



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

LAIZA SARINHO BEZERRA

**DA PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA PELO ESTADO BRASILEIRO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS: CASOS EMBLEMÁTICOS À LUZ DA
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS**

**JOÃO PESSOA
2023**

LAIZA SARINHO BEZERRA

**DA PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA PELO ESTADO BRASILEIRO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS: CASOS EMBLEMÁTICOS À LUZ DA
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho.

**JOÃO PESSOA
2023**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B574p Bezerra, Laiza Sarinho.

Da proteção jurídica conferida pelo Estado brasileiro aos defensores de direitos humanos: casos emblemáticos à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos / Laiza Sarinho Bezerra. - João Pessoa, 2023.

52 f.

Orientação: Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Defensores de Direitos Humanos. 2. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 3. Controle de Convencionalidade. I. Lima Sobrinho, Luis Carlos dos Santos. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

LAIZA SARINHO BEZERRA

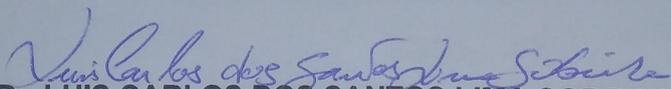
DA PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA PELO ESTADO BRASILEIRO AOS
DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS: CASOS EMBLEMÁTICOS À LUZ DA
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

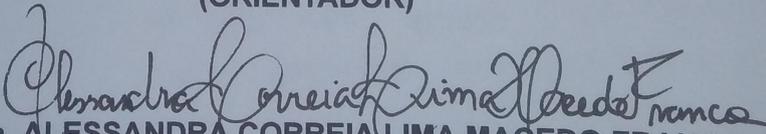
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

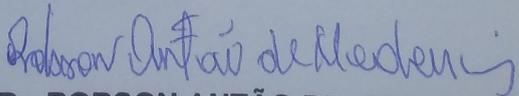
Orientador: Dr. Luis Carlos dos Santos
Lima Sobrinho.

DATA DA APROVAÇÃO: 02 DE JUNHO DE 2023

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. LUIS CARLOS DOS SANTOS LIMA SOBRINHO
(ORIENTADOR)


Prof. Dra. ALESSANDRA CORREIA LIMA MAGEDO FRANCA
(AVALIADORA)


Prof. Dr. ROBSON ANTÃO DE MEDEIROS
(AVALIADOR)

RESUMO

O Brasil, enquanto país com passado ditatorial, é historicamente marcado pela criminalização de ativistas e defensores de direitos humanos. As falácias na proteção aos defensores pelo Estado brasileiro tornaram-se especialmente mais evidentes nos últimos anos, chamando atenção nacional e internacionalmente. Todavia, enquanto Estado-parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil tem obrigações a observar no que concerne aos direitos de defensores. Por isso, este trabalho se propõe a analisar a estrutura de proteção interna e os casos Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022) para demonstrar falhas no controle de convencionalidade realizado pelo referido país em relação aos compromissos assumidos no escopo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para com defensores de direitos humanos. Com esse propósito, trata-se de um estudo dogmático de natureza qualitativa e método exploratório e descritivo, utilizando a técnica de análise de conteúdo quanto às fontes bibliográficas e documentais no que tange à temática de defensores de direitos humanos no Brasil. Evidencia-se, então, problemáticas internas que demonstram a fragilidade do sistema de proteção pátrio aos defensores de direitos humanos, tais como o recente enfraquecimento sistemático do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) e o fato de que toda a referida estrutura, incluindo o próprio PPDDH, não é prevista em leis em sentido estrito, mas em decretos presidenciais. Também demonstra-se a preocupação internacional com a situação de vulnerabilidade agravada em que se encontram os defensores de direitos humanos no Brasil, com atenção especial à análise dos três casos em que o Brasil foi demandado ante à Corte Interamericana de Direitos Humanos como meio de responsabilização por eventual violação às disposições da Convenção Americana. Conclui-se, assim, que há falhas de caráter estrutural na atuação do Brasil em relação à proteção de defensores de direitos humanos, estas que foram recentemente aprofundadas de modo conjuntural e que traduzem inconformidade com o Pacto de São José da Costa Rica.

Palavras-chave: Defensores de Direitos Humanos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Controle de Convencionalidade.

ABSTRACT

Brazil, as a country with a dictatorial past, is historically marked by the criminalization of activists and human rights defenders. The fallacies in the protection of defenders by the Brazilian state have become more evident in recent years, drawing attention both nationally and internationally. However, as a State party to the American Convention on Human Rights, Brazil has obligations to observe in regard to the rights of defenders. As such, this research aims to analyze the internal structure of protection, as well as the cases Nogueira de Carvalho and other (2006), Escher et al (2009) and Sales Pimenta (2022) in order to demonstrate flaws in relation to non-compliance with the commitments assumed by Brazil in the scope of the American Convention. With this purpose, it is a dogmatic study of qualitative nature, exploratory and descriptive method, using the technique of content analysis in relation to bibliographic and documentary sources regarding the theme of human rights defenders in Brazil. Thus, internal problems are brought to light in order to demonstrate the fragility of the country's protection system for human rights defenders, such as the recent systematic weakening of the Program for the Protection of Human Rights Defenders, Communicators and Environmentalists (PPDDH) and the fact that the entire structure, including the PPDDH itself, is not provided for in laws in the strict sense but in presidential decrees instead. International concern about the aggravation of the vulnerability of human rights defenders in Brazil is also demonstrated, with special attention to the analysis of the three cases in which Brazil was brought before the Inter-American Court of Human Rights as a means of accountability for supposed violations of the rights enshrined in the American Convention. As a result, it is possible to conclude that there are structural flaws in Brazil's performance in relation to the protection of human rights defenders, which were recently conjecturally deepened, and that also translate to non-compliance with the Pact of San José of Costa Rica.

Key-words: Human Rights Defenders. Inter-American System of Human Rights. Conventionality Control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDHMP – Centro de Direitos Humanos e Memória Popular

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CONDEL – Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

FUNAI – Fundação Nação do Índio

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONU – Organização das Nações Unidas

PNPPDDH – Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos

PPDDH – Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

RPU – Revisão Periódica Universal

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

UNIVAJA – União dos Povos Indígenas do Vale do Javari

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CAPÍTULO 1 - O QUADRO DA PROTEÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	10
2.1 LEGISLAÇÃO PÁTRIA SOBRE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	10
2.2 PROTAGONISTA EM VIOLAÇÕES: A VISÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS	17
2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS DE VIOLAÇÃO	19
3 CAPÍTULO 2 - A PERCEPÇÃO INTERNACIONAL E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	23
3.1 MECANISMOS DO SISTEMA UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS	23
3.2 O SISTEMA INTERAMERICANO E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	26
5 CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Defender direitos humanos é uma tarefa custosa, dotada de desgastes de toda sorte para quem a realiza. Na América Latina essa realidade adquire tons ainda mais dramáticos quando se coloca em voga os horrores passados por ativistas durante as ditaduras militares, dos quais até os dias atuais não se tem pleno conhecimento.

Ao se considerar a salvaguarda dos direitos de defensores de direitos humanos fala-se em duplo grau de importância: em um aspecto porque os próprios defensores, enquanto pessoas humanas, são possuidores de direitos que devem ser observados, e em outro porque eles agem de modo a contribuir para a promoção dos direitos de outrem, fortalecendo a agenda de direitos humanos na medida em que por ela lutam diariamente. E o nível de proteção que os defensores de direitos humanos possuem num país tem correlação direta com a qualidade do Estado de Direito, sendo um critério analisado para averiguar a sua saúde.

Apesar disso, nos últimos anos foi possível observar ataques voltados à retórica e à prática dos direitos humanos, afetando diretamente as pessoas que lutam pela observância e manutenção de direitos. O Brasil não escapa dessa constatação, aparentando demonstrar, no contexto nacional, uma recente estratégia de desconstrução dos mecanismos de garantia dos direitos humanos.

Nesse sentido, é preciso destacar que em matéria de direitos humanos o Estado brasileiro têm obrigações oriundas não apenas do texto constitucional, mas também dos termos das convenções internacionais que ratificou. Em especial, evidencia-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Convenção Americana), instrumento basilar do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Brasil é Estado-parte. E, enquanto Estado-parte da Convenção Americana, ações ou omissões levadas à cabo pelo Brasil de modo a não observar os direitos dos defensores de direitos humanos podem ser sintomas de eventual falha no necessário controle de convencionalidade.

Por isso, no presente trabalho examinou-se a seguinte indagação: Há na estrutura de proteção interna e nos casos Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022) evidências de que o Brasil falhou em relação à sua atuação na proteção dos defensores de direitos humanos?

Enquanto hipótese de investigação, tem-se que existem evidências de falhas na proteção ofertada pelo Brasil aos defensores de direitos humanos, estas que se colocam como impasses no que tange ao controle de convencionalidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Objetivou-se analisar a atuação interna do Estado brasileiro, assim como os casos Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022) no intuito de evidenciar falhas no controle de convencionalidade realizado pelo referido país em relação aos compromissos assumidos no escopo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para com defensores de direitos humanos.

De modo específico, traçaram-se os seguintes objetivos: apresentar como se encontra a proteção oferecida aos defensores de direitos humanos internamente no Brasil; analisar o desempenho internacional do Brasil no que tange aos defensores de direitos humanos, considerando o Sistema Universal de Direitos Humanos e, principalmente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua jurisprudência, especificamente os casos Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022); e expor de que modo o Brasil falhou no controle de convencionalidade em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos nos casos analisados.

O estudo, de característica dogmática, possui finalidade descritiva na medida em que visa apresentar de modo detalhado a estrutura voltada à proteção dos defensores de direitos humanos no Brasil, assim como tem nuances de finalidade exploratória, pois se debruça sobre os três casos específicos em que o Brasil foi acionado na Corte Interamericana de Direitos Humanos por alegadas violações aos direitos dos defensores. Trata-se de pesquisa qualitativa, de tipo básico, que tem como intuito a análise de fenômenos subjetivos, e para isso adotou como técnica de coleta de dados a análise bibliográfica e documental e, como técnica de tratamento de dados, a análise de conteúdo.

No primeiro capítulo apresentou-se a teia da proteção oferecida aos defensores de direitos humanos no Brasil, envolvendo desde a legislação pertinente, as políticas públicas empregadas no tema em discussão, a percepção da sociedade e das organizações que trabalham com direitos humanos, e até alguns casos que chamaram a atenção do público recentemente no que concerne aos defensores. Em seguida, no segundo capítulo, analisou-se os sistemas de proteção de direitos

humanos, considerado o desempenho do Brasil tanto no Sistema Universal quanto no Sistema Interamericano de Direitos Humanos no que diz respeito aos direitos dos defensores, com foco especial na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nessa temática.

2 CAPÍTULO 1 - O QUADRO DA PROTEÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Trata-se de fato amplamente conhecido que a luta em favor dos direitos humanos é árdua e complexa, e deixa aqueles que se propõem a fazê-lo em caráter de vulnerabilidade dado o trabalho que desempenham.

E, nos últimos anos, houve o crescimento de uma retórica política e social notadamente contrária aos direitos humanos no Brasil, a qual necessariamente se expressa por uma repulsa àqueles que se propõem a defender tais direitos. No entanto, enquanto Estado democrático de direito, o país possui compromissos internos e externos em relação aos direitos humanos, devendo, desse modo, garantir um nível adequado de proteção aos defensores no território nacional.

Assim, inicialmente apresenta-se a estrutura de proteção oferecida aos defensores de direitos humanos no Brasil, utilizando para isso o exame da legislação nacional relativa ao tema, da análise da percepção das Organizações Não Governamentais e do público em geral e da exposição de casos emblemáticos recentes em que defensores de direitos humanos foram vitimados no país.

2.1 LEGISLAÇÃO PÁTRIA SOBRE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

Em primeiro lugar, faz-se necessário analisar o que há de aparato interno no Brasil no que tange à proteção legal aos defensores de direitos humanos.

A base para a proteção ofertada aos defensores no Brasil encontra-se na Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH), disposta no Decreto nº. 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, com o objetivo de:

Estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade (BRASIL, 2007).

Para isso, compreende defensor como “todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos” (BRASIL, 2007), definição que chama a

atenção ao incluir no escopo passível de vulnerabilidade tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas e grupos sociais.

A PNPPDDH foi a primeira legislação aprovada no país que tratou especificamente sobre a necessidade de proteção aos defensores de direitos humanos. Seu ponto central foi o estabelecimento, em seu artigo segundo, de que “a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República deverá elaborar, no prazo de noventa dias a partir da data de publicação deste Decreto, proposta de Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2007).

Este plano nacional, no entanto, só foi efetivado nove anos depois, através do Decreto nº 8724/2016, que definiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, s.d). O referido decreto, todavia, foi derogado em 24 de julho de 2019 pelo Decreto nº 9.937, que modificou a denominação do Programa para Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH). O PPDDH é, atualmente, a referência central no que tange à legislação relativa à proteção de defensores, e tem por finalidade “articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos” (BRASIL, 2019).

Duas observações devem ser feitas aqui: em primeiro lugar, nota-se a grande diferença entre o prazo estabelecido para a criação do PPDDH, que conforme mencionado era inicialmente de noventa dias, e o que se efetivou, de nove anos; tal como se percebe que a teia de proteção legislativa específica para os defensores de direitos humanos no país é composta por decretos presidenciais. Em outras palavras, não há lei em sentido estrito que assegure os direitos dos defensores de modo específico, o que demonstra certa vulnerabilidade nesse aparato legal.

Nesse aspecto, é preciso mencionar que já houve alterações significativas no PPDDH após o Decreto nº 9.937/2019, levadas a cabo pelo Decreto nº 10.815/2021 (BRASIL, 2021).

No que tange a seu funcionamento, o PPDDH é executado de modo cooperativo entre a União, os estados e o Distrito Federal, conforme disposto no artigo 2º do Decreto nº 9.937/2019 (BRASIL, 2019). Sua atuação envolve três perspectivas, quais sejam: a prevenção, a investigação e a articulação para proteger os defensores, mantendo-os em seu contexto de trabalho (idem).

Com base nos dados disponíveis na página da *Web* do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, atualmente o PPDDH é executado nos estados de Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão, e há uma equipe técnica federal que atua nos demais estados do território nacional que não são conveniados ao PPDDH (BRASIL, 2022).

Em outras palavras, o PPDDH é executado de modo nacional, e nos estados onde não há convênio para sua execução local as demandas de proteção ficam sob responsabilidade do governo federal. Quanto à abrangência de sua atuação, o governo federal responsabiliza-se pela proteção de defensores em dezesseis estados, quais sejam: Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e Amazonas (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022).

O procedimento para inclusão no Programa envolve a submissão de um pedido ao Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (CONDEL), órgão de instância máxima do PPDDH. O pedido deve ser:

- I - realizado pelo próprio requerente, ou por qualquer organização da sociedade civil, indivíduo ou grupo de indivíduos, órgão público, movimentos sociais ou outros, desde que disponha da anuência do defensor;
- II - realizado por escrito e apresentado impresso ou por meio eletrônico;
- III - instruído com:
 - a) a identificação da pessoa ameaçada, nome, nome social, apelido ou outra denominação pela qual seja conhecido, identificação civil por meio de Registro Geral, Cadastro de Pessoa Física, no caso de indivíduos;
 - b) a identificação do grupo ou órgão da sociedade ameaçado, indicando, individualmente, quem o compõe, relato histórico sobre a formação da coletividade e de sua atuação na defesa de direitos humanos, no caso de coletividades mencionadas no art. 2º, I;
 - c) a informação sobre o município e o estado de residência e de atuação na promoção e na defesa dos direitos humanos;
 - d) a informação dos meios de contato válidos;
 - e) o breve relato da situação que ensejou a ameaça e do histórico na promoção e defesa dos direitos humanos, podendo fornecer documentos; e
 - f) a comprovação de que o interessado atua ou tenha atuado com a finalidade de promoção ou defesa dos direitos humanos (BRASIL, 2022).

Observa-se, então, que a inclusão no PPDDH tem como pré-requisito a anuência do defensor, sendo baseada na voluntariedade. Defensores em situação de risco que não aceitarem a busca por amparo junto ao Programa não podem ser incluídos em seu escopo.

Cabe, aqui, mencionar avanço trazido pela Portaria nº 300/2018, do Ministério dos Direitos Humanos, através da qual houve a automatização de solicitações de inclusão no PPDDH, facilitando tanto a realização das solicitações em si quanto o acompanhamento do andamento dos pedidos, deixando, desse modo, o ingresso ao PPDDH mais acessível (BRASIL, 2020). Essa portaria já se encontra revogada e substituída, porém a evolução que trouxe foi preservada no texto atual.

Ao ingressar no PPDDH, as medidas de proteção que podem ser adotadas são variadas:

- I - realização de visitas no local de atuação dos defensores para análise do caso e da situação de risco ou de eventual ameaça
- II - realização de audiências públicas, mesas de diálogo, reuniões e outras ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e as ameaças;
- III - articulação de ações de visibilidade das atividades dos defensores dos direitos humanos na promoção, proteção, realização e defesa dos direitos humanos e fundamentais perante sociedades empresárias e quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, salvo quando tais medidas agravarem a situação de risco ou ameaça aos defensores dos direitos humanos;
- IV - articulação de ações para adoção de providências com quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça aos defensores dos direitos humanos;
- V - articulação com outros órgãos das Unidades da Federação bem como com quaisquer entidades públicas ou da sociedade civil, para a execução de políticas públicas, ações ou programas que possuam relação com a área de militância dos defensores dos direitos humanos, na perspectiva de reduzir o risco ou a superação da ameaça;
- VI - monitoramento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos em que os defensores dos direitos humanos figurem como partes e que tenham relação com suas atuações;
- VII - monitoramento periódico da atuação dos defensores dos direitos humanos para verificar a permanência do risco e da situação de ameaça;
- VIII - solicitação de proteção e fixação de medidas de segurança e inteligência aos órgãos de segurança pública, em caso de grave ameaça;
- IX - articulação com os órgãos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para investigação e apuração das violações de direitos humanos cometidas em desfavor dos defensores dos direitos humanos;
- X - capacitação para formação e educação em direitos humanos, autoproteção e medidas consensuais de solução de conflito, quando aplicável;
- XI - articulação de escolta policial, quando demonstrada a necessidade;
- XII - provimento de mecanismos ou equipamentos de segurança, proteção e de comunicação para os casos incluídos, sempre que verificada a necessidade e comprovada a gravidade da situação de ameaça ou de risco, mediante aquisição, instalação e manutenção, ou contratação de serviço especializado; e
- XIII - acolhimento provisório (BRASIL, 2022).

Além delas, não há impedimento para adoção de outras medidas cabíveis, e a proteção pode inclusive ser estendida “ao cônjuge, companheiro, ascendentes,

descendentes e outros dependentes, desde que tenham convivência habitual com os defensores dos direitos humanos” (BRASIL, 2022).

A inclusão no Programa é de caráter temporário, permanecendo vigente até que cesse a ameaça sofrida pelo defensor. Além do desligamento do PPDDH devido ao término do período de perigo, também pode ser desligado do Programa quem:

- I - deixar de atuar na promoção ou defesa dos direitos humanos;
- II - sair voluntária e injustificadamente do local de atuação, desde que essa ação não seja uma medida adotada pelo PPDDH;
- III - tenha sido condenada, ainda que em primeira instância, por praticarem condutas atentatórias aos direitos humanos;
- IV - deixar de dispor de respaldo, apoio e reconhecimento da comunidade ou grupo social em benefício de cujos direitos atuava;
- V - solicitar expressamente seu desligamento;
- VI - não aceitar as diretrizes indicadas ou solicitadas pela Entidade Executora;
- VII - descumprir as normas estabelecidas no Termo de Adesão e Compromisso e, em caso de acolhimento provisório, no Termo de Adesão e Compromisso de Acolhimento Provisório;
- VIII - prestar informações inverídicas ao Programa ou, em razão delas, dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, visando benefício próprio ou de terceiros (BRASIL, 2022).

Chamam atenção os incisos IV e V, que deixam espaço para que ocorram desligamentos arbitrários do Programa na medida em que se embasam, respectivamente, de mero reconhecimento e apoio comunitário para a atuação do defensor e de simples discordância de qualquer medida tomada pela Entidade Executora do decurso do período de inclusão no PPDDH.

E, analisando o PPDDH em números, pode-se encontrar, de 2009 até 2022, 169 casos incluídos no programa federal, dentre os quais 116 são de homens e 53 de mulheres (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022), e 1183 casos atendidos nos estados em que não há atuação federal. Enquanto área de atuação no que tange aos defensores no escopo de proteção federal, a grande maioria dos casos submetidos foram de defensores que trabalham com o direito à terra, seguidos dos defensores dos direitos dos povos e comunidades tradicionais indígenas (idem)¹.

¹Segundo o relatório Olhares Críticos sobre Mecanismos de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos na América Latina, elaborado pelas Organizações Terra de Direitos e Justiça Global, as principais áreas de atuação dos defensores incluídos no PPDDH são: 27% - direito à terra; 22% - direitos dos povos e comunidades tradicionais indígenas e 13% - direitos dos povos e comunidades tradicionais quilombolas (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022).

Aspecto de grande relevância merece menção aqui: há imensa dificuldade em ter acesso aos dados do PPDDH. Este ponto vem sendo denunciado pelas organizações atuantes em direitos humanos, na medida em que “falta [...] transparência ativa dos programas, de modo geral, compreendendo tanto os estaduais como o federal” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022). O que se percebe é que as informações disponíveis são “de difícil acesso, limitadas e desatualizadas” (idem). Nesse sentido:

Chama atenção o fato de que não estão disponíveis informações de contato com órgãos públicos dos estados nos quais foram implementados programas estaduais de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos, assim como **não há dados acessíveis no site sobre a sua implementação e execução**, tais como a divulgação da quantidade de sujeitos em proteção, sua área de atuação, o perfil dos ameaçadores/violadores, os recursos envolvidos na viabilização do programa, entre outras informações úteis que deveriam ser disponibilizadas com vistas à promoção da transparência ativa da política de proteção (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022. Grifo nosso).

A falta de transparência no PPDDH faz com que apenas seja possível acessar informações básicas sobre o Programa, deixando o detalhamento de seu funcionamento e execução num espaço de nebulosidade. Esse problema, no entanto, não pode ser confundido com o necessário zelo pelo sigilo que é necessário para viabilizar a proteção das pessoas incluídas no Programa, “pois [...] impede que a população conheça os serviços disponíveis e impede que seja realizado um processo de acompanhamento da implementação da política no país” (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022).

E, partindo para uma perspectiva mais crítica, o que se percebe é que o PPDDH foi continuamente enfraquecido nos anos que recentemente se passaram. Entre 2021 e 2022 foi amplamente veiculado que o PPDDH estava no pior momento de toda a sua história.

Em relatório intitulado “Começo do Fim? O Pior Momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas” as Organizações Não Governamentais Terra de Direitos e Justiça Global denunciaram haver em curso:

Um movimento simultaneamente perigoso: por um lado, o governo Bolsonaro não tem garantido condições necessárias para proteção a defensoras e defensores de direitos humanos, ao desmontar o PPDDH de diversas formas [...]; por outro, têm sido, ele próprio, por meio da agenda

política de aliança com o poder econômico, ameaça às vidas desses sujeitos em luta (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2021).

O referido desmonte do PPDDH foi pormenorizado no relatório, que trouxe os principais problemas enfrentados pelo Programa, quais sejam: o estrangulamento de recursos e sua baixa execução orçamentária; seu fechamento à participação social e sua pouca transparência; sua baixa institucionalização devido à falta de um marco legal; sua falta de estrutura e de equipe para atendimento; a diminuição de casos incluídos no âmbito federal; a insegurança política em sua gestão; sua inadequação quanto à perspectiva de gênero, raça e classe; e a demora, insuficiência e inadequação das medidas de proteção.

Importa destacar, nesse sentido, posicionamento da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que deixa claro que “o atual programa de proteção aos defensores de direitos humanos tem se revelado ineficaz para garantir a integridade e conseqüentemente a atuação dos destinatários,” (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, 2021) assim como que o PPDDH “revela-se ineficiente e distante daquilo que pretendido pela instituição do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos” (idem).

O dossiê “Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil 2019-2022,” realizado pelo Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, por sua vez, chegou a conclusão de que a violência contra defensores no país é estrutural, no entanto, foi aprofundada nos últimos anos (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, 2022). Trouxe, inclusive, uma série de exemplos de medidas que afetaram diretamente o trabalho de defensores, como: a paralisação da política de titulação de terras quilombolas e demarcação de terras indígenas, o enfraquecimento de políticas sociais, entre outros (idem).

Faz-se necessário mencionar que há iniciativas recentes com o objetivo de modificar esse quadro, buscando especificamente viabilizar evoluções para o PPDDH. Exemplo disso é o fato de que no dia 10 de março de 2023 houve uma reunião de gestores do Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania com o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos onde se discutiu os desafios enfrentados pelo Programa (BRASIL, 2023).

Nas palavras de Darci Frigo, Secretário-Executivo da Organização Não Governamental Terra de Direitos, que ininterruptamente denunciou a situação de

decadência do PPDDH nos últimos anos, o encontro representou a retomada da possibilidade de diálogo com o governo do Estado brasileiro (BRASIL, 2023), passo basilar para o desafio de reconstrução do PPDDH em específico e para avanços da postura do Brasil frente a defensores de direitos humanos de modo geral.

2.2 PROTAGONISTA EM VIOLAÇÕES: A VISÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

A crise enfrentada pelo Brasil no que concerne à proteção de defensores de direitos humanos chamou atenção também na medida em que fez com que o país figurasse no topo dos *rankings* de violações publicados por ONGs que atuam com direitos humanos.

A Anistia Internacional, em seu Informe 21/22 sobre o estado dos direitos humanos no mundo, apontou que entre os anos de 2021 e 2022 “defensoras e defensores dos direitos humanos foram mortos em vários países, como Brasil” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2022), dando destaque aos ataques de origem não estatal contra ativistas ambientais (*idem*).

Em seu relatório mais recente, o Informe 22/23, a Anistia reiterou a denúncia feita no relatório anterior, ao denunciar que “jornalistas e defensores dos direitos humanos foram seguidamente ameaçados e assassinados” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2023) durante o período 2022-2023. Fez, inclusive, uma retrospectiva com os principais acontecimentos nessa temática no período 2022-2023, conforme segue na íntegra:

Em março, completaram-se quatro anos dos assassinatos de Marielle Franco, vereadora e defensora dos direitos humanos, e de seu motorista, Anderson Gomes. Ninguém foi levado à Justiça para responder pelos crimes, apesar dos persistentes esforços das famílias para pressionar por justiça e participação efetiva nas investigações. Os dois homens acusados pelos assassinatos continuavam presos; porém, até o fim do ano, nenhuma data havia sido marcada para o julgamento. Os mandantes do crime ainda não haviam sido identificados.

Em janeiro, três ativistas ambientais pertencentes à mesma família que protegia tartarugas na Amazônia foram assassinados no estado do Pará. Até o fim do ano, ninguém havia sido levado à Justiça para responder pelas mortes.

Em junho, o jornalista britânico Dom Phillips e o indigenista brasileiro Bruno Pereira, defensores dos direitos dos povos indígenas, desapareceram em uma região próxima à Terra Indígena Vale do Javari, no estado do Amazonas. Seus corpos foram encontrados 11 dias depois. Três homens foram presos e, no fim do ano, aguardavam julgamento pela acusação de

homicídio e ocultação de corpos. As investigações sobre os autores intelectuais dos assassinatos estavam em andamento.

Em novembro, o bispo Vicente de Paula Ferreira, defensor dos direitos humanos, foi ameaçado por um grupo de indivíduos não identificados, alguns dos quais estariam armados. Dom Vicente é conhecido por seu apoio a causas sociais e pela defesa da democracia e do meio ambiente.

Em dezembro, um ativista do Movimento Sem Terra (MST), Raimundo de Oliveira, foi morto a tiros dentro de sua casa na região do Bico do Papagaio, no Tocantins (ANISTIA INTERNACIONAL, 2023).

Assim, para além de observações mais generalistas, o Informe 22/23 trouxe também a menção dos casos de violação dos direitos de defensores no Brasil que mais chamaram a atenção do público em 2022, exemplos fáticos da posição do país em quarto lugar dentre os que mais mataram defensores em 2022 de acordo com a Anistia, atrás apenas da Colômbia, do México e das Filipinas (NUNES, 2023).

A Global Witness, por sua vez, em seu relatório “Década de resistência: Dez anos informando sobre o ativismo pela terra e pelo o meio ambiente ao redor do mundo,” publicado em setembro de 2022, apontou que o Brasil encontra-se na terceira posição² no *ranking* global no que tange especificamente à assassinatos de defensores de direito ao meio-ambiente e à terra, com 26 pessoas assassinadas apenas em 2021 (GLOBAL WITNESS, 2022).

De acordo com a organização houve um aumento no quantitativo de ataques relatados em comparação com o ano anterior, o qual é “representativo das ameaças mais amplas que os defensores da terra e do meio ambiente enfrenta[ram]” (GLOBAL WITNESS, 2022). Assim, de acordo com a referida organização, o Brasil se mostra como um local especialmente perigoso para defender direitos ao meio ambiente e à terra. Outro dado que consta nesse mesmo relatório é que o Brasil tem o maior número geral de mortes de defensores de causas ambientais no período analisado, sendo 342 pessoas mortas entre 2012 e 2021 no país (idem).

Algo central a ser mencionado no contexto específico de defensores que atuam na esfera de direitos ao meio ambiente e à terra é o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, também denominado Acordo de Escazú devido ao fato de que foi adotado em Escazú, na Costa Rica, em 4 de março de 2018. O Acordo de Escazú tem por objetivo

²México e Colômbia são os países em primeiro e segundo lugar, com 56 e 33 defensores assassinados, respectivamente, no ano de 2021 (GLOBAL WITNESS, 2022).

[...] garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, e de acesso à justiça em questões ambientais. É também o primeiro acordo vinculante com disposições específicas sobre os compromissos dos Estados de garantir condições seguras às pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais. Essas disposições incluem medidas para investigação e sanção aos ataques, ameaças ou intimidações contra defensoras e defensores (HUMAN RIGHTS WATCH, 2023, grifo nosso).

Desse modo, trata-se de acordo pioneiro na medida em que aborda especificamente sobre os defensores que atuam em questões ambientais na América Latina e do Caribe, permitindo cooperação entre países da região que enfrentam dificuldades similares no que concerne à proteção dessas pessoas, já que se encontram no topo dos *rankings* de violência contra defensores ambientais.

O Brasil assinou o Acordo de Escazú em 2018, e o referido Acordo entrou em vigor em abril de 2021, no entanto, ficou por anos paralizado nos trâmites internos no país, sem ter sido encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação e ratificação do presidente da República (HUMAN RIGHTS WATCH, 2023). Isso fez com que, em 23 de março de 2023, por iniciativa da Human Rights Watch e com assinatura de 145 organizações da sociedade civil, uma Carta Aberta fosse publicada, endereçada ao Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, clamando pelas medidas previamente citadas, visando a plena ratificação do Acordo (*idem*).

De acordo com notícias recentes, datadas de 14 de abril de 2023, o trâmite do Acordo de Escazú no Congresso Nacional foi finalmente retomado após 4 anos paralisado (AMARAL, 2023). Sua conclusão, com a devida ratificação do Acordo o tornando assim em lei nacional, mostra-se essencial, conforme enunciado por todas as organizações que assinaram a Carta Aberta citada.

2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS DE VIOLAÇÃO

O aprofundamento do perigo passado por defensores de direitos humanos no país ganhou também notoriedade junto ao público e à sociedade em geral, com casos que se tornaram notícias veiculadas nacionalmente.

Um desses casos foi o assassinato de Bruno Pereira, ambientalista e indigenista, e do Jornalista britânico Dom Phillips, mortos no dia 5 de junho de 2022

na região do Vale do Javari, no Amazonas, área envolta em conflitos relacionados ao garimpo ilegal e ao desmatamento de terras indígenas (BBC NEWS BRASIL, 2022). O caso fez com que não restassem dúvidas no sentimento público local e internacional de que o Brasil é, atualmente, um dos locais mais perigosos para se defender a causa ambiental, e inclusive deixou explícito que houve perseguições de quem trabalha com qualquer aspecto dos direitos humanos, utilizando para isso as próprias estruturas que deveriam ser voltadas à proteção de direitos. Bruno Pereira chegou a denunciar a situação em que se encontrava a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) antes de ser assassinado. Em suas palavras:

É isso, é isso que a gente passa, mas eu já senti. Eu, de boa, quando eu pedi meu afastamento, eu sabia que ia ser dessa forma, sabe? Sabia que ia ser uma luta ferrenha e estava preparado para isso, tenho meus filhos pequenos para dar de comer também, tenho toda uma história, tenho minha imagem, eu tenho também minha reputação que eu, pelo que eu já lutei, já vivi, mas eu não conseguiria ficar ali, caladinho, **o fulaninho do DAS 1 (nível de servidor público) para se garantir, ficar fingindo que esse governo, não é anti-indígena**, mas nós que estamos aqui. Quem é tú cara pálida? **Foi totalmente abduzido, tomada, se apropriaram da Funai, todos nós sabemos disso** (JUNQUEIRA, 2022. Grifo nosso).

Portanto, o próprio Bruno Ferreira chegou a testemunhar o desmonte dos mecanismos de proteção à direitos humanos no país, e acabou por se distanciar da FUNAI por entender que ela não mais atendia à causa indígena, pelo contrário, estava sendo usada para miná-la. Inclusive, quando foi assassinado Bruno estava licenciado de seu cargo na FUNAI e trabalhava junto à União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (UNIVAJA), na busca por cessar invasões a terras indígenas (BBC NEWS BRASIL, 2022).

Na ocasião da confirmação de que Bruno Pereira e Dom Phillips tinham sido assassinados, tanto representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos quanto do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) se manifestaram.

No que tange à Comissão Interamericana, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Pedro Vaca Villarreal, apontou que:

O assassinato de Dom Phillips e Bruno Pereira é reflexo do contexto de violência contra os defensores do meio ambiente no Brasil. Os repetidos relatos de violência contra defensores fizeram do Brasil um dos países mais perigosos da região para defender o meio ambiente (SANCHES, 2022).

O posicionamento do relator traduziu a percepção regional de que o Brasil tem historicamente falhado na proteção a defensores de direitos humanos, o que se provou de modo real com o caso de Dom Phillips e Bruno Pereira.

Já no que diz respeito ao Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, a porta-voz Ravina Shamdasani sinalizou que “instamos as autoridades brasileiras a ampliar seus esforços para proteger os defensores dos direitos humanos e os povos indígenas de todas as formas de violência e discriminação, tanto por parte de atores estatais quanto não estatais” (SANCHES, 2022).

Resta clarividente, assim, que no caso do assassinato de Bruno Pereira e Dom Phillips, a resposta tanto interna quanto internacional foi no sentido de clamar por justiça não só para as vítimas diretas do crime, mas para todos os defensores de direitos humanos e jornalistas que atuam no Brasil.

Outro caso que nos importa destacar é o do assassinato de Dilma Ferreira, defensora que trabalhava junto ao Movimento dos Atingidos por Barragens. Dilma, seu companheiro e um amigo do casal foram mortos na madrugada de 22 de março de 2019 no assentamento Salvador Allende, localizado em Baião, no Pará, a mando de Fernando Ferreira Rosa Filho, dono da fazenda onde o assentamento existia (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2021).

O corpo de Dilma especificamente demonstrava sinais de tortura, pois ela foi amordaçada, amarrada e teve sua garganta cortada, algo que teve relação direta com a constatação de que ela era uma liderança contra a grilagem e o tráfico de drogas na região (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

Antes de se dirigirem ao assentamento Salvador Allende, os pistoleiros contratados por Fernando Ferreira mataram três outras pessoas, Venilson da Silva Santos, Raimundo Jesus Ferreira e Marlete da Silva Oliveira, que eram seus funcionários e o cobravam por direitos trabalhistas (COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, 2022). Estas três vítimas “foram assassinadas com tiros e tiveram os corpos empilhados e carbonizados” (idem).

O assassinato de Dilma Ferreira e das demais cinco pessoas mencionadas ficou conhecido como a Chacina de Baião. O caso gerou um efeito de medo entre ativistas de direitos humanos e na sociedade em geral, e entende-se que:

[...] a motivação dos assassinatos se relaciona aos crimes que ocorriam (e não há informações que deixem de ter ocorrido) na região como: tráfico de drogas, extração ilegal de madeira, submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão e grilagem de terras (COMITÉ BRASILEIRO DE DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

Além de visar atingir não apenas a pessoa de Dilma Ferreira, mas também as causas que defendia, o caso chama a atenção pela violência acentuada direcionada às defensoras de direitos humanos, como ocorreu.

Dado todo o cenário detalhado, o que se percebe é que o Brasil, apesar de ter mecanismos internos em vigência que se direcionam à proteção de defensores e defensoras de direitos humanos, ainda está longe de efetivamente os proteger e valorizar o trabalho que realizam. As fragilidades na elaboração e implementação de políticas públicas no país faz com que a violência contra defensores seja facilitada, algo que se verifica de modo bastante real nas graves violações que passam os ativistas todos os dias. A magnitude do problema o colocou em pauta até mesmo no cenário internacional, conforme se vê no capítulo seguinte.

3 CAPÍTULO 2 - A PERCEPÇÃO INTERNACIONAL E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O Estado brasileiro possui uma série de compromissos internacionais em relação aos direitos humanos em geral e aos defensores em específico, os quais implicam na necessidade de observância de um nível adequado de proteção no território pátrio. Logo, além de se contemplar a situação internamente no Brasil, é de importância central analisar a visão internacional sobre o desempenho do país no que tange aos defensores de direitos humanos.

Em vista disso, vislumbra-se no presente capítulo o Sistema Universal de Direitos Humanos em matéria de defensores, e em seguida trata-se sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A partir da perspectiva de controle de convencionalidade, analisa-se especificamente os casos em que o Estado brasileiro foi demandado na temática de defensores de direitos humanos, quais sejam: Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022), com o intuito de entender se há ou não indícios de falha quanto aos compromissos convencionais assumidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

3.1 MECANISMOS DO SISTEMA UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

Quando se trata do Sistema Universal de Direitos Humanos, seu instrumento central, como se sabe, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A partir da leitura do texto da Declaração Universal torna-se possível perceber que ela não trata de modo explícito sobre defensores de direitos humanos.

No entanto, cinquenta anos após advento da Declaração Universal, por meio da Resolução nº 53/144, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 1998, a Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, também conhecida como Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 1998). Como sua própria denominação indica, a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos é voltada especificamente à proteção de defensores de direitos humanos, e, enquanto

declaração, não tem natureza jurídica vinculante, logo ao considerá-la não se aplica a perspectiva de controle de convencionalidade.

É necessário, de toda forma, mencionar que a referida Declaração traz em seu escopo importantes observações, definindo já em seu artigo primeiro que “Art 1º Todas as pessoas têm o direito, individualmente e em associação com outras, de promover e lutar pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 1998).

Conforme entende o Relator Especial para Defensores de Direitos Humanos, a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos apresenta três principais pontos: define que defensores de direitos humanos são aqueles que lutam pela realização e proteção de direitos humanos de modo pacífico; reconhece o papel central que os defensores têm no que concerne à verdadeira observância dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal sobre Direitos Humanos; e representa uma mudança de paradigma na medida em que deixa claro que todos têm um papel na luta pelos direitos humanos, não sendo ela de responsabilidade exclusiva dos Estados ou de defensores (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, s.d).

Apesar de trazer essa mudança de paradigma, de modo a esclarecer que todos são importantes no que tange à observância de direitos humanos, a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos não negligencia o papel de destaque que têm os Estados nesse contexto. Um exemplo disso encontra-se no artigo 14, onde dispõe que:

1. O Estado tem o dever de adotar medidas adequadas no plano legislativo, judicial, administrativo e outros a fim de promover a compreensão por todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição dos respectivos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 1998).

Então, a Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos é basilar na medida em que se apresenta como instrumento universal específico sobre a importância da defesa de direitos humanos, envolvendo a todos, dos Estados à sociedade civil, nesse cenário.

No Sistema Universal encontra-se menção a defensores também nos Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas

de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, de 16 de dezembro de 2005. Ao tratar sobre a reparação de eventual dano sofrido, o documento dispõe que:

23. As garantias de não repetição devem incluir, sendo caso disso, todas ou algumas das seguintes medidas, as quais contribuirão também para a [...]:
[...]
d) Proteção dos profissionais das áreas da justiça, da medicina e dos serviços de saúde, dos profissionais da comunicação social e outras profissões conexas, **e dos defensores de direitos humanos** (NAÇÕES UNIDAS, 2005 apud PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2008. Grifo nosso).

Desse modo, destaca que havendo dano sofrido, é necessário que haja também a garantia de não repetição, que implica na proteção aos defensores de direitos humanos, dentre outras categorias de pessoas.

É importante mencionar que houve recentemente o quarto ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), na qual o Brasil teve seu desempenho quanto aos direitos humanos posto em foco.

A Revisão Periódica Universal é “um mecanismo de avaliação da situação dos direitos humanos nos 193 Estados membros da ONU” (BRASIL, s.d), onde a postura do Brasil quanto aos direitos humanos é averiguada em três níveis: “o que o Brasil diz sobre si mesmo; os problemas apontados pela sociedade civil; e o compilado de relatórios de agências da ONU sobre os direitos humanos no país” (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2022). A RPU acontece a cada quatro anos e meio, e tem base nas obrigações assumidas pelos Estados nos instrumentos de proteção aos direitos humanos oriundos do Sistema ONU (BRASIL, s.d).

Quando o relatório do Brasil foi discutido no quarto ciclo da RPU, em novembro de 2022, “a proteção dos defensores de direitos humanos e ambientais fo[i] [uma] das recomendações mais repetidas pelos estados-membros das Nações Unidas ao Brasil” (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2022), contando com comentários de 16 países (idem).

De modo geral, a percepção foi de que há a necessidade de priorização e fortalecimento das políticas públicas relacionadas à proteção de defensores de direitos humanos (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2022), trazendo à tona mais uma vez a percepção de que o Brasil precisa com urgência pôr em pauta e em prática avanços na proteção ofertada aos defensores.

3.2 O SISTEMA INTERAMERICANO E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Assim como o Brasil é parte do Sistema Universal de Direitos Humanos, no aspecto regional também é membro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

Originado no âmbito da Organização dos Estados Americanos, o SIDH é formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão Interamericana) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte Interamericana). Tem por instrumento basilar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, datada de 1969. O Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 1992, e reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte IDH em 1998.

Ao analisar o Sistema Interamericano percebe-se que não há um tratado específico sobre defensores de direitos humanos, sendo seus direitos extraídos do texto da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no entanto, existe uma relatoria específica na área, a Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e Operadores de Justiça.

Existente desde 2001, a Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e Operadores de Justiça “acompanha de perto a situação de todas as pessoas que trabalham para defender direitos na região [Americana], incluindo a situação dos operadores de justiça” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2023). Sua função, então, é de acompanhar a situação dos defensores de direitos humanos nos Estados Americanos, agindo com base no texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

closely follows the situation of all persons who work to defend rights in the region, including the situation of justice operators.

No que concerne à atuação da Comissão Americana, pode-se localizar desde casos, na medida em que a Comissão é o ponto de acesso à Corte IDH, a concessão de medidas cautelares e até mesmo a elaboração e publicação de relatórios sobre o estado da proteção aos defensores de direitos humanos no Brasil.

Em 2021, após visita *in loco* realizada no país, a Comissão trouxe a público o relatório Situação dos Direitos Humanos no Brasil, onde fez várias observações, dentre as quais que

As estatísticas de violência e insegurança (inclusive pelas mortes violentas) demonstram que o Brasil segue se mostrando hostil à atividade dos jornalistas e comunicadores sociais, bem como de ativistas e defensores de direitos humanos. A CIDH vê esse quadro com preocupação, tendo em vista suas implicações para a manutenção de desigualdades estruturais e históricas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021).

A referida preocupação envolveu, ainda, a observação de uma tendência à criminalização das atividades desempenhadas pelos defensores utilizando mecanismos e estruturas do próprio Estado que, muito pelo contrário, deveriam ser utilizados com fins de garantir a proteção dessas pessoas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021).

A CIDH chegou a, como expressão prática dessa preocupação, conceder medidas cautelares visando a proteção de defensores brasileiros. Pode-se mencionar como exemplo as Medidas Cautelares Nº 449-22, inicialmente adotadas na ocasião do desaparecimento de Bruno Pereira e Dom Phillips, e posteriormente estendidas em 27 de outubro de 2022 em favor de 11 membros da União dos Povos Indígenas do Vale de Javari (UNIVAJA). O intuito da ampliação das Medidas Cautelares foi de proteger os direitos à vida e à integridade pessoal dos 11 membros da UNIVAJA especificados, que estavam

[...] em situação de risco devido a seu trabalho na proteção dos povos indígenas do Vale do Javari e de seu território, bem como por sua participação direta nas buscas de Bruno Araújo Pereira e Dom Phillips e pela demanda por justiça por seus assassinatos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

É necessário apontar, aqui, que o risco era duplo: tanto por seu trabalho cotidiano na defesa de direitos indígenas, quanto pela atuação nas buscas por Bruno Araújo Pereira e Dom Phillips, cujos assassinatos foram destaque internacional da postura falha do Brasil para com os defensores de direitos humanos e que, inclusive, já mencionamos no presente trabalho.

Para deixar clara a atuação falha do Brasil no que tange às ameaças sofridas pelos 11 membros da UNIVAJA, destaca-se o trecho a seguir das Medidas Cautelares Nº 449-22:

Em junho de 2022, os nomes das pessoas ameaçadas teriam sido enviados ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Brasil

(PPDDH). O Programa chegou a iniciar contato com eles; não obstante, segundo relatório de 4 de outubro de 2022, todos continuavam sem resposta e sem medidas de proteção, além de receber um folheto com informações de segurança, o que consideraram insuficiente diante dos riscos enfrentados. A esse respeito, a representação destacou que, apesar das determinações jurídicas que permitem deliberação e tomada de decisão urgente para a inclusão de pessoas no PPDDH, isso ainda não teria sido determinado, mantendo-se as pessoas propostas beneficiárias sem medidas de proteção concretas. Informou-se que o Conselho Deliberativo do Programa não se reúne desde setembro de 2021 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

Em face de ameaças sofridas por defensores envolvidos com a luta pela causa indígena, e que inclusive participaram das buscas por dois defensores que haviam sido recente assassinados como consequência das atividades que desempenhavam, a resposta do PPDDH, principal mecanismo a que os defensores em tese podem recorrer, foi de encaminhar uma cartilha informativa, sem qualquer retorno tangível a respeito da inclusão destas pessoas no Programa.

A CIDH, cuja atuação foi ilustrada, é o ponto de ingresso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional que zela pelo controle de convencionalidade da Convenção Americana.

O Brasil ratificou a Convenção Americana em 1992, por isso tem obrigações convencionais a observar, pois, se comprometeu “juridicamente a respeitar os direitos previstos nesse tratado e a promover mudanças legislativas que tornem seu ordenamento jurídico compatível com tais normas” (BACK, 2017). É possível compreender então que surge da ratificação da Convenção Americana um dever de adequação interna de modo a atingir os parâmetros de observância de direitos nela elencados.

Esse dever é abordado de modo explícito no texto da própria Convenção, cujos artigos primeiro e segundo assim postulam:

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

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

2.Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas

legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Assim, os Estados-parte da Convenção Americana estão obrigados a respeitar os direitos que reconheceram na medida em que ratificaram o texto da Convenção, e a atuar de modo que as necessárias medidas internas sejam adotadas para elevar o nível de proteção ofertado visando alcançar o previsto nas disposições convencionais. Tem-se uma via de mão dupla: deve o Estado tanto respeitar quanto garantir os direitos humanos convencionais. Sobre a obrigação de respeitar, ela enseja:

[...] aos Estados o dever de compatibilizar sua ordem jurídica interna com os ditames mais benéficos da Convenção, seguindo a regra de interpretação do art. 29, b, segundo a qual “nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de [...] limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados” [...]. E caso o direito interno do Estado não reconheça os direitos e liberdades consagrados pela Convenção ou os reconheça em menor grau, passa a ser também um dever seu (do Estado) adaptar sua legislação interna (inclusive expurgando do sistema de direito interno a norma incompatível) às disposições convencionais mais benéficas, sob pena de responsabilidade internacional por violação a direitos humanos (PIOVESAN, FACHIN & MAZZUOLI, 2019).

Se desdobra, portanto, na necessidade de adequação interna, sendo possível responsabilidade internacional caso não o Estado não a cumpra.

Já no que diz respeito à obrigação de garantir, ela é “de fazer, consistindo na criação, pelo Estado, dos meios necessários para prevenir, investigar e punir toda e qualquer violação (pública ou privada) de direitos humanos contrária à Convenção” (PIOVESAN, FACHIN & MAZZUOLI, 2019). Depreende-se que a Convenção Americana postula, logo de início, obrigações tanto de ação quanto de prevenção para seus Estados-parte de modo a garantir a efetividade dos direitos dispostos no texto convencional.

À vigilância dessas obrigações dá-se o nome de controle de convencionalidade.

De acordo com Mazzuoli (2018), quando se fala em controle de convencionalidade “trata-se de adaptar ou conformar os atos ou leis internas aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado, que criam para este deveres no plano internacional com reflexos práticos no plano do seu direito interno”. André

de Carvalho Ramos, de modo similar, compreende controle de convencionalidade como a “atividade de fiscalização dos atos e condutas dos Estados em confronto com seus compromissos internacionais” (RAMOS, 2019). Desse modo, é possível entender que o controle de convencionalidade nada mais é do que o zelo pela conformidade interna com os compromissos assumidos internacionalmente em matéria de direitos humanos.

Essa observância ocorre tanto internamente pelas Cortes nacionais quanto pela própria Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana. Há, sobre isso, um posicionamento paradigmático da Corte Interamericana, que no caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, de 26 de setembro de 2006, estabeleceu que:

Quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006).

Dele, é possível extrair duas conclusões. Em primeiro lugar, conforme já explanado, o controle de convencionalidade é realizado pelos tribunais nacionais e também pela Corte Interamericana. Assim, “a Corte Interamericana exerce o controle da convencionalidade na modalidade concentrada, tendo a última palavra sobre a interpretação da Convenção Americana” (PIOVESAN, 2018), ficando a cabo das Cortes nacionais o controle de convencionalidade difuso. Além disso, na realização do controle de convencionalidade difuso os tribunais nacionais devem pautar-se não só pelo texto da Convenção Americana, mas precisam conjuntamente observar as decisões e opiniões consultivas da Corte Interamericana, legitimada para interpretar o texto convencional. Então:

Há, como se nota, duas técnicas de controle conjugadas: a que leva em conta somente o texto do tratado-paradigma, e a que acresce ao texto a interpretação (acaso existente) que dele faz a Corte Interamericana, à luz de sua jurisprudência constante e dos padrões internacionais aplicáveis a cada tema respectivo (MAZZUOLI, 2018).

Compreende-se assim que o controle de convencionalidade é multifacetado e seu exercício central para que os direitos consagrados nos tratados de direitos humanos, aqui especificamente na Convenção Americana, sejam efetivados.

Em termos internos, vale considerar a incidência da Emenda Constitucional nº. 45/04, que eleva ao nível constitucional os tratados internacionais de Direitos Humanos. Com ela houve o acréscimo do §3º ao art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, assinalando que os tratados “[...] internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 1988), trazendo ainda mais importância para sua observância.

Possíveis falhas nessa tarefa deixam o Estado-parte suscetível, conforme mencionado, à eventual responsabilização internacional. Por isso, analisa-se a seguir a jurisprudência do Brasil no âmbito da Corte Interamericana em que o Brasil foi acionado para averiguar alegações de violações de direitos de defensores de direitos humanos cometidas no território nacional.

Na jurisprudência da Corte IDH pode-se localizar três sentenças nas quais o Estado brasileiro foi demandado na matéria de defensores de direitos humanos, quais sejam: caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil (2006), caso Escher et al versus Brasil (2009) e caso Sales Pimenta versus Brasil (2022), que são analisadas a seguir.

O caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil, com sentença em 28 de novembro de 2006, foi por muito tempo o caso de referência que se encontrava no SIDH sobre defensores de direitos humanos no que concerne ao Brasil. Seu escopo trata da falta de efetiva diligência processual e punição dos responsáveis pelo assassinato de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, advogado ativista de direitos humanos morto em 20 de outubro de 1996.

Nogueira de Carvalho coordenou o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP) do Rio Grande do Norte, entidade filiada ao Movimento Nacional de Direitos Humanos, e parte significativa de sua atuação envolvia denúncias acerca de um grupo de extermínio denominado “meninos de ouro” que julgava ser formado por policiais civis e outros membros do aparato estatal.

O assassinato de Nogueira de Carvalho ocorreu no contexto do trabalho que realizava, como consequência do qual havia recebido várias ameaças de morte, e

que “[se concentrava] justamente em tentar acabar com a situação de total impunidade no Rio Grande do Norte, em que agentes estatais sequestravam, assassinavam e torturavam pessoas, sem receber punição alguma” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006). Inclusive, é pertinente mencionar que Nogueira de Carvalho chegou a receber, enquanto ainda vivo, proteção policial concedida pelo Ministério da Justiça do Brasil, a qual teve fim meses antes de seu assassinato, em 4 de junho de 1996 (idem).

A Comissão Interamericana apresentou o caso à Corte solicitando que fosse averiguada eventual responsabilidade do Estado brasileiro no que concerne aos artigos 8 (Garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial), com relação à obrigação presente no artigo 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) da Convenção Americana, considerando como supostas vítimas Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho, pais de Gilson Nogueira de Carvalho. Isso se deu pois:

A deficiente atuação das autoridades estatais, vista em seu conjunto, levou à falta de investigação, perseguição, captura, julgamento e condenação dos responsáveis pelo homicídio [de Gilson Nogueira de Carvalho e que] depois de mais de [dez] anos [desse homicídio] não foram identificados e condenados os responsáveis e, portanto, [seus] pais [...] não puderam impetrar um recurso a fim de obter compensação pelos danos sofridos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de Novembro de 2006).

Desse modo, a Comissão solicitou que Corte analisasse o caso sob a ótica de punição dos envolvidos no assassinato do defensor, assim como do devido acesso à justiça no que tange aos pais de Nogueira e Carvalho, ou seja, medidas após a morte do ativista, sem entrar no mérito de eventuais medidas preventivas de proteção.

No entanto, quando o caso foi inicialmente apresentado à Comissão pelo Centro de Direitos Humanos e Memória Popular, pelo *Holocaust Human Rights Project* e pelo *Group of International Human Rights Law Students* em 11 de dezembro de 1997, a demanda envolvia também a falha do Estado brasileiro em garantir o direito à vida a Nogueira de Carvalho. O motivo para este ponto não ter sido invocado pela Comissão ao repassar o caso à Corte é o fato de que quando Nogueira de Carvalho foi assassinado, em 1996, o Brasil ainda não havia reconhecido a competência contenciosa da Corte IDH, por isso a Corte não poderia

se pronunciar a respeito de fato anterior, algo que foi reforçado pela própria Corte no texto da decisão.

Em sua análise do caso, a Corte entendeu que “não se demonstrou que o Estado tenha violado os direitos à proteção e às garantias judiciais consagrados nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, com relação a Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006).

Logo, neste caso em específico restou atestado, perante a Corte IDH, não haver descumprimento do Estado brasileiro no que concerne à observância das garantias judiciais frente aos direitos dos pais do defensor de direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho.

É preciso, todavia, destacar algumas importantes observações feitas pela Corte no desfecho do texto da decisão. Em primeiro lugar:

O Tribunal considera que, numa sociedade democrática, o cumprimento do dever dos Estados de criar as condições necessárias para o efetivo respeito e garantia dos direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição está intrinsecamente ligado à proteção e ao reconhecimento da importância do papel que cumprem os defensores de direitos humanos, como a Corte tem manifestado em sua jurisprudência constante (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006).

Aqui, a Corte Interamericana defendeu que há uma correlação entre a efetiva garantia de direitos humanos e a proteção do trabalho realizado por defensores de direitos humanos, ou, em outras palavras, que se não há verdadeira proteção ofertada aos defensores isso implica na compreensão de que existe um déficit na atuação estatal em relação aos direitos humanos de modo geral, o que por sua vez é um sintoma de uma democracia fraca.

A Corte chegou a conclusão similar ao dispor que:

[...] as ameaças e os atentados à integridade e à vida dos defensores de direitos humanos, e a impunidade dos responsáveis por esses fatos, são particularmente graves, porque têm um efeito não somente individual, mas também coletivo, na medida em que a sociedade se vê impedida de conhecer a verdade sobre a situação de respeito ou de violação dos direitos das pessoas sob a jurisdição de um determinado Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nogueira de Carvalho

e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006).

Assim, salientou que existe uma particularidade nos atentados que sofrem os defensores de direitos humanos, qual seja, o fato de que há um duplo efeito quando isso ocorre, sendo tanto individual, na medida em que o próprio defensor é pessoa detentora de direitos, quanto coletivo, devido à atividade que desenvolve.

Desse modo, apesar de o Brasil não ter sofrido condenação frente à Corte IDH no caso Nogueira de Carvalho, pode-se observar nele uma série de considerações importantes que traduzem parâmetros que devem ser observados internamente no país em matéria de defensores de direitos humanos.

O segundo caso em que o Brasil foi demandado na Corte IDH correlacionado à defensores de direitos humanos é o Caso Escher et al versus Brasil, de 6 de julho de 2009. O caso foi submetido à Comissão Interamericana em 20 de dezembro de 2007 pela Rede Nacional de Advogados Populares e pela Justiça Global, e diz respeito à:

[alegada] interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas de Arle[i] José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral, Celso Aghinoni e Eduardo Aghinoni, [...] membros das organizações [ADECON] e [COANA], realizados entre abril e junho de 1999 pela Polícia Militar do Estado do Paraná; [a divulgação das conversas telefônicas,] bem como [a] denegação de justiça e [da] reparação adequada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de julho de 2009).

A interceptação das comunicações telefônicas das vítimas chegou até mesmo a ser exposta no Jornal Nacional, reproduzida e comentada numa coletiva de imprensa realizada 8 de junho de 1999 por Cândido Martins, ex-Secretário de Segurança Pública do Estado do Paraná, e sua transcrição distribuída aos jornalistas presentes na referida coletiva de imprensa, os quais foram então reproduzidos pela mídia numa retórica de criminalização das atividades desenvolvidas pelas vítimas em seu trabalho na ADECON e na COANA.

Por isso, o Brasil foi acusado pela Comissão de violar os artigos:

[...] 8.1 (Garantias Judiciais), 11 (Proteção da Honra e da Dignidade), 16 (Liberdade de Associação) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos e ao dever de adotar medidas de direito interno, previstos, respectivamente, nos artigos 1.1 e 2 do referido tratado, também em

consideração às diretrizes emergentes da cláusula federal contida no artigo 28 do mesmo instrumento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de julho de 2009).

Um ponto basilar a se compreender, evidenciado pela Corte IDH na análise do caso, é que ele se encontra inserido no contexto de luta pela reforma agrária no Brasil, pois ambas as organizações de que as vítimas participavam, ADECON e COANA, atuavam em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) visando promover a reforma agrária no país.

Entende-se que a interceptação das linhas telefônicas das organizações ADECON e COANA, que ocorreu durante os períodos de 14 a 26 de maio de 1999 e de 9 a 30 de junho de 1999, foi uma tentativa de criminalizar as atividades desempenhadas pelas vítimas. Inclusive, a decisão que as permitiu necessitava de monitoramento por parte do Ministério Público, o que não aconteceu. Apenas em 30 de maio de 2000 os autos foram enviados para análise do Ministério Público, que através de parecer emitido em 8 de setembro de 2000 pela promotora de justiça Nayani Kelly Garcia, apontou que:

i) um policial militar, sem vínculos com a Comarca de Loanda e que não presidia nenhuma investigação criminal nessa área, não tinha legitimidade para solicitar a interceptação telefônica; ii) o pedido foi elaborado de modo isolado, sem fundamento em uma ação penal, investigação policial ou ação civil; iii) a interceptação da linha telefônica da ADECON foi requerida pelo sargento Silva sem nenhuma explicação; iv) o Pedido de Censura não foi anexado a um processo penal ou investigação policial; v) as decisões que autorizaram os pedidos não foram fundamentadas; e vi) o Ministério Público não foi notificado acerca do procedimento. Ademais, a promotora manifestou que tais “fatos evidenciam que **a diligência não possuía o objetivo de investigar e elucidar a prática de crimes mas sim monitorar os atos do MST**, ou seja, possuía cunho estritamente político, em total desrespeito ao direito constitucional à intimidade, à vida privada e a livre associação”. Conseqüentemente, o Ministério Público requereu à Vara de Loanda que declarasse a nulidade das interceptações realizadas e a inutilização das fitas gravadas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de julho de 2009. Grifo Nosso).

Assim, o próprio Ministério Público, ao analisar o teor do processo que permitiu que as interceptações ocorressem, deixou claro que elas foram levadas a cabo por interesse político, não por legítima investigação de eventuais crimes cometidos.

Os representantes das vítimas argumentaram de modo similar, na medida em que defenderam que a divulgação das interceptações e sua subsequente discussão na coletiva de imprensa realizada pelo então Secretário de Segurança Pública do Paraná “reforçaram o padrão de criminalização por parte dos agentes do Estado às atividades dos movimentos sociais e dos defensores de direitos humanos que lutam pela terra no Brasil” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de julho de 2009).

A Corte Interamericana, por sua vez, ressaltou que o direito à vida privada não é considerado como absoluto, mas pode ser mitigado pelos Estados desde que as ingerências realizadas sobre ele não sejam “abusivas ou arbitrarias; por isso, devem estar previstas em lei, perseguir um fim legítimo e ser necessárias em uma sociedade democrática” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de julho de 2009).

E, ao analisar estes requisitos, a Corte:

[...] considera provado que o monitoramento das comunicações telefônicas das associações sem que fossem observados os requisitos da Lei, com fins declarados que não se sustentam nos fatos nem na conduta posterior das autoridades policiais e judiciais, e sua posterior divulgação causaram temor, conflitos e afetações à imagem e à credibilidade das entidades. De tal maneira, alteraram o livre e normal exercício do direito de associação dos membros já mencionados da COANA e da ADECON, implicando uma interferência contrária à Convenção Americana (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de julho de 2009).

Desse modo, houve a condenação do Estado brasileiro no caso Escher et al v. Brasil, especificamente no que diz respeito ao direito à vida privada, ao direito à honra e à reputação, ao direito à liberdade de associação, assim como aos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial.

É oportuno mencionar, dado o teor de seu posicionamento, a seguinte observação da Corte IDH ao analisar, no presente caso, a violação à liberdade de associação das vítimas no contexto de sua atuação na luta pela reforma agrária:

Como destacou este Tribunal, os Estados têm o dever de facilitar os meios necessários para que os defensores de direitos humanos realizem livremente suas atividades; de protegê-los quando são objeto de ameaças,

para evitar os atentados à sua vida e integridade; de abster-se de impor obstáculos que dificultem a realização de seu labor, e investigar séria e eficazmente as violações cometidas em prejuízo dos mesmos, combatendo a impunidade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Escher et al v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de julho de 2009).

A Corte deixou evidente, aqui, as obrigações que os Estados possuem para com os defensores de direitos humanos enquanto membros do Sistema Interamericano de proteção.

A terceira e última jurisprudência que é possível encontrar no SIDH a respeito de defensores de direitos humanos em que o Brasil foi demandado é o caso Sales Pimenta v. Brasil, julgado bastante recente, de 30 de junho de 2022.

Gabriel Sales Pimenta foi um advogado cuja atuação ocorria no contexto de conflitos agrários em Marabá, Belém do Pará. Ganhou notoriedade por ter sido representante da Comissão Pastoral da Terra, além de ter fundado a Associação Nacional de Advogados dos Trabalhadores na Agricultura e de ter participado ativamente de movimentos sociais no contexto da luta pela terra na região de Pau Seco (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Devido ao ativismo que desenvolvia, enquanto ainda em vida sofreu várias ameaças de morte e chegou a buscar amparo estatal junto a Secretaria de Segurança Pública de Belém do Pará. Foi assassinado em 18 de julho de 1982 no estacionamento de um bar, sendo alvo de três tiros disparados contra ele por um homem que logo após fugiu da cena do crime (idem). A investigação iniciou-se um dia após o crime, no entanto, foi encerrada apenas em 2006, cerca de vinte e quatro anos depois, com decisão que declarou a prescrição da causa.

Devido a isso, a Comissão Interamericana entendeu que, ao considerar as inúmeras omissões, a falta de diligência e de tempo razoável no decurso do processo que investigou o assassinato de Sales Pimenta, o Estado Brasileiro:

[...] é responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, estabelecidos nos artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações previstas em seu artigo 1.1, em detrimento dos familiares de Gabriel Sales Pimenta (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Observe-se que, na análise do caso e ao remetê-lo à Corte, a Comissão se ateve à violação dos direitos dos familiares de Sales Pimenta, levando em consideração que quando o defensor foi assassinado o Brasil ainda não era signatário da Convenção Americana nem reconhecia a jurisdição da Corte Interamericana.

Um ponto que foi sinalizado com preocupação pela própria Corte IDH em suas considerações é o fato de que a Comissão levou tempo bastante longo para encaminhar o caso à Corte, pois ele foi inicialmente apresentado à Comissão em 9 de novembro de 2006 e submetido à Corte em 4 de dezembro de 2020, mais de 14 anos depois (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Como o caso encontra-se intrinsecamente relacionado aos conflitos agrários no Brasil, a Corte fez uma série de observações a esse respeito em sua análise. De início, destacam-se importantíssimas ponderações feitas pela Corte no que tange ao período ditatorial brasileiro, durante o qual Sales Pimenta atuava, a violenta repressão à atuação de defensores de direitos humanos, com foco específico à região do Pará, e o direito à verdade:

Durante os anos do regime militar, as organizações camponesas, sindicatos e outras formas de associação que lutavam por reforma agrária foram objeto de repressão política e social que buscava a sua desarticulação, e foram apelidados de “comunistas” ou “subversivos”. Entre 1979 e 1985, o movimento de repressão se intensificou no campo, sendo esse um dos períodos com maior número de mortes e desaparecimentos de trabalhadores rurais e de defensores de seus direitos.

Em concreto, no Brasil, sabe-se que, de 1961 a 1988, foram mortos 75 sindicalistas, 14 advogadas/os, 7 pessoas religiosas, 463 líderes de lutas coletivas, entre outros. De acordo com um relatório estatal de 2013, “[s]er advogado de camponeses nos tempos da ditadura militar era uma profissão de alto risco [...], [r]isco de morte”. O Estado do Pará, durante o período de 1961 a 1988, foi o líder no ranking de mortes e desaparecimentos, com 528 homicídios entre 1980 a 1993, e 772 entre 1971 e 2004, dos quais, respectivamente, 239 e 574 ocorreram no Sul daquele estado. O Pará foi destacado por alguns organismos e organizações internacionais pelos conflitos constantes e violentos relacionados à luta por terra, que resultaram na morte de centenas de trabalhadores rurais, líderes sindicais, advogados, defensores de direitos humanos, entre outros (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Desse modo, é possível concluir que o trabalho e o ativismo desenvolvidos por Sales Pimenta o colocavam numa posição de extrema vulnerabilidade, a qual

era ainda mais acentuada dado o contexto ditatorial e o destaque do estado do Pará no que tange à violência contra defensores atuantes na causa agrária³.

Isso fez com que, apesar de a Comissão não o ter inserido no rol de direitos supostamente violados, a Corte acatasse o argumento dos representantes das vítimas e incluísse em sua análise a possibilidade de também ter ocorrido violação do direito à verdade no caso em voga. De acordo com as alegações dos representantes, o direito à verdade foi violado não só em face dos familiares de Sales Pimenta, mas também da sociedade brasileira de modo geral (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Como resposta, o Estado brasileiro alegou que:

[...] em nenhum momento obstaculizou a investigação penal dos fatos ou obstruiu a iniciativa dos familiares de buscar reparação. Afirmou que, em nenhum momento ao longo do processo perante a Comissão ou em seu escrito de contestação, apresentou uma narrativa alternativa ou fantasiosa dos fatos em busca de ocultar alguma coisa, e que não houve nenhuma intenção de ocultar a verdade histórica ou calar as vozes das supostas vítimas. Por último, afirmou que os resultados dos processos judiciais internos foram legítimos mesmo que não tenham alcançado as expectativas das supostas vítimas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Ora, o que se pode compreender da resposta do Brasil é que, de modo indireto, foi alegado que as vítimas buscaram amparo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos unicamente por não terem alcançado o resultado que desejavam nas instâncias da justiça brasileira.

Por sua vez, a Corte IDH se posicionou no sentido de que “o dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultados, que deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como um simples formalismo condenado de antemão a ser infrutífero” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022). Assim, o direito

³A Corte teve o cuidado de destacar que esse quadro segue sem modificações desde os anos 80, pois “nos últimos 20 anos, 35% dos homicídios de trabalhadores/as rurais e defensores/as desses trabalhadores no Brasil ocorreram no Estado do Pará” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

de acesso à justiça, como obrigação de meio, deve ser eficaz, não mera formalidade. Em termos práticos, ao considerar o contexto dos defensores de direitos humanos:

Diante de indícios ou alegações de que determinado fato contra uma pessoa defensora de direitos humanos pode ter como motivação justamente o seu trabalho de defesa e promoção dos direitos humanos, as autoridades investigadoras devem tomar em consideração o contexto dos fatos e suas atividades para identificar os interesses que poderiam ter sido afetados no exercício das mesmas, para estabelecer e esgotar as linhas de investigação que levem em consideração o seu trabalho, determinar a hipótese do delito e identificar os autores (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Essa necessidade de efetiva investigação e identificação dos autores de crimes perpetrados contra defensores de direitos humanos é essencial, pois os referidos ataques geram um efeito amedrontador (*chilling effect*) na sociedade de modo geral, como uma verdadeira mensagem de que ser ativista de direitos humanos é algo pago com violência e morte.

O trabalho dos defensores é, inclusive, identificado pela Corte IDH como complementar à sua própria atuação:

Esta Corte reitera que o cumprimento do dever estatal de criar as condições necessárias para o gozo e desfrute efetivo dos direitos estabelecidos na Convenção está intrinsecamente vinculado à proteção e ao reconhecimento da importância do papel que cumprem as e os defensores de direitos humanos, cujo trabalho é fundamental para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito. O Tribunal recorda, ademais, que as atividades de vigilância, denúncia e educação que realizam contribuem de maneira essencial à observância dos direitos humanos, pois atuam como garantes contra a impunidade. **Desta maneira complementam o papel não apenas dos Estados, mas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em seu conjunto** (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022. Grifo nosso).

Era preciso, assim, ter sido empregada diligência reforçada na investigação do assassinato de Sales Pimenta, o que não ocorreu, dado que “em nenhum momento do transcurso do processo penal relativo à morte de Gabriel Sales Pimenta, inclusive com posterioridade a 10 de dezembro de 1998, o contexto no qual o citado defensor realizava o seu trabalho foi levado em consideração” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil.

Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Por todos os argumentos expostos, a conclusão da Corte foi pela condenação do Estado brasileiro, dado que “a grave negligência dos operadores judiciais na tramitação do processo penal, que permitiu a ocorrência da prescrição, foi o fator determinante para que o caso permanecesse em uma situação de absoluta impunidade” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022). Desse modo, a Corte Interamericana decidiu que:

O Estado violou o direito à integridade pessoal, reconhecido no artigo 5.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo da senhora Maria da Glória Sales Pimenta e dos senhores Geraldo Gomes Pimenta, Sérgio Sales Pimenta, Marcos Sales Pimenta, José Sales Pimenta, Rafael Sales Pimenta, André Sales Pimenta e Daniel Sales Pimenta (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Como medidas de reparação a Corte IDH definiu uma série de coisas, as quais listamos a seguir: a criação de um grupo de trabalho para averiguar a impunidade relacionada à violência acentuada que sofrem os defensores de direitos humanos que atuam junto à trabalhadores rurais e a partir disso elaborar estratégias para superar essa situação; medidas de reabilitação para os irmãos de Gabriel Sales Pimenta; a publicação da sentença no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado do Pará, em um jornal de circulação nacional e no sítio *web* do Governo Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário do Estado do Pará; a realização de um ato público de responsabilidade internacional, a nomeação de uma praça com o nome de Gabriel Sales Pimenta na cidade de Marabá, onde deve constar uma placa de bronze com o nome completo do defensor e um resumo de sua vida; a criação de um espaço público em Belo Horizonte focado no trabalho de defensores de direitos humanos no Brasil; indenizações monetárias para as partes envolvidas com o caso, tais como os familiares de Sales Pimenta e ONGs que auxiliaram no andamento da causa no SIDH.

Além delas, estabeleceu também quatro medidas de não repetição. A primeira foi a obrigação de implementação de “um protocolo unificado e integral de investigação, dirigido especificamente aos crimes cometidos contra pessoas

defensoras de direitos humanos, que leve em consideração os riscos inerentes ao seu trabalho” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022). O referido protocolo deve considerar:

- 1) O conceito de pessoa defensora de direitos humanos;
- 2) Os padrões sobre o desenvolvimento de instrumentos de investigação com devida diligência, incluindo as melhores práticas e padrões internacionais sobre devida diligência de acordo com o tipo de crime (por exemplo, execuções extrajudiciais, homicídios, tortura, ameaças, inter alia);
- 3) Os riscos inerentes ao trabalho de defesa dos direitos humanos no Brasil, com as especificidades regionais existentes;
- 4) O contexto no qual as defensoras e defensores de direitos humanos desenvolvem seu trabalho e os interesses que enfrentam no país e em cada região;
- 5) A existência de padrões de ameaças e todos os tipos de ações utilizadas para amedrontar, ameaçar, intimidar ou agredir defensoras e defensores de direitos humanos no exercício de suas atividades;
- 6) Critérios e técnicas de investigação para determinar se o fato delitivo possui relação com a atividade realizada pela pessoa defensora de direitos humanos;
- 7) Técnicas para investigar a existência e funcionamento de estruturas criminosas complexas na região de trabalho das defensoras e defensores, bem como uma análise de contexto de outros grupos de poder alheios ao poder público;
- 8) Técnicas para investigar autoria material e intelectual;
- 9) Perspectivas de gênero e étnica na investigação dos delitos envolvidos, eliminando estereótipos e estigma (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

A segunda medida de não repetição diz respeito ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), estabelecido por meio de um decreto presidencial. Segundo a Corte:

Resulta preocupante que a normativa que ampara esse programa não são leis em sentido estrito, mas decretos que podem ser alterados ou revogados a qualquer momento pelo Presidente da República, o que poderia gerar falta de continuidade em sua aplicação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Por isso, a Corte IDH estipulou que o Brasil deve revisar o PPDDH, assim como quaisquer outros eventuais mecanismos de proteção existentes, de modo que sejam regulamentados por lei ordinária (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito,

Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022). Esta regulamentação deve considerar:

- a) A participação paritária de pessoas defensoras de direitos humanos, organizações da sociedade civil e especialistas na elaboração de normas que possam regulamentar o programa de proteção do grupo em questão;
- b) Contar com critérios flexíveis de inclusão de beneficiários, que respondam às considerações já realizadas por este Tribunal a respeito do conceito de pessoa defensora de direitos humanos;
- c) A criação de um modelo de análise de risco que permita determinar adequadamente o risco e as necessidades de proteção de cada defensor ou grupo;
- d) O desenho de planos de proteção que respondam ao risco particular de cada defensor e defensora e às características de seu trabalho;
- e) A promoção de uma cultura de legitimação e proteção do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos, e
- f) A provisão de recursos humanos e financeiros suficientes para responder às necessidades reais de proteção dos defensores de direitos humanos, bem como a devida execução do orçamento atribuído (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

Por fim, definiu também que o Brasil deve implementar um sistema nacional de coleta de dados sobre a violência que sofrem os defensores de direitos humanos no país, assim como:

[...] um mecanismo que permita a reabertura de investigações e processos judiciais, inclusive naqueles em que tenha ocorrido a prescrição, quando, em uma sentença da Corte Interamericana, se determine a responsabilidade internacional do Estado pelo descumprimento da obrigação de investigar violações de direitos humanos de forma diligente e imparcial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2022).

A inclusão deste mecanismo na decisão se mostra como uma disposição interessante e inovadora, na medida em que traz a possibilidade de reabertura de casos já prescritos no sistema jurídico brasileiro caso haja condenação do Brasil na Corte Interamericana por violações a direitos humanos. Gera, por si só, curiosidade quanto a sua executabilidade prática, de modo que sua implementação merece atenção acadêmica.

De modo geral, o que se pode constatar é que a situação agravada de violência e infração de direitos que sofrem os defensores de direitos humanos no Brasil tem sido vista pela comunidade internacional com preocupação. Especialmente, chegou ao âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos,

gerando condenações por descumprimento de compromissos pactuados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Existe, assim, abundantes evidências de que o Estado brasileiro vem se mostrando falho no que concerne à defensores. Por isso:

Consideramos que, especialmente após as condenações impostas pela Corte IDH ao Estado brasileiro, todos [os] dispositivos precisam ser revisitados, discutidos e analisados, para que seja avaliada a sua adequação, a fim de tornar efetivo o compromisso estatal com a necessária proteção aos defensores e às defensoras de direitos humanos (TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL, 2022).

O compromisso com estar em conformidade com os parâmetros internacionais de proteção aos defensores precisa transpassar todos os níveis da organização estatal. Conforme frisa Piovesan (2018): “quando um Estado ratifica um tratado, todos os órgãos do poder estatal a ele se vinculam, comprometendo-se a cumpri-lo de boa-fé.” E, é necessário que seja tratado como uma verdadeira responsabilidade estatal, para além de mera vontade (ou falta dela) governamental.

Precisa-se, portanto, de uma modificação de paradigma, que se desvincule do histórico de violações a ativistas e avance para uma perspectiva de proteção e incentivo à sua atuação, envolvendo inclusive a participação da sociedade em geral nesse sentido.

5 CONCLUSÃO

Ser ativista em matéria de direitos humanos implica incorrer em riscos, realidade que se vê ainda mais delicada no Brasil. Enquanto país com passado ditatorial, o Brasil possui uma dívida histórica com defensores de direitos humanos, no entanto, percebe-se que as problemáticas em relação à sua proteção tomaram ares ainda mais dramáticos nos últimos anos. Recentemente, discursos e práticas explicitamente contrárias aos direitos humanos ganharam maior notoriedade no país, impactando de modo direto na atuação de defensores.

Todavia, o Estado brasileiro é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e como decorrência precisa observar o nível de proteção a direitos que oferta, de modo a se colocar em conformidade com o texto convencional. Com base nisso, o presente trabalho se propôs a analisar a teia de proteção pátria, assim como os casos Nogueira de Carvalho e outro (2006), Escher et al (2009) e Sales Pimenta (2022), verificando se neles há evidências de que o Brasil descumpriu os compromissos decorrentes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Para isso, foi apresentado de modo preliminar o cenário da proteção aos defensores de direitos humanos no território pátrio. Expôs-se o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), principal mecanismo de proteção que se encontra na legislação nacional em matéria de defensores. A partir da exposição do PPDDH foi possível constatar uma série de problemas que atingem seu funcionamento, tais como sua falta de transparência e o fato de que o Programa foi nos últimos anos sistematicamente enfraquecido, fato que chegou a fazer com que se defendesse que ele estava em seu pior momento. Outro ponto central destacado, com explícita preocupação até mesmo da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi que todo o aparato de proteção aos defensores é pautado em decretos presidenciais, logo não se encontra em leis em sentido estrito, o deixando em situação de insegurança jurídica.

Ainda, houve menção a uma série de dados obtidos em pareceres e relatórios publicados nos últimos anos por Organizações Não Governamentais que trabalham com direitos humanos. Neles, o Brasil figura no topo dos *rankings* de violação, com destaque aos casos de violações a defensores de indígenas e do direito à terra.

Dados estes que foram exemplificados através de casos reais de violência, ao nível de assassinatos, sofridos por defensores no país.

Por sua vez, também foi trazida a perspectiva internacional sobre a situação de vulnerabilidade agravada em que se encontram os defensores de direitos humanos no Brasil. Apresentou-se o escopo de instrumentos de proteção do Sistema Universal de Direitos Humanos, os quais trazem em seu texto parâmetros de proteção aplicáveis ao Estado brasileiro.

E, a partir da compreensão do controle de convencionalidade enquanto necessidade de adequação estatal interna para estar em conformidade com as disposições convencionais, assim como da possibilidade de responsabilização internacional caso isso não seja feito, vislumbrou-se com especial atenção os três casos em que o Brasil foi demandado junto à Corte Interamericana em matéria de defensores, quais sejam: caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil (2006), caso Escher et al versus Brasil (2009) e caso Sales Pimenta versus Brasil (2022).

Neles, restou notória a preocupação da Corte Interamericana com a atuação do Brasil frente a defensores de direitos humanos, sobretudo no caso Sales Pimenta versus Brasil, julgado mais recente dentre os três comentados, onde em vários momentos a Corte deixou claro que os níveis de proteção não estão em conformidade com o texto da Convenção Americana, e inclusive definiu ela mesma medidas a serem tomadas para melhoria do quadro crítico verificado. Uma observação importante é que em dois dos casos, a saber: caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil (2006) e caso Sales Pimenta versus Brasil (2022), as vítimas eram advogados, dando indícios de agravamento de vulnerabilidade enquanto pessoa defensora de direitos humanos e profissional da advocacia.

De modo geral, o que se pôde compreender é que apesar de os problemas na proteção aos defensores de direitos humanos serem históricos e estruturais, é clarividente que houve considerável piora desse quadro nos últimos anos. Essa situação chamou atenção tanto nacionalmente quanto da comunidade internacional, e gerou consequências reais na violência sofrida por defensores no Brasil. É central nesse contexto a percepção de que a saúde da democracia de um Estado é ligada à plena possibilidade da atuação de quem se propõe a defender direitos humanos, ou seja, a própria democracia brasileira se vê enfraquecida mediante o agravamento de violações. A busca pela superação desse cenário de crise precisa urgentemente se consolidar como um compromisso estatal. Ainda, envolve também participação e

conscientização da sociedade de modo geral e até do meio acadêmico, na medida em que se fala de temática ainda pouco pesquisada e discutida.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos)**. Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de Dezembro de 1998. Nações Unidas, 1998. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declarationPortuguese.pdf>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

_____. **Declaration on human rights defenders**. Nações Unidas, s.d. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

AMARAL, ANA CAROLINA. **Governo encaminhará acordo de democracia ambiental ao Congresso: Acordo de Escazú foi assinado pelo Brasil em 2018, mas ainda deve ser ratificado para virar lei nacional**. São Paulo: Folha de São Paulo, 14 de abril de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/04/governo-encaminhara-acordo-de-democracia-ambiental-ao-congresso.shtml>. Acesso em 17 de abr. de 2023.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe Anual 2021/22: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**. Anistia Internacional, 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/4870/2022/bp/>. Acesso em 19 de abr. de 2023.

_____. **Informe Anual 2022/23: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**. Anistia Internacional, 2023. Disponível em: <https://anistia.org.br/informe-anual/informe-anual-2022-23-o-estado-dos-direitos-humanos-no-mundo/>. Acesso em 19 de abr. de 2023.

BACK, Charlott O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista de Direito Constitucional Internacional e Comparado**, v.2, n. 2 de 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/rdcic/article/view/24856>. Acesso em 20 de março de 2022.

BBC NEWS BRASIL. Após morte de Bruno Pereira e Dom Phillips, ONU pede proteção a ativistas e reforço na Funai. **BBC News Brasil**, 16 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61830231>. Acesso em 11 de mar. de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº 6044, de 12 de fevereiro de 2007. 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm. Acesso em 12 de abr. de 2023.

_____. Portaria N° 300, de 3 de setembro de 2018. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-2018-39528265>. Acesso em 13 de mar. de 2023.

_____. 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm. Acesso em 12 de abr. de 2023.

_____. Ministério inova processo de inclusão no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. **Gov.br**, 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/abril/ministerio-inova-processo-de-inclusao-no-programa-de-protacao-aos-defensores-de-direitos-humanos>. Acesso em 07 de mai. de 2023.

_____. Decreto nº 10815, de 27 de setembro de 2021. Altera o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, que 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10815.htm. Acesso em 13 de mai. de 2023.

_____. Portaria N° 507, de 21 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas - PPDDH no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-507-de-21-de-fevereiro-de-2022>. Acesso em 17 de mar. de 2023.

_____. MDHC publicará decreto interministerial para estruturar Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. **Gov.br**, 10 de março de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/mdhc-publicara-decreto-interministerial-para-estruturar-politica-nacional-de-protacao-aos-defensores-de-direitos-humanos>. Acesso em 27 de mar. de 2023.

_____. Observatório da Revisão Periódica a ONU de Direitos Humanos. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, [s.d]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/>

cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/a-revisao-periodica-universal#:~:text=Legislativo%20na%20RPU%3F-,O%20que%20%C3%A9%20a%20Revis%C3%A3o%20Peri%C3%B3dica%20Universal%20(RPU)%3F,de%20Direitos%20Humanos%20foi%20criado. Acesso em 21 de abr. de 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 07 de mar. de 2023.

_____. **A CIDH amplia medidas cautelares para 11 membros da União dos Povos Indígenas do Vale de Javari no Brasil**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 07 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/251.asp>. Acesso em 11 de mar. de 2023.

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS. **IV Dossiê vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil 2019-2022**. 4. ed. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022. Disponível em: https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2022/12/af-vidas-em-luta-2022-web-_VF.pdf. Acesso em 12 de abr. de 2023.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Em revisão na ONU, Brasil é cobrado por proteção a indígenas e defensores. São Paulo, SP: **Conectas Direitos Humanos**, 14 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/em-revisao-na-onu-brasil-e-cobrado-por-protacao-a-indigenas-e-defensores/>. Acesso em 21 de abr. de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_por.pdf. Acesso em 13 de mai. de 2023.

_____. **Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil**. Sentença de 28 de novembro de 2006 (Exceções Preliminares e Mérito). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf. Acesso em: 05 mai. 2022.

_____. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Sentença de 06 de julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2023.

_____. **Caso Sales Pimenta vs. Brasil**. Sentença de 30 de junho de 2022 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf. Acesso em 20 de mar. de 2023.

GLOBAL WITNESS. **Década de Resistência: Dez anos informando sobre o ativismo pela terra e pelo o meio ambiente ao redor do mundo.** Global Witness, 2022. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/pt/decade-defiance-pt/>. Acesso em 17 de abr. de 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Carta aberta sobre o Acordo de Escazú.** Human Rights Watch, 31 de março de 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/03/23/open-letter-escazu-agreement>. Acesso em 17 de abr. de 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Catálogo de Políticas Públicas: 2016 - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.** IPEA: s.d. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/politica/130/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

JUNQUEIRA, Caio. Em maio, indigenista Bruno Pereira relatou perseguição da Funai; ouça. **CNN Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/em-maio-indigenista-bruno-pereira-relatou-perseguido-da-funai/>. Acesso em 20 de jun. de 2022.

MAZZUOLI, Valério de O. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**, 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Dois anos sem Dilma Ferreira; Conheça a trajetória de luta da defensora do território Amazônico.** Movimento dos Atingidos por Barragens, 22 de março de 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/03/22/dois-anos-sem-dilma-ferreira/>. Acesso em 13 de mar. de 2023.

NUNES, Mônica. Brasil é o 4º país que mais mata defensores dos direitos humanos e do meio ambiente, aponta Anistia Internacional. **Conexão Planeta**, 29 de março de 2023. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/brasil-e-o-4o-pais-que-mais-mata-defensores-dos-direitos-humanos-e-do-meio-ambiente-aponta-anistia-internacional/#fechar>. Acesso em 21 de abr. de 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** São José da Costa Rica: 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 24 de mai. de 2022.

_____. Rapporteurship on Human Rights Defenders and Justice Operators. OEA, 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/r/dddh/default.asp>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Direitos Humanos: Compilação de Instrumentos Internacionais - Vol. 1**. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado - 1. ed, 2008. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/compilacao_inst_int_dh_volume_1.pdf. Acesso em 11 de mai. de 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

SANCHES, Mariana. Brasil é país perigoso para defender meio ambiente, diz relator de comissão que acompanha caso Dom e Bruno. Washington, DC: **BBC NEWS BRASIL**, 17 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62187030>. Acesso em 11 de mar. de 2023.

TERRA DE DIREITOS, JUSTIÇA GLOBAL. **Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos**. Terra de Direitos & Justiça Global, 2021. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/comeco-do-fim-o-pior-momento-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/23691>. Acesso em 11 de mar. de 2023.

_____. **Olhares críticos sobre mecanismos de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos na América Latina**. Terra de Direitos & Justiça Global, 2022. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Olhares-Criticos-sobre-mecanismos-de-protecao-na-AL.pdf>. Acesso em 20 de mar. de 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). TRF4 determina que União deve elaborar um Plano Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. Brasil: **TRF4**, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15831. Acesso em 13 de mar. de 2023.