutural e orçamentariamente o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, garantindo a implementação de medidas efetivas e eficazes de proteção.”

De fato, a adoção de marco legal que institucionalize o PPDDH e o fortalecimento estrutural e orçamentário de seu principal órgão deliberativo no plano federal são medidas de alta relevância. Porém, até que esses intentos se realizem, é necessário garantir aos destinatários da política pública efetiva proteção, mesmo diante das deficiências estruturais do PPDDH. Afinal, a prevalência dos direitos humanos, a garantia de livre associação e expressão, a valorização da democracia e o direito à segurança são imposições constitucionais (art. 1º, *caput*; art. 5º, IX, XVII e §3º; art. 6º), a serem concretizadas mesmo enquanto presentes falhas na arquitetura institucional.

Nesse sentido, deve-se garantir que o membro do Conselho Deliberativo que, diante de caso específico, nutra algum interesse diverso do intento de aplicar o programa conforme parâmetros constitucionais, convencionais e legais seja afastado da deliberação, aplicando-se os institutos do impedimento e da suspeição. Nesse ponto, são impositivas as normas da Lei nº 9.784/99, que regula no plano federal o processo administrativo:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

(...)

18 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil, fev/2021, p. 194.*

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Essas hipóteses de suspeição não configuram rol exaustivo e devem incluir todos os casos em que a impessoalidade do agente público está afetada, inclusive por motivos político-ideológicos opostos à prevalência dos direitos humanos. Somente assim se resguarda suficientemente o princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, *caput*), em especial diante de questão gravosa como a integridade físico-psíquica de defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas. A não exaustividade justifica, inclusive, a aplicação por analogia da regra mais abrangente prevista no art. 145, IV, do Código de Processo Civil, a impor o reconhecimento da suspeição nos casos em que o servidor público seja pessoalmente interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes. Ou seja, nas situações em que o membro do Conselho se deparar com conflito entre seus próprios interesses político-ideológicos e a proteção do defensor de direitos humanos, deve declinar de participar da deliberação.

Ainda no que atine à imparcialidade dos membros do Conselho, é importante reconhecer que os direitos humanos não são valores desprovidos de sentido. Há amplo arcabouço constitucional, convencional e legal que preenche o conteúdo desses direitos. Da mesma forma, há farta jurisprudência dos tribunais brasileiros e dos internacionais, a cuja jurisdição o Brasil se submete, especificando o âmbito protetivo de cada direito. Tudo a indicar o sentido em que direitos humanos devem ser compreendidos. Esse conteúdo deve ser respeitado pelo Conselho Deliberativo do PPDDH, mesmo em eventuais casos polêmicos. Desse modo, na hipótese de algum membro do Conselho Deliberativo discordar da subsunção de determinada conduta ao âmbito de proteção dos direitos humanos, deve declinar de participar da deliberação caso sua posição ideológica se contraponha ao atual estágio de proteção dos direitos humanos. Em sociedade tão marcada pelo preconceito, isso se aplica, naturalmente, às deliberações de defensores da justiça fundiária, de direitos sexuais e reprodutivos, de direitos LGBTQIA+ e de comunidades tradicionais.

Também não se pode desconsiderar a possibilidade de os responsáveis pela indicação dos membros do Conselho Deliberativo, com o propósito ilícito de esvaziar seu funcionamento, indicarem pessoas pouco afetas ou contrárias à proteção dos defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas. Esses casos merecem especial atenção, pois podem configurar abuso de direito ou ofensa ao princípio da boa-fé. Abuso de direito, porque não é dado à Administração Pública utilizar meios legais – margem de discricionariedade na indicação de agentes públicos – para atingir fins ilegais – enfraquecimento da defesa dos direitos humanos e aumento dos riscos a que ativistas estão submetidos. Ofensa à boa-fé, porque representa *venire*

contra factum proprium que a mesma Administração Pública que conformou a política pública atue pelo seu esvaziamento.

O direito fundamental de acesso à jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal garante a justiciabilidade de todos esses elementos. A atuação do Conselho Deliberativo, de cada um de seus membros e dos agentes públicos responsáveis por indicá-los pode ser questionada em juízo. Mesmo enquanto ausente marco legal que institucionalize com maior robustez o PPDDH, há, como já exposto, parâmetros normativos suficientes para demandar a melhor operacionalização possível do Programa com a estrutura atual. A impessoalidade nas avaliações é um dos elementos que podem ser levados ao Judiciário, sempre que necessário, seja pelo defensor de direitos humanos, comunicador ou ambientalista prejudicado, seja pelo Ministério Público ou demais legitimados do art. 5º Lei nº 7.347/85, considerando o interesse difuso envolvido.

4. Formação de redes de proteção aos defensores de direitos humanos

Como já se destacou, a proteção a defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas é tarefa complexa. A atuação estatal efetiva depende de articulação de todas as esferas do Estado e do encadeamento entre este e a sociedade civil. Quanto maior o número de atores engajados, maior a possibilidade de êxito para as demandas concretas. Quanto maior o nível de entrosamento entre os atores envolvidos, possibilitando a atuação em rede, maior a chance de se desenhar estratégias efetivas para cada caso.

A pluralidade de atores garante maior capilaridade da rede de proteção. A título de exemplo, caso o defensor de direitos humanos suspeite da participação de agente público do Poder Executivo em ataque ilícito, pode buscar apoio junto ao Ministério Público, à Defensoria Pública, a comissões de direitos humanos do Poder Legislativo, a comissões de direitos humanos da OAB e a organizações não governamentais, o que garante maior amparo. Contudo, em certas áreas rurais do interior do país, a presença do PPDDH pode se limitar a um ou dois dos atores mencionados, prejudicando o alcance da rede de proteção.

Sobre o tema, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos diagnosticou¹⁹: “em particular, de acordo com as informações recebidas durante a visita, é essencial que o programa atinja uma implementação efetiva em áreas rurais e áreas distantes dos centros urbanos, onde ocorre a maioria dos atos de violência relatados”. E recomendou ao Brasil “garantir a implementação efetiva e integral das medidas de proteção aos defensores de direitos humanos, especialmente àqueles que se encontram nas áreas rurais e longe dos centros urbanos.” Quando se trata da

19 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil, fev/2021, p. 160.*

participação de agentes públicos em atos de agressão, deve-se focar ainda mais na necessidade de capilarizar a proteção. Afinal, a atuação de agentes públicos contra defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas é possível inclusive nos locais de mais difícil acesso do país.

O papel dos atores da sociedade civil pode ter amplo escopo nesse sentido, desde o monitoramento das ações estatais até a proteção em si. Exemplifica-se com a seguinte iniciativa²⁰:

“O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH) é uma articulação composta por diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais que, desde 2004, acompanha a temática e atua na proteção a defensoras e defensores de direitos humanos em situações de risco, ameaça, ataque e/ou criminalização em decorrência de sua militância.

Desde o seu nascimento, o Comitê impulsiona e monitora a implementação da Política e do Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) do Brasil, visando a articulação de políticas públicas para superação dos problemas estruturais que geram vulnerabilidade de defensoras, defensores e movimentos sociais.

Atualmente, o CBDDH se organiza em diversas frentes de ações para alcançar os objetivos que norteiam a rede, quais sejam: (i) monitoramento da política pública de proteção a defensoras e defensores; (ii) levantamento e sistematização de dados sobre violações a defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil; (iii) ações de proteção; (iv) ações de comunicação e visibilidade; (v) incidência política.”

Porém, a articulação entre os atores é questão delicada. Diferentes demandas ensejam estratégias diversas de resposta e o grau de participação ativa do estado é de dosagem complicada. Casos que demandem a persecução criminal de agentes que cometeram violações contra os direitos humanos necessariamente envolvem a atuação direta do estado, na figura do Ministério Público e, eventualmente, das polícias. Quando, porém, o agente violador está vinculado ao estado, a confiança das vítimas nas instituições públicas é abalada. Nesses casos, é imperioso que haja à sua disposição canais externos de acesso à rede de proteção.

Se o estado titulariza o dever de garantir a integridade das vítimas, deve desincumbir-se dele por todos os meios possíveis e razoáveis. Isso inclui a implementação de políticas públicas que envolvam atores externos e a garantia da autonomia da atuação da sociedade civil organizada, cujo papel na proteção dos defensores de direitos humanos ganha relevância especial nos casos em que agentes estatais estão envolvidos em violações.

Em termos normativos, o desenho institucional do PPDDH, desde sua concepção, destaca a importância da atuação em rede e prevê a incorporação da sociedade civil na execução desta política pública. Cita-se, nesse sentido, o PNPDDH, positivado pelo Decreto nº 6.044/2007:

20 SANTOS, Layza Queiroz *et al.* VIDAS EM LUTA: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. out/2017, p. 04.

Art. 4º São diretrizes gerais da PNPDDH:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na proteção aos defensores dos direitos humanos e na atuação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade;

II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;

III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;

IV - estruturação de rede de proteção aos defensores dos direitos humanos, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;

(...)

IX - incentivo à participação da sociedade civil;

X - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais; e

XI - garantia de acesso amplo e adequado a informações e estabelecimento de canais de diálogo entre o Estado, a sociedade e os meios de comunicação.

Portanto, a formação de uma rede ampla de proteção dos defensores dos direitos humanos, com o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada, é imperativo de eficiência das medidas estatais para cumprimento dos deveres estabelecidos na Constituição Federal, propiciando acesso dos defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas a órgãos de proteção mesmo quando seus agressores mantenham vínculos com o poder público.

A necessidade de articulação em rede deve orientar também a atuação dos órgãos responsáveis pela persecução penal, especialmente quando agentes públicos estão envolvidos nas agressões.

As investigações criminais podem ter dupla finalidade. Em casos de violações em andamento, medidas cautelares e denúncias criminais podem garantir que as violações cessem imediatamente, preservando a integridade das vítimas. Mas também em caso de violações consumadas, a efetividade da persecução criminal diminui as chances de recorrência, pelo caráter de prevenção geral e especial da aplicação da pena respectiva. A sensação de impunidade, especialmente relativa aos homicídios de defensores de direitos humanos em áreas rurais, é um dos fatores que contribui para a insegurança nas lutas por justiça agrária.

Sobre a importância das investigações criminais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu²¹:

“Adicionalmente ao Programa federal, de responsabilidade do Poder Executivo, fica evidente que o Ministério Público e o Poder Judiciário têm um papel fundamental para a efetiva proteção de defensoras e defensores de direitos humanos. A CIDH enfatiza que, uma vez que as autoridades estaduais tenham conhecimento de uma violação dos direitos de um defensor, devem iniciar uma investigação séria, imparcial e eficaz e célere. Esse processo deve ser encarado pelo Estado como um dever próprio e não

21 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil, fev/2021, p. 161.*

como uma mera formalidade predefinida e ineficaz que depende da iniciativa das vítimas ou de seus familiares. As investigações sobre violações de direitos humanos devem ser realizadas com a devida diligência, usando todos os meios legais disponíveis e concentrando-se na descoberta da verdade e na perseguição, captura, processo e sanção dos autores. O Estado tem a obrigação de garantir que a verdade seja conhecida sobre os fatos em questão e, assim, garantir a punição dos responsáveis quando for apropriado.

(...) As autoridades também devem adotar, em qualquer investigação, todas as medidas razoáveis para garantir o processo apropriado na coleta de evidências, incluindo investigações baseadas no contexto ou o acúmulo de causas semelhantes que possam identificar um possível padrão. Essa obrigação é mantida independentemente de quem possa ser responsabilizado, mesmo em caso de particulares, uma vez que a falta de uma investigação efetiva possa significar um sinal público que levaria o Estado a incorrer em responsabilidade internacional. De igual maneira, quando ocorre um assassinato violento, o Estado deve agir com a devida diligência nos procedimentos iniciais da investigação, coletando evidências com celeridade e lidando com a cena do crime de acordo com os padrões internacionais, além de agir com a devida diligência em relação às linhas de investigação lógicas, na coleta e processamento de evidências. Sendo imperativo que o Brasil realize investigações profundas de ameaças e atos de intimidação contra defensores de direitos humanos, incluindo atos que vão mais além da violência física”.

E concluiu recomendando ao Brasil²²:

“Investigar, com a devida diligência, todos os atos de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, considerando como hipótese investigativa que esses atos tenham sido cometidos em retaliação às suas atividades de defesa dos direitos humanos”.

O PNPDDH, desde sua concepção, prescreve diretrizes gerais sobre a responsabilização criminal com ênfase na cooperação entre esferas do Estado:

Art. 6º São diretrizes específicas de proteção aos defensores dos direitos humanos no que se refere à responsabilização dos autores das ameaças ou intimidações:

I - cooperação entre os órgãos de segurança pública;

II - cooperação jurídica nacional;

III - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei;
e

IV - integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

22 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil, fev/2021, p. 205.*

Também nesse ponto, violações praticadas por agentes estatais demandam estratégias diferenciadas. Se nas investigações criminais não é possível ampliar o papel dos atores externos para diluir a quebra de confiança do Estado perante vítimas e testemunhas – dado o papel primordialmente estatal da persecução penal e o caráter sigiloso de parte das investigações –, a colaboração entre as diferentes esferas é a medida alternativa que se apresenta.

Nesta perspectiva, a Emenda Constitucional nº 45/2004 instituiu o incidente de deslocamento de competência (IDC), modificando as regras ordinárias de definição de competência judicial e permitindo a atuação da Justiça Federal em determinados casos de grave violação de direitos humanos. Instituído há quase vinte anos, o IDC carece de maior efetivação, conforme atestado no relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos²³:

“A fim de combater a impunidade, a Comissão avaliou a criação de instâncias especializadas na investigação de crimes contra defensores. No Brasil, apesar da possibilidade legal de federalização dos casos de apuração e responsabilização por crimes desta natureza, a CIDH se surpreendeu com os inúmeros relatos de negativa às tentativas de federalização dos casos conforme requerido pelas vítimas ou seus familiares. De crimes contra defensores rurais, indígenas e quilombolas a defensores de expressão nacional, a CIDH insta o Estado brasileiro a mobilizar todas as ações necessárias à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos.

(...)

Nesse sentido, a CIDH exorta o Estado a manter e aperfeiçoar tais programas, ao passo em que destaca a importância de medidas efetivas visando promover investigações rigorosas e céleres e para fazer cessar a flagrante impunidade dos autores de ameaças e violência contra defensores e defensoras de direitos humanos – medidas essas que, por seu escopo, requerem compromisso não apenas do Executivo, mas também do Judiciário e do Ministério Público. A esse respeito, a CIDH chama especial atenção para a baixa efetividade da previsão legal de federalização de crimes contra defensores e defensoras de direitos humanos”.

Ao final, a Comissão determinou que o país promova “a aplicação do dispositivo legal que prevê a federalização dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos”²⁴. Ainda sobre o instituto, André de Carvalho Ramos explica²⁵:

“A motivação para a criação do IDC foi o Direito Internacional, que não admite que o Estado justifique o descumprimento de determinada obrigação em nome do respeito a ‘competências internas de entes federados’. O Estado Federal é uno para o Direito Internacional e passível de responsabilização, mesmo quando o fato internacionalmente ilícito seja atribuição interna de um Estado-membro da Federação. (...)

O deslocamento de competência deverá ser deferido quando ocorrer:

23 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 161-162 e 193.

24 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 205.

25 André de Carvalho RAMOS. *Curso de Direitos Humanos*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017. p. 511-513.

- i) grave violação aos direitos humanos; e
- ii) estiver evidenciada uma conduta das autoridades estaduais reveladora de falha proposital ou por negligência, imperícia, imprudência na condução de seus atos, que vulnerarem o direito a ser protegido, ou ainda que revele demora injustificada na investigação ou prestação jurisdicional, gerando o risco de responsabilização internacional do Brasil, por descumprimento de nossas obrigações internacionais de direitos humanos.”

Embora surgido para garantir o cumprimento de normas internacionais de direitos humanos, o IDC está intrinsecamente vinculado à efetividade das investigações, e o aperfeiçoamento da aplicação sua aplicação, conforme destacado pela Comissão, é uma das medidas necessárias para a melhora na proteção dos defensores de direitos humanos.

Há, contudo, outros mecanismos de flexibilização das atribuições e competências e de atuação articulada de órgãos públicos, com aplicação mais simples que o IDC. O primeiro deles, relativo às atribuições policiais, é regulamentado pela Lei nº 10.446/2002:

“Art. 1º Na forma do inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais:

(...)

III – relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte;

(...)

Parágrafo único. Atendidos os pressupostos do *caput*, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.”

Assim, mesmo sem mudança na competência judicial e nas atribuições do Ministério Público, é possível que a Polícia Federal conduza investigações envolvendo violações de direitos humanos. Essa medida pode ser definida de maneira célere e independe de decisão judicial, bastando determinação do Ministro da Justiça. Sua utilização mostra-se relevante, em especial, quando agressões a defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas são praticadas por agentes públicos estaduais ou municipais.

Foi, por exemplo, o caso da chacina de Pau D'Arco²⁶. O envolvimento de policiais civis e militares nos homicídios praticados contra os trabalhadores rurais fez com que imediatamente a Polícia Federal assumisse a investigação do caso. A coleta célere de provas em investigações de homicídio é um dos principais fatores de efetividade da investigação e, ao contrário do IDC, este instituto pode ser manejado rapidamente, pois independe de demonstração concreta de falha ou negligência dos órgãos públicos. Inclusive, sob a perspectiva das vítimas sobreviventes e familiares, o deslocamento do inquérito para a esfera federal foi essencial, visto que, pelo contexto dos assassinatos, seria inviável depositarem confiança em investigações procedidas por órgãos policiais do estado. Destaca-se que a denúncia foi apresentada posteriormente pelo Ministério Público do Pará e o processo tramita na Justiça estadual, pois, como visto, a mudança de atribuições se restringiu à esfera policial.

Também na atuação do Ministério Público é possível flexibilização das normas de atribuição ordinárias para atuação em rede. A Resolução 181/2017 CNMP prevê:

Art. 6º O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de forma conjunta, por meio de força tarefa ou por grupo de atuação especial composto por membros do Ministério Público, cabendo sua presidência àquele que o ato de instauração designar.

§ 1º Poderá também ser instaurado procedimento investigatório criminal, por meio de atuação conjunta entre Ministérios Públicos dos Estados, da União e de outros países.

Assim, a atuação colaborativa, inclusive entre o Ministério Público Federal e Ministério Públicos estaduais, é alternativa que pode ser manejada de forma simples e célere para aumentar a efetividade de investigações que envolvam violações contra defensores de direitos humanos praticadas por agentes estatais, não apenas na perspectiva de união de esforços para priorização do caso, mas também sob a perspectiva de confiabilidade perante vítimas e testemunhas.

5. Dever dos agentes públicos de defender as atividades dos defensores de direitos humanos e de abster-se de promover violência

Outro aspecto importante na atuação estatal para defesa de defensores de direitos humanos é o discurso institucional sobre o tema. O reconhecimento público da importância e legitimidade da pautas dos defensores tem impacto na segurança de suas atuações. Flávia Piovesan destaca²⁷:

26 <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/25/chacina-de-pau-darco-completa-3-anos-sem-previsao-para-o-julgamento-dos-suspeitos-no-para.ghtml>

27 PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos – 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 513

“Também é tarefa do Estado dar visibilidade a esses tratados (internacionais de Direitos Humanos), por meio de campanhas de divulgação dos atos internacionais assinados pelo Brasil, a fim de esclarecer quais os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro na área de proteção e promoção dos direitos humanos”

Com efeito, a conscientização sobre os direitos humanos, sejam estabelecidos em tratados internacionais, sejam positivados no direito pátrio, é peça chave nas lutas humanitárias. Novamente, o PNPDDH estabeleceu já em 2007:

Art. 5º São diretrizes específicas de proteção aos defensores dos direitos humanos:

II - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando suas especificidades, que valorizem a imagem e atuação do defensor dos direitos humanos;

(...)

IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil;

Podem-se destacar três desdobramentos da responsabilidade estatal. Sob a perspectiva positiva, tem-se o dever do Estado de promover discursos de valorização da atuação dos defensores de direitos humanos, contribuindo para a criação de um ambiente seguro para suas atividades. Nas palavras da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil deve “adotar medidas positivas que promovam uma cultura de direitos humanos e um ambiente livre de violência e ameaças, reconhecendo o valor e a importância do trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos para o fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito”²⁸.

Por consectário lógico, tem-se, ainda, a faceta negativa dessa obrigação. O Estado deve abster-se integralmente de promover discursos de deslegitimação das pautas de direitos humanos e dos respectivos defensores. Essa obrigação negativa decorre não apenas do fato de ser vedado ao Estado adotar condutas contraditórias com a obrigação positiva de promover os direitos humanos, mas também da circunstância de que, acaso difunda discursos deslegitimadores, o Poder Público contribuirá diretamente para o aumento da insegurança no ambiente das pautas humanitárias.

Por fim, cabe ao Estado garantir que a sociedade civil em geral, mas também na figura específica dos comunicadores, tenha liberdade para promover os direitos humanos e defender a atuação de seus defensores. Já se destacou nos tópicos anteriores a importância de o Estado fortalecer a atuação da sociedade civil e garantir sua autonomia, o que, no campo da visibilidade das

28 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil, fev/2021, p. 205.*

pautas, enseja a obrigação de garantir a liberdade comunicativa. Sobre o ponto, frisa-se que o Brasil decaiu no ranking de liberdade de imprensa, demonstrando violação dos deveres aqui mencionados.

Em 2021, o país perdeu quatro posições em relação ao ranking de liberdade de imprensa de 2020, passando para posição número 111 entre os 180 países ranqueados.²⁹ Para contextualização mais próxima, o Brasil figura atrás de nove dos onze vizinhos sul-americanos, em cenário muito aquém do desejável. Sobre o tema, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos destacou³⁰:

“Ademais, a Comissão manifesta preocupação com a crescente violência contra jornalistas, a qual tem sido agravada pelas novas dinâmicas de comunicação e informação. Além do número crescente de ataques físicos a profissionais da imprensa, o país tem registrado práticas de difamação pelas redes sociais, muitas vezes com o uso de notícias falsas. A Comissão lembra que é responsabilidade do Estado proteger e respeitar o livre exercício da atividade jornalística, além de investigar e julgar atos de ameaça e violência praticados contra jornalistas.”

É, portanto, urgente que o Estado melhore o quadro de liberdade de imprensa, permita que o ambiente para a defesa de direitos humanos seja livre e seguro, e promova ativamente a valorização das pautas e das atuações dos defensores de direitos humanos.

6. Execução orçamentária

Entre todas as possíveis medidas mencionadas neste artigo, o PPDDH é o que demanda destinação orçamentária específica do Poder Executivo e a adequação dos recursos disponíveis é requisito intransponível para a efetividade do programa. É certo que o funcionamento da ampla rede de proteção delineada anteriormente demanda outros gastos, como investimentos na melhoria das estruturas dos órgãos de persecução penal do Estado e das Defensorias Públicas. Porém, a possível presença de agentes públicos agressores em *qualquer* órgão público justifica a preocupação com a suficiência do orçamento destinado especificamente ao PPDDH – somente assim os integrantes do Programa poderão atuar autonomamente inclusive diante de órgãos e agentes públicos violadores.

Recente diagnóstico³¹ apontou:

“A falta de expansão dos PPDDHs e a dificuldade de manutenção são umas das principais falhas identificadas no tocante à estruturação do PPDDH. Em

²⁹ <https://rsf.org/pt/classificacao%20#>

³⁰ *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 194.

³¹ Layza Queiroz SANTOS *et al.* VIDAS EM LUTA: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. out/2017, p. 17

síntese, são pelos menos 05 pontos críticos relativos à gestão/execução dos PPDDHs: a) Instrumento de repasse de recursos do Governo Federal para projetos junto aos governos estaduais, prefeituras ou entidades da sociedade civil é inadequado (convênio); b) Prazo de vigência dos Convênios é pequeno; c) Número limitado de membros da equipe técnica; d) Precariedade do instrumento legal que institui o programa; e) Descontinuidade das ações devido ao atraso no repasse de verbas.

É importante destacar que quando acontece o encerramento dos programas nos estados, a proteção é assumida pelo Programa Federal, a partir da sua equipe técnica, sediada em Brasília. A equipe federal, contudo, mantém contato com as defensoras e os defensores, em regra, via telefone, que é considerado um grande problema, seja por ser procedimento considerado contrário a normas básicas de segurança, seja por que não é possível fazer um acompanhamento efetivo utilizando-se deste meio precário de comunicação.”

O cenário é preocupante, especialmente tomando em consideração que apenas Minas Gerais, Bahia, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão³² mantêm convênios, sendo a grande maioria das unidades federativas atendidas diretamente pela equipe federal. Assim, além de alterações nas estruturas dos convênios, necessárias para garantir a estabilidade da descentralização, urge aumentar a capilaridade do PPDDH diretamente nos estados, ampliando efetivamente a rede de proteção à disposição dos defensores. Afinal, como já se expôs, a atuação daqueles que agredem os defensores de direitos humanos é capilarizada. Nesta perspectiva, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos expressamente recomendou ao Brasil³³:

“1. Fortalecer os órgãos estatais e autônomos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com foco em direitos humanos e que visem a garantir os direitos dos grupos mais vulneráveis. Em particular:

a. Restabelecer a alocação orçamentária integral do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, priorizando as pastas relativas à promoção dos direitos dos grupos em situação de risco e / ou vulnerabilidade, em particular, fortalecer estrutural e orçamentariamente o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, garantindo a implementação de medidas efetivas e eficazes de proteção.

(...)

66. Fortalecer e dotar o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos de estrutura suficiente para garantir a proteção efetiva e integral dos defensores de direitos humanos, incluindo a assinatura de acordos estaduais para garantir a efetiva implementação desse programa em âmbito nacional. Da mesma forma, assegurar uma coordenação eficaz com os órgãos de segurança responsáveis pela implementação das medidas de proteção, a fim de assegurar seu efetivo cumprimento.”

32 Em 14/02/2022, conforme indicado no sítio oficial do programa <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-ppddh/entenda-o-funcionamento-do-programa>

33 *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021, p. 194 e 205.

A defasagem orçamentária do PPDDH é, inclusive, de conhecimento do Poder Público por levantamento próprio. Em análise das fragilidades do programa promovida pelo governo federal em colaboração com a União Europeia, consignou-se³⁴:

FRAGILIDADES	IMPACTO MÍDIA	IMPACTO LEGAL	IMPACTO FINANCEIRO
Ausência do Marco Legal nos Estados	médio	alto	alto
Ausência de Regimento Interno nos Conselhos Deliberativos	baixo	alto	médio
Ausência de Manual de Prestação de Contas	médio	alto	alto
Número insuficiente de Profissionais	médio	alto	alto
Falta de Articulação Institucional do Programa	alto	médio	médio
Falta de serviços de atendimento de saúde mental para Defensores de Direitos Humanos	médio	baixo	alto
Morosidade na Atuação dos Órgãos Fundiários, em sua grande parte vinculados a conflitos por terra e território	médio	alto	baixo
Inexistência de Processo de Formação continuada para os profissionais que atuam no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos	alto	alto	alto
Inexistência de seminário nacional para a apresentação de boas práticas na execução do PPDDH	alto	alto	alto
Inexistência de processo de capacitação voltados para os defensores de direitos humanos	alto	alto	alto
Propiciar acesso a cursos profissionalizantes para os defensores	alto	alto	médio
Promover capacitação sobre as temáticas dos povos tradicionais	alto	alto	médio

Fonte: MMFDH, 2020

Desse modo, sob o aspecto financeiro, a adequada estruturação do PPDDH demanda aumento das dotações orçamentárias, a fim de corrigir as fragilidades reconhecidas pelo próprio Poder Executivo, e a mudança no formato de repasse de verbas para as demais unidades federativas, a fim de corrigir a instabilidade gerada pelo modelo atual de convênios anuais precários.

Conclusão

As recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, citadas reiteradamente ao longo deste estudo, demonstram como o PPDDH brasileiro ainda é deficiente e demanda aperfeiçoamento institucional, estrutural, técnico e orçamentário. Nos frequentes casos em que agentes públicos figuram agressores, essas deficiências elevam os riscos, dado o potencial lesivo de quem se utiliza da legitimidade garantida pelo exercício de função pública com o objetivo inconstitucional e ilegal de estigmatizar, ameaçar ou atacar defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas.

³⁴ GARCIA, Luciana. *Benchmarking para o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Experiência da Colômbia e México*, Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, set/2020. p. 19

Porém, há cautelas a serem observadas na aplicação do PPDDH diante de agentes públicos agressores, mesmo enquanto o Programa não alcança sua necessária institucionalidade. Há, no direito brasileiro, meios jurídicos suficientes para que se garantam (i) impessoalidade e autonomia técnica do Conselho Deliberativo que conduz o Programa no âmbito federal; (ii) atuação em rede entre estado e organizações da sociedade civil e entre órgãos do próprio estado; (iii) federalização de casos, atuação da Polícia Federal sem deslocamento da competência federal e atuação conjunta no Ministério Público; e (iv) observância do dever dos agentes públicos de atuar proativamente na promoção dos direitos humanos e na defesa de seus defensores.

São muitas as táticas e as ações adotadas por agentes públicos espúrios, usualmente aliados de grupos privados, nos ataques a defensores de direitos humanos. As estratégias a serem adotadas na aplicação do PPDDH nesses casos também devem ser multifacetadas, articuladas e eficientes, de modo a reduzir ao menor nível possível a vulnerabilidade a que são submetidos os destinatários da política pública. Não se pode esquecer jamais o interesse público desempenhado por defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas. Eles buscam a concretização de direitos básicos, muitos dos quais contrapostos a interesses poderosos. Lutam pelo aperfeiçoamento do próprio estado e de seus agentes. Devem, nessa empreitada, contar com a tranquilidade e a segurança possíveis.

Bibliografia

Comissão Interamericana de Direitos Humanos: *Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de país – Brasil*, fev/2021.

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, *Vidas em Luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*.

EGUREN, Enrique; CARAJ, Marie. *Novo Manual de Proteção para Defensores de Direitos Humanos*, trad. Rui Correia, Protection Internacional, Bruxelas, 2009.

GARCIA, Luciana. *Benchmarking para o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Experiência da Colômbia e México*, Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, set/2020.

Justiça Global, Terra de Direitos. Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil : 2002–2005. GAIO, C.D.; ARAGÃO, D. M.; FRIGO, D.; GORSDORE, L.; CARVALHO, S. (coord.). Rio de Janeiro, Justiça Global; Curitiba, Terra de Direitos, 2006.

MEDEIROS, Érika Lula de. *Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas*, dez/2021.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos – 8ª ed.* São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*, 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017

SANTOS, Layza Queiroz et al. *VIDAS EM LUTA: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*. Out/2017.