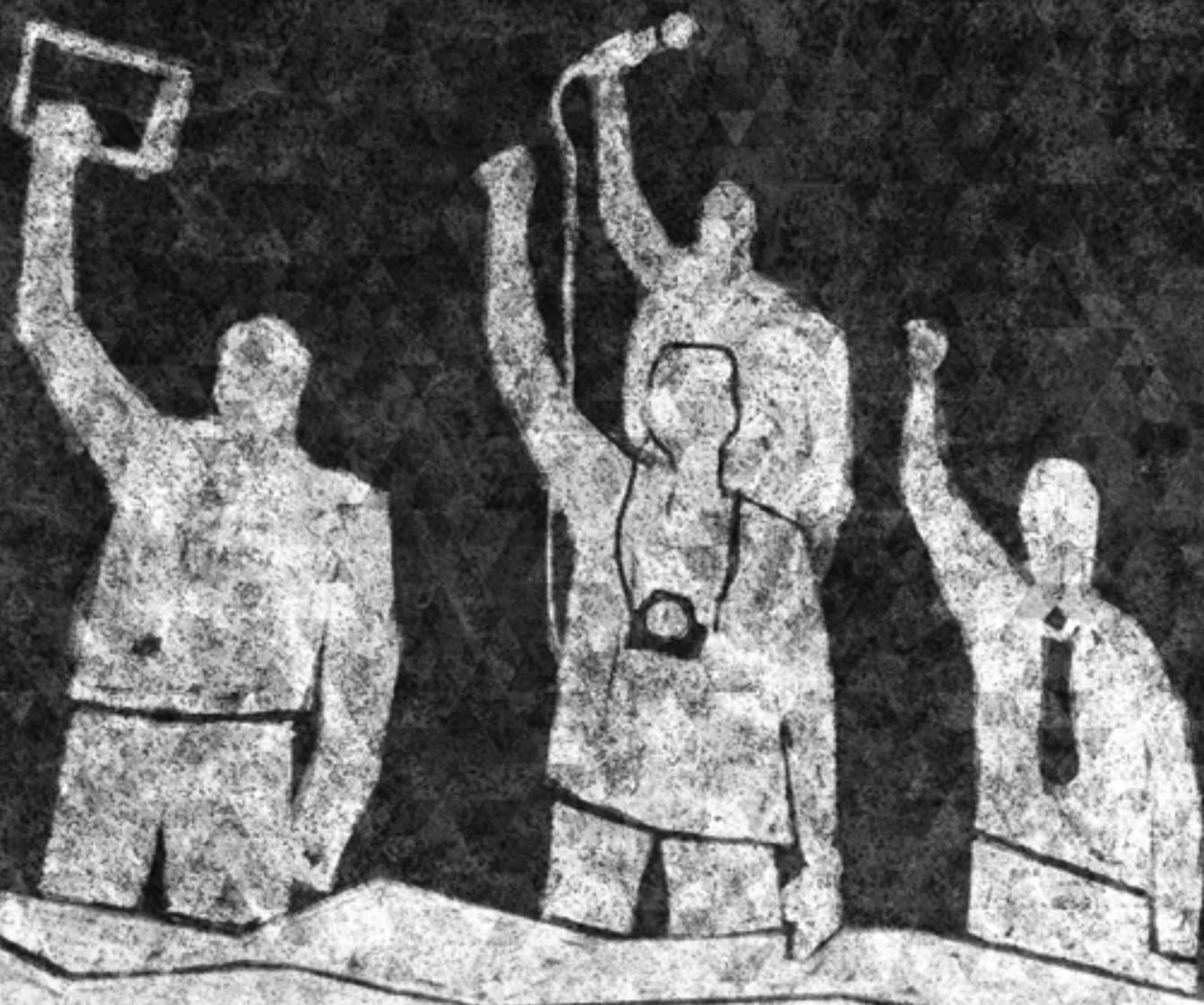


# VIOLAÇÕES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

RELATÓRIO ANUAL 2016



ARTICLE 19



## FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO  
**ARTIGO 19**

EQUIPE RESPONSÁVEL  
**Júlia Lima, Thiago Firbida e Tomaz Seincman**

COLABORAÇÃO  
**Larissa Vieira e Layza Queiroz dos Santos**

REVISÃO DE TEXTO  
**Ayr Aliski**

SUPERVISÃO  
**Paula Martins**

DIAGRAMAÇÃO E ARTE  
**MOA estúdio**

### ATENÇÃO:

*Este não é um relatório exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas, conforme aprofundamento dos casos, envio de novos relatos e avanço das investigações oficiais.*

*As opiniões dos entrevistados e entrevistadas não necessariamente refletem o posicionamento da ARTIGO 19.*

*As informações sobre os casos inseridos nesse e em todos os relatórios de Violações à Liberdade de Expressão da ARTIGO 19 estão disponíveis no portal [violacoes.artigo19.org](http://violacoes.artigo19.org)*

ARTICLE 19

## EQUIPE ARTIGO 19 BRASIL

**Paula Martins**  
DIRETORA

**Júlia Lima**  
**Thiago Firbida**  
**Tomaz Magalhães Seincman**  
PROTEÇÃO E SEGURANÇA

**Joara Marchezini**  
**Mariana Tamari**  
**Bárbara Paes**  
**Henrique Goes**  
ACESSO À INFORMAÇÃO

**Camila Marques**  
**Raissa Maia**  
**Carolina Martins**  
**Mariana Rielli**  
CENTRO DE REFERÊNCIA LEGAL

**Laura Tresca**  
**Marcelo Blanco dos Anjos**  
DIREITOS DIGITAIS

**João Penteado**  
**Davi de Sousa**  
COMUNICAÇÃO

**Regina Marques**  
**Rosimeyre Carminati**  
**Yumna Ghani**  
ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO

**Belisário dos Santos Júnior**  
**Eduardo Panuzzio**  
**Malak Poppovik**  
**Luiz Eduardo Regules**  
**Luciana Guimarães**  
**Marcos Fuchs**  
**Heber Araújo**  
**Thiago Donnini**  
CONSELHOS ADMINISTRATIVO E FISCAL

**A ARTIGO 19 agradece às seguintes organizações e pessoas por seu apoio e colaboração para a produção deste relatório:**

– Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA); Open Society Foundations; Ford Foundations; Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT);  
– Andrew Smith, Eick Monterrosas, José de Carvalho, Maria Emília da Silva, Marta Falqueto; Pedro Vaca; Ricardo Gonzalez;

**ESTA OBRA** FOI LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS –Atribuição–NãoComercial–CompartilhaIgual–4.0 Internacional–



# SUMÁRIO

---

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO .....	09
CAPÍTULO 2. PANORAMA GERAL DAS VIOLAÇÕES CONTRA COMUNICADORES NO BRASIL .....	13
CAPÍTULO 3. PADRÕES INTERNACIONAIS SOBRE PROTEÇÃO E SEGURANÇA – PREVENIR, PROTEGER E PROCESSAR .....	25
CAPÍTULO 4. MECANISMOS DE PROTEÇÃO A COMUNICADORES NA AMÉRICA LATINA .....	33
CAPÍTULO 5. O MECANISMO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO .....	57
CAPÍTULO 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	70
CAPÍTULO 7. METODOLOGIA .....	72



I

INTRODUÇÃO



A liberdade de expressão está sob ataque. Ainda que pareça apenas uma simples frase de efeito, essa afirmação está, infelizmente, presente na realidade do ambiente de comunicação brasileiro. Olhando por essa perspectiva, a censura no Brasil não é uma política de Estado executada por seus órgãos oficiais. É, na verdade, uma constante tentativa de silenciar as vozes que, em alguma medida, fiscalizam, criticam e expõem à sociedade os meandros do poder.

Essas são as vozes dos comunicadores, pessoas que têm no exercício da comunicação – e da liberdade de expressão – sua atividade regular. E é justamente em decorrência dessa atividade que, ao realizar denúncias ou emitir críticas aos detentores do poder – seja político, econômico ou militar – sofrem as mais variadas formas de violações ao direito de falar e serem ouvidos. São casos de agressões físicas e verbais, detenções arbitrárias, quebra ou retenção ilegal de equipamentos, processos judiciais abusivos, intimidações, ameaças de morte, tentativas de assassinato e até homicídios. A tentativa de impor o silêncio é tão forte que avança aos mais altos níveis de violência. Assim, para garantir a consolidação de uma sociedade democrática, é preciso exigir que o Estado cumpra sua obrigação e impeça que essa rotina de agressões seja a marca definidora do exercício da comunicação no País.

É nesse contexto que produzimos este estudo. Nos últimos cinco anos, a ARTIGO 19 vem monitorando as graves violações à liberdade de expressão sofridas por comunicadores no Brasil. Nesse período, já foram registrados 152 casos de comunicadores vítimas de homicídios, tentativas de assassinato, ameaças de morte e sequestro. Esse cenário coloca o Brasil entre os dez países mais perigosos para o exercício da comunicação.

No segundo capítulo deste relatório, analisamos os casos de graves violações que ocorreram em 2016. A respeito disso, a pior notícia é, infelizmente, a falta de surpresas: os mesmos padrões de regionalidade, motivação e autoria dessas violações dos anos anteriores se repetiram em 2016. Tais dados comprovam um fato fundamental para enfrentar o problema: a violência contra comunicadores não é trivial nem aleatória. É uma forma sistemática de silenciar, de calar. Assim, é preciso entender os mecanismos de reprodução dessas violações e, com base nisso, desenvolver medidas adequadas para combater tantas agressões.

Ao reconhecer a dimensão e a gravidade do problema, há vários anos organismos internacionais vêm debatendo e discutindo saídas para enfrentar essa violência. Em diferentes esferas e órgãos, já há um acúmulo de recomendações que orientam a forma de olhar para a questão. Esse conhecimento, expresso por uma série de padrões, é apresentado no terceiro capítulo deste relatório, que trata da proteção internacional da liberdade de expressão.

Um princípio básico consolidado por tais padrões é que o Estado tem deveres a cumprir para garantir o combate efetivo das tentativas de reprimir a liberdade de expressão. Isso inclui a obrigação de prevenir a ocorrência dessas violações, a obrigação de proteger os comunicadores que estão atuando sob situação de risco e a obrigação processar de maneira adequada aqueles que cometam essas violações. Se o Estado deixar de assumir suas obrigações, não será possível enfrentar o problema.

A forma como essas obrigações são – ou deixam de ser – cumpridas pelo Estado varia de acordo com cada país e região, sendo também resultado das demandas, necessidades e contextos internos. A América Latina tem alguns dos países mais perigosos para o trabalho de comunicadores em todo o mundo. Até por causa dessa característica, na região foram desenvolvidas experiências de mecanismos que buscam dar cumprimento a parte

dessas obrigações do Estado. Essas propostas, ainda que sejam fruto dos contextos específicos desses países, dialogam diretamente com o acúmulo internacional de conhecimento sobre o tema e da análise de problemas centrais da violência contra comunicadores encontrados no mundo todo. Para compreender melhor como esses países têm lidado com a questão e aproveitar os resultados dessas experiências para refletir sobre situação brasileira, analisamos os principais aspectos dos mecanismos de proteção criados no México e na Colômbia no quarto capítulo deste relatório.

Depois de apresentadas as principais características que compõem o cenário brasileiro de violência contra comunicadores e alguns padrões e experiências internacionais que procuram enfrentar tal violência, procuramos analisar, no quinto capítulo, o mecanismo de proteção que há no Brasil. Diferentemente das outras experiências latino-americanas apresentadas, nosso mecanismo foi pensado especificamente para a proteção de defensores de direitos humanos em situação de risco. No entanto, assim como nos outros países, o contexto de enfrentamento da violência contra comunicadores e contra defensores de direitos humanos pode ser feito com medidas correlatas. Ainda assim, para que o sistema funcione, é fundamental entender e reconhecer o perfil de cada tipo de vítima e o quadro que as colocam em situação de risco, para que, a partir de então, cada perfil seja atendido pelo mecanismo da maneira mais efetiva.

Por fim, após algumas conclusões a que pudemos chegar no caminho trilhado neste relatório, apresentamos recomendações que devem ser adotadas pelo Estado para maior e melhor enfrentamento da violência sofrida pelos comunicadores no Brasil.

A experiência no tema nos mostra que tratar dos atos violentos contra comunicadores não é um problema que diz respeito apenas a certas categorias profissionais. É uma questão que impacta a qualidade da informação que todos os cidadãos vão acessar. Em muitos casos, impacta a própria possibilidade de os cidadãos acessarem alguma informação sobre determinados temas. Tratar um problema como algo invisível é a principal forma de não resolvê-lo. Com este relatório, fica também o convite para que todos e todas se somem na luta pela garantia do direito à liberdade de expressão e informação no Brasil.



2

PANORAMA GERAL  
DAS VIOLAÇÕES  
CONTRA COMUNICADORES  
NO BRASIL

Ao longo de 2016, a ARTIGO 19 manteve um monitoramento constante das violações à liberdade de expressão no País. No caso das violações consideradas mais graves (homicídios, tentativas de assassinato e ameaças de morte), houve sempre uma apuração mais aprofundada de cada caso. Foram realizadas entrevistas com as vítimas, colegas de trabalho, familiares, autoridades responsáveis pelo caso e outros contatos relevantes, em trabalho que buscou entender as diferentes dimensões de cada situação. Procurou-se especialmente estabelecer a relação de causalidade entre a violação e o exercício da liberdade de expressão pela vítima. Dessa maneira, dos 69 casos de graves violações investigados, foi possível estabelecer essa relação de maneira mais clara em 31 casos, cujas informações serão analisadas neste capítulo.

Cabe ressaltar que este é o quinto relatório anual que a ARTIGO 19 produz sobre a violência contra comunicadores no Brasil. Nessa trajetória, fica evidente que além dos números absolutos muito al-

tos e que se repetem ano a ano, as mesmas tendências gerais seguem inalteradas. Os dados analisados neste capítulo não são uma surpresa. Ao contrário, os dados representam uma infeliz recorrência das mesmas características gerais que já marcavam os casos registrados nos anos anteriores. Fica evidente, portanto, que não são situações isoladas ou mera coincidência de características. Trata-se, sim, de uma sistemática violação da liberdade de expressão que se manifesta da maneira mais cruel e agressiva contra aqueles que têm por ofício garantir a livre circulação de informações à sociedade: os comunicadores.

Nesse histórico dos últimos cinco anos, somamos 152 casos de comunicadores vítimas de graves violações pelo exercício de sua atividade. Desse total, foram 24 assassinatos. Outros 30 sobreviveram a atentados diretos contra a vida. Em 2016, o número de casos manteve-se ligeiramente acima da média desses cinco anos, com quatro casos de homicídio, cinco tentativas de assassinato e 22 registros de ameaça de morte.

## QUEM SOFREU AS VIOLAÇÕES?

As violações aqui analisadas usualmente atingem variados perfis de comunicadores. São afetadas diferentes categorias profissionais e pessoas que exercem a comunicação como atividade regular, ainda que de maneira não formalizada. Essa ressalva é importante, pois olhamos para a questão sob a perspectiva do exercício regular de um direito humano, ultrapassando os limites de categorias profissionais específicas na análise do problema.

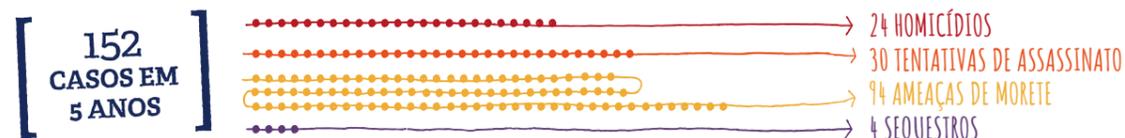
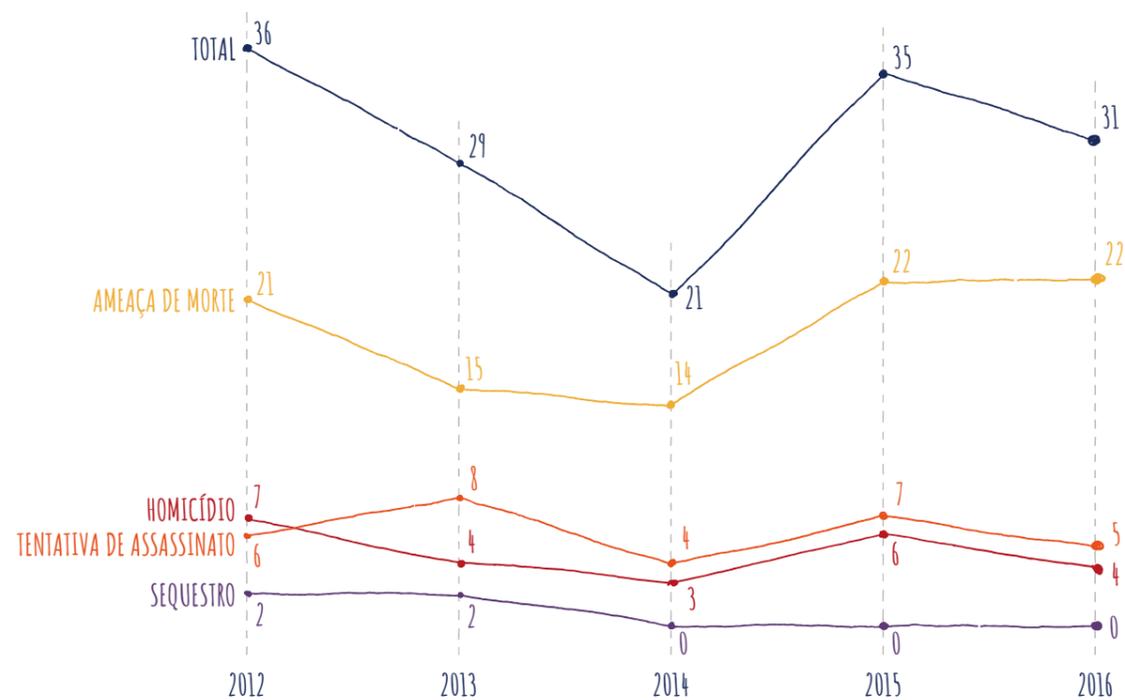
O perfil das vítimas dessas violações em 2016 demonstra a complexidade – e importância – desse debate, já que 35% das vítimas foram jornalistas ou repórteres e 35%, blogueiros; seguidos de radialistas (19%) e proprietários de veículos de comunicação (10%).

O alto número de blogueiros mantém-se no mesmo patamar do ano anterior, reforçando a necessidade de especial atenção a esse perfil de comu-

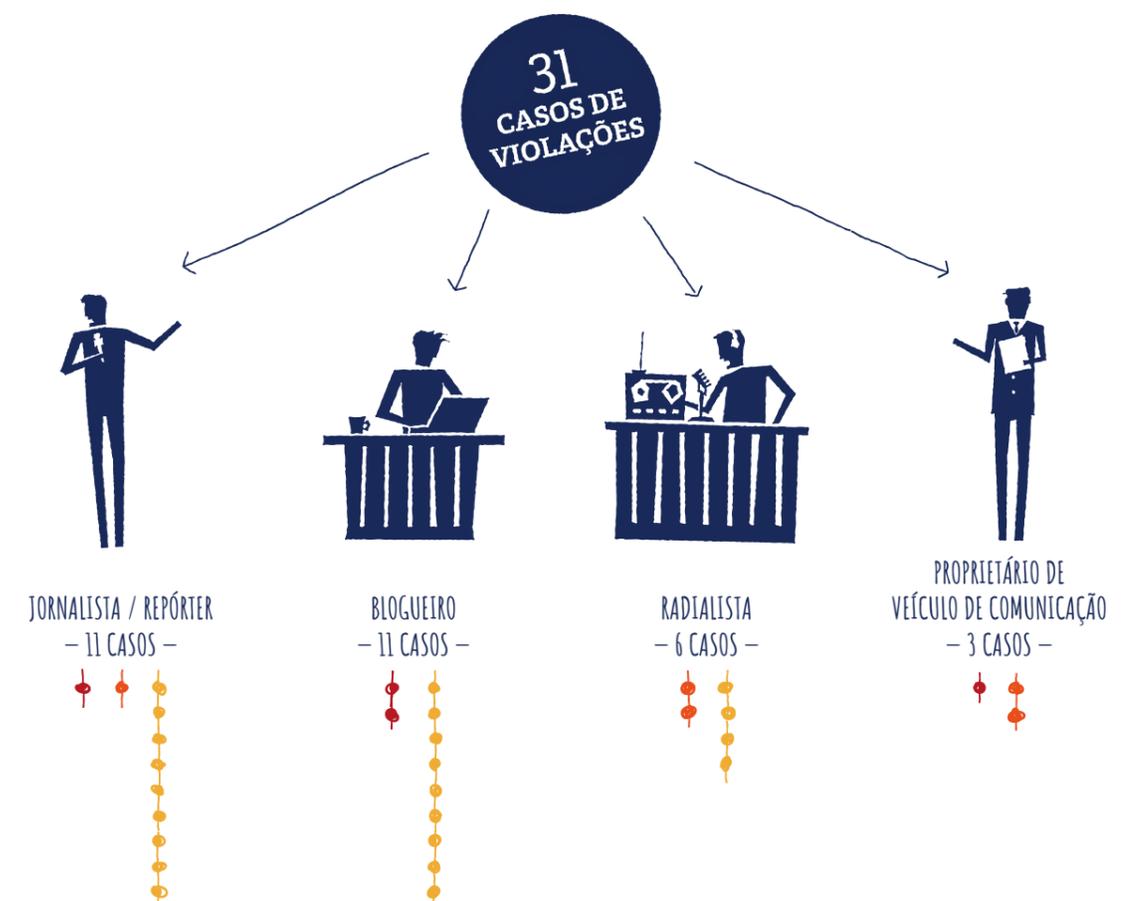
nicador. Geralmente, blogueiros não contam com o suporte institucional de veículos de comunicação estabelecidos e têm maior dificuldade de estabelecer uma articulação coletiva, enquanto categoria. Tal peculiaridade resulta em maior vulnerabilidade desse tipo de comunicador não só a violações mais graves, mas a outras formas de pressão e de intimidação, como processos judiciais, o que por vezes inviabiliza a própria continuidade da atividade do comunicador.

A vulnerabilidade de determinados tipos de comunicadores também é reforçada quando analisamos o segmento do veículo de comunicação no qual a vítima trabalhava quando sofreu a violação. Em 52% dos casos, as vítimas trabalhavam em veículos considerados alternativos<sup>1</sup>. Em 42% dos registros, as vítimas trabalhavam em veículos comerciais; em 3%, em veículos comunitários; e em outros 3%, em veículos públicos.

GRAVES VIOLAÇÕES CONTRA COMUNICADORES POR ANO



PERFIL DOS COMUNICADORES VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES



## ONDE ACONTECERAM AS VIOLAÇÕES?

Em 2016, as graves violações aconteceram em todas as regiões do País. No entanto, assim como no ano anterior, a região Nordeste reuniu o maior número de situações de violência. A presença desproporcional do Nordeste, alçado ao topo das regiões mais perigosas, com 45% dos casos, reforça a necessidade de uma atenção especial para o contexto da liberdade de expressão – ou de ataque a ela – na Região. Seguem, em número de casos, as Regiões Sudeste (22%), Norte (16%), Sul (10%) e Centro-Oeste (7%).

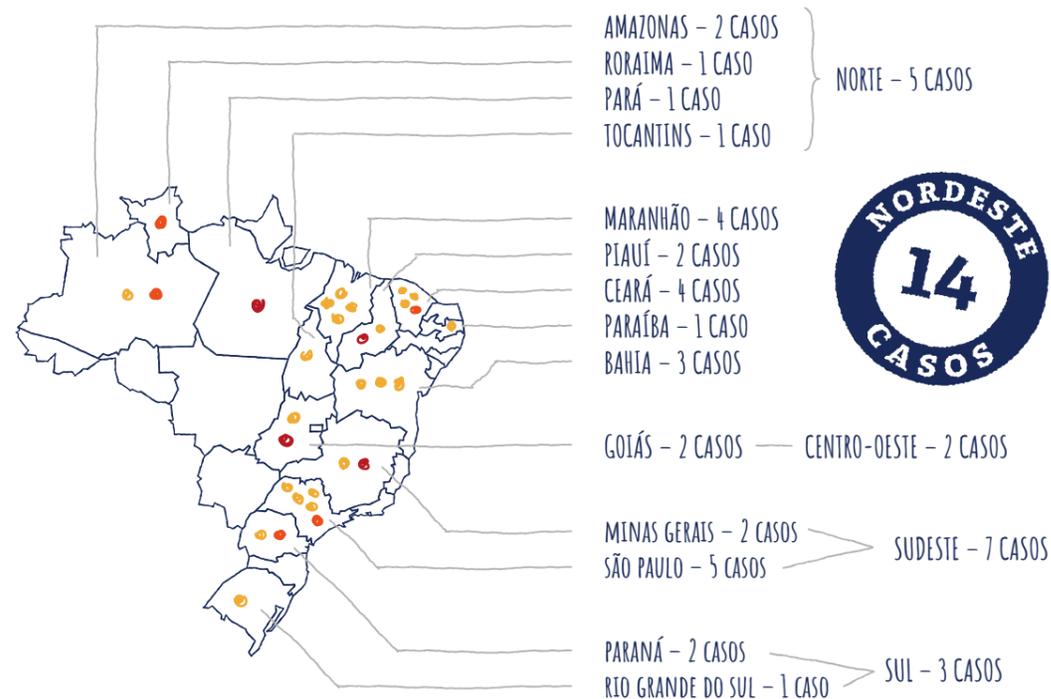
Entre os Estados, São Paulo lidera: sozinho teve 16% dos casos. Assim como no ano anterior, também se destacaram três Estados nordestinos: Ceará e Maranhão (13%, cada um) e Bahia (10%).

Além disso, o padrão do ano anterior também se repete no que diz respeito à dimensão das cidades onde ocorreram as violações. As cidades pequenas, com menos de 100 mil habitantes, concentraram 64% dos casos, enquanto as cidades de médio porte, que têm entre 100 e 500 mil habitan-

tes, reuniram 26% dos registros. Cidades grandes, com mais de 500 mil habitantes, tiveram 10% das situações apuradas.

Novamente, reforça-se a necessidade de se levar em consideração a dimensão do porte da cidade, tanto para entender as violações quanto para pensar em políticas de enfrentamento. Nas cidades pequenas, os comunicadores estão muito mais visíveis, já que há um número menor de veículos e de profissionais cobrindo cada tema. Em cenários em que há domínio de um grupo político, a proximidade entre o comunicador que faz uma denúncia e o político ou agente público que está sendo denunciado também contribui para colocar o comunicador em evidência e na mira de alguma violação que vise silenciá-lo<sup>2</sup>. Esse cenário não só facilita a ocorrência de violações, mas inibe muitas vezes que comunicadores publiquem determinadas matérias, com medo de represálias, reforçando um ambiente de autocensura.

MAPAS: REGIÕES E ESTADOS



## QUEM COMETEU AS VIOLAÇÕES E POR QUÊ?

É sempre importante lembrar qual o principal objetivo de uma violação à liberdade de expressão: a meta é silenciar alguém para que determinada informação não circule livremente. Nesse sentido, não é surpreendente que ano após ano os principais suspeitos de terem cometido as violações sejam os mesmos, ou seja, pessoas poderosas que querem esconder determinadas informações da opinião pública.

Em 2016, assim como nos anos anteriores, agentes do Estado figuram na principal parcela de suspeitos de ser os autores dos crimes, representando 77% dos casos aqui analisados. Incluem-se nessa categoria políticos, policiais e outros agentes públicos. É importante ressaltar que em 65% dos registros, a principal motivação para a violação foi a realização de denúncias pelas vítimas, enquanto que nos outros 35% foi a emissão de críticas ou opiniões. De modo geral, são ocorrências de comunicadores que realizam denúncias em seus veículos contra autoridades por irregularidades na função pública. Assim, a relação entre motivação e autoria das violações deixa claro a tentativa de silenciar os comunicadores, quando autoridades sentem seus interesses ameaçados.

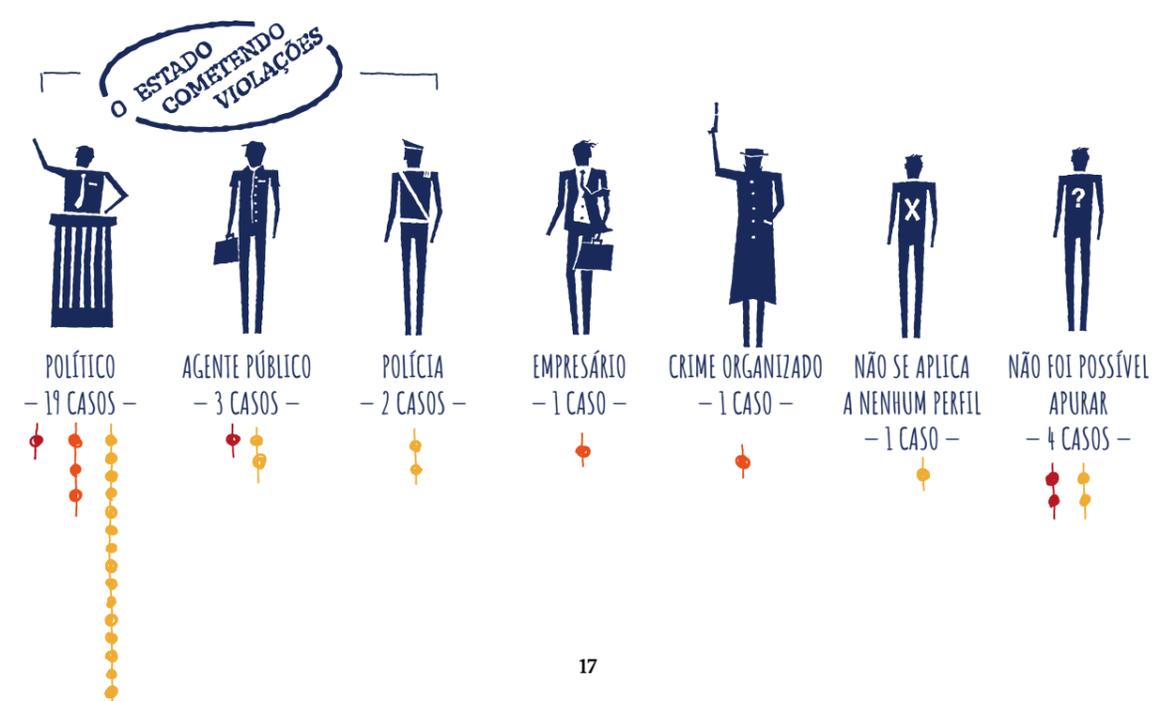
O cenário fica ainda mais preocupante quando analisamos o índice de resolução<sup>3</sup> das ocorrências. Considerando que a maioria dos casos ocorreu menos de um ano antes da pesquisa para este rela-

tório, é de se esperar que haja um grande número de casos ainda não resolvidos. No entanto, em pelo menos um terço dos casos em que foi aberta ocorrência não há notícia de que qualquer investigação tenha sido realizada, após o registro. Em outras situações, ainda que as vítimas tenham indicado saber que uma investigação teve início, as autoridades policiais não indicam com transparência qual o andamento dessas investigações.

Diante de tais dados, não surpreende que dos casos em que as vítimas continuaram vivas após a violação, cerca de 11% não tenham sequer procurado as autoridades policiais para registrar a ocorrência. Nesses casos, ou não há a confiança na iniciativa da polícia em fazer a investigação (especialmente tendo de investigar pessoas poderosas na localidade), ou pode até mesmo haver receio de que essas autoridades policiais estejam envolvidas na própria violação.

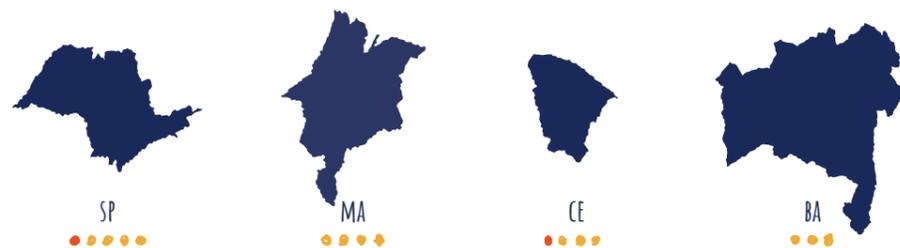
Em resumo, o Estado viola duplamente o direito à liberdade de expressão nesses casos: primeiro, quando seus agentes são os principais perpetradores dos crimes; depois, quando falha em investigar e sancionar penalmente os responsáveis. Além disso, sabe-se que a falta de uma resposta adequada do Estado a essas violações é um fator que incentiva que as agressões continuem ocorrendo ou até se agravem<sup>4</sup>. Em 84% dos casos aqui analisados, as vítimas já haviam sofrido violações anteriores.

SUSPEITOS DE SEREM AUTORES DAS VIOLAÇÕES



# PADRÃO DAS VIOLAÇÕES

ESTADOS MAIS PERIGOSOS PARA COMUNICADORES:  
SÃO PAULO, MARANHÃO, CEARÁ E BAHIA



NORDESTE NOVAMENTE É A REGIÃO COM MAIS REGISTROS



64% DAS OCORRÊNCIAS ACONTECERAM EM CIDADES PEQUENAS, ONDE HÁ MAIOR VISIBILIDADE DESSES COMUNICADORES E MAIOR PROXIMIDADE DOS AUTORES DAS VIOLAÇÕES COM AS VÍTIMAS, CONTEXTO QUE GERA UM PROCESSO DE AUTOCENSURA ENTRE OS COMUNICADORES SOBRE DETERMINADOS TEMAS

JORNALISTAS E BLOGUEIROS FORAM OS MAIS ATINGIDOS EM 2016!



Ícones de um policial, um político e um agente público.

**O ESTADO COMETENDO VIOLAÇÕES**

AGENTES DO ESTADO SÃO SUSPEITOS DE SEREM AUTORES EM 77% DOS CASOS.

ESSES CASOS FORAM MOTIVADOS POR CRÍTICAS OU DENÚNCIAS FEITAS PELAS VÍTIMAS SOBRE CRIMES OU IRREGULARIDADES COMETIDAS POR ESSES AGENTES.

POLÍCIA  
POLÍTICO  
AGENTE PÚBLICO

**O ESTADO DEIXANDO OS CRIMES IMPUNES**



NÃO HÁ TRANSPARÊNCIA SOBRE ANDAMENTO DAS INVESTIGAÇÕES, NEM SOBRE LINHAS INVESTIGATIVAS CONSIDERADAS.

EM 39% DOS REGISTROS, AS INVESTIGAÇÕES NÃO AVANÇARAM OU SEQUER FORAM INICIADAS

**IMPUNIDADE!**

EM 84% DOS CASOS, AS VÍTIMAS JÁ HAVIAM SOFRIDO VIOLAÇÕES ANTERIORES, SEM A DEVIDA RESPOSTA DO ESTADO.

## HOMICÍDIOS

VÍTIMA	DATA	CIDADE / UF	MOTIVAÇÃO
<b>João Miranda do Carmo</b>	24/07/2016	Santo Antônio do Descoberto / GO	Denúncias contra irregularidades que teriam sido cometidas por políticos da região
<b>Maurício Campos Rosa</b>	17/08/2016	Santa Luzia / MG	Denúncias contra esquema de corrupção em serviço público por políticos da região
<b>Luciano Fernandes</b>	25/10/2016	Piripiri / PI	Publicação de opiniões críticas sobre figuras conhecidas na cidade
<b>Walter Etna Duval</b>	27/12/2016	Abel Figueiredo / PA	Críticas a políticos da administração local e denúncias de supostos crimes ambientais

Em 2016, quatro comunicadores foram assassinados no País. É importante ressaltar que esses foram os casos em que a ARTIGO 19 conseguiu, depois de sua apuração, estabelecer um possível vínculo entre o crime e o exercício da liberdade de expressão pela vítima. No entanto, foram investigados outras cinco situações de comunicadores assassinados<sup>5</sup>, mas tais dados não foram incluídos na análise deste relatório por não ter ficado evidente, durante a pesquisa, se o crime poderia estar ligado com a profissão de comunicador da vítima. No entanto, as investigações ainda podem esclarecer fatos desconhecidos sobre essas ocorrências e, eventualmente, a relação entre o exercício profissional e o crime poderá ser estabelecida.

Um dos problemas para estabelecer esse tipo de relação é a dificuldade de contato com as autoridades responsáveis pelas investigações. Em geral, a falta de transparência nas delegacias dificulta que a sociedade civil e até familiares das vítimas possam acompanhar os desdobramentos das investigações, ao menos naquilo que envolve o interesse público.

Além disso, é fundamental que em casos como esses as investigações levem em conta o exercício da comunicação como uma linha investigativa prioritária, o que nem sempre é feito.

Além das investigações em si, também é importante destacar que nesse tipo de crime há um padrão na maneira como os comunicadores são assassinados, o que dificulta o esclarecimento do crime. Geralmente são crimes premeditados e bem planejados, nos quais um mandante contrata um intermediário (pistoleiro) para executar o crime. Isso demanda que não apenas os executores sejam identificados, mas também os autores intelectuais da execução.

Um caso emblemático foi o de Maurício Campos Rosa. De acordo com o boletim de ocorrência da polícia, o proprietário do jornal O Grito recebeu cinco tiros após sair da casa de um amigo no bairro Frimisa e faleceu depois de ser levado ao hospital. O jornal O Grito, de Santa Luzia, cidade da Grande Belo Horizonte, é conhecido por realizar cobertura política na região, inclusive realizando denúncias sobre autoridades locais.

## TENTATIVAS DE ASSASSINATO

VÍTIMA	DATA	CIDADE / UF	MOTIVAÇÃO
<b>Renato Pitanga</b>	19/02/2016	Carauari / AM	Denúncias sobre irregularidades cometidas por uma empresa
<b>Jair Pereira Teixeira</b>	27/03/2016	Forquilha / CE	Denúncias atuação do crime organizado na região
<b>Alisson de Mello Schneider</b>	19/08/2016	Colombo / PR	Denúncias sobre irregularidades cometidas por políticos locais
<b>Evaldo de Oliveira</b>	26/09/2016	Franco da Rocha / SP	Denúncias sobre irregularidades cometidas por agentes públicos
<b>Luiz Valério</b>	12/12/2016	Boa Vista / RR	Denúncias sobre irregularidades cometidas por políticos

As tentativas de assassinato são ataques à vida de comunicadores que, por algum motivo, não foram bem-sucedidos e, felizmente, não chegaram a provocar mortes. Por seu alto nível de violência, indicando que os autores do crime estavam decididos a executar o comunicador, esse tipo de ocorrência exige das autoridades uma resposta rápida e efetiva não só no esclarecimento do crime, mas também na proteção das vítimas, para que não se vejam novamente diante de outro ataque.

Em um dos casos investigados nesta pesquisa, um jornalista e proprietário de um pequeno jornal, depois de ser alvejado por tiros na rua

enquanto distribuía exemplares da última edição, viu-se obrigado a encerrar as atividades do veículo e sair da cidade. A vítima já havia sofrido ameaças de morte anteriormente e registrado as ocorrências na polícia, mas a falta de resposta acarretou não só na repetição das violações, mas em seu agravamento. Além do significado que um atentado à vida de uma pessoa tem do ponto de vista dos direitos individuais, essa violação também teve um importante impacto no direito coletivo da comunidade de receber e difundir informações, com o encerramento das atividades do jornal da vítima.

## AMEAÇAS DE MORTE

VÍTIMA	DATA	CIDADE / UF	MOTIVAÇÃO
<b>Antonio Leite Xavier</b>	25/01/2016	Assaré / CE	Críticas à administração municipal
<b>Jucelino Dantas</b>	26/01/2016	Acopiara / CE	Denúncias sobre irregularidades cometidas por agente público.
<b>Samuel Pereira de Souza</b>	07/03/2016	Ribeirão Pires / SP	Denúncias sobre irregularidades cometidas por políticos locais
<b>Alexandre Bezerra</b>	22/03/2016	Betim / MG	Denúncias sobre irregularidades eleitorais cometidas por políticos locais
<b>Euclides Gonçalves de Oliveira</b>	31/03/2016	Niquelândia / GO	Críticas e opiniões sobre ações de políticos locais
<b>Jonas Santos</b>	14/04/2016	Parintins / AM	Denúncias sobre irregularidades na administração municipal
<b>Lindenberg Tavares</b>	19/04/2016	Sumé / PB	Denúncias sobre irregularidades cometidas por políticos locais
<b>Alex da Silva Carlos</b>	20/04/2016	Igarapé do Meio / MA	Denúncias sobre irregularidades cometidas por políticos locais
<b>Henrique Beirangê</b>	25/04/2016	São Paulo / SP	Denúncias sobre irregularidades cometidas por um político local
<b>Carlos Barroso</b>	12/05/2016	Esperantinópolis / MA	Críticas sobre ações de políticos locais
<b>Delcide Alves Ribeiro</b>	31/05/2016	Londrina / PR	Denúncias sobre envolvimento de agentes públicos em grupo de extermínio na região
<b>Noerivan do Nascimento Pereira</b>	05/08/2016	Poções / BA	Opiniões sobre ações de políticos da região
<b>Caíque Marquez</b>	19/08/2016	Gramado / RS	Opiniões sobre ações de grupos políticos locais
<b>José Alexandrino da Cunha</b>	20/08/2016	Chapadinha / MA	Denúncia de irregularidades eleitorais cometidas por políticos locais
<b>Francisco Gooldemberg de Sousa</b>	05/09/2016	Quixadá / CE	Críticas e opiniões sobre políticos locais no contexto eleitoral

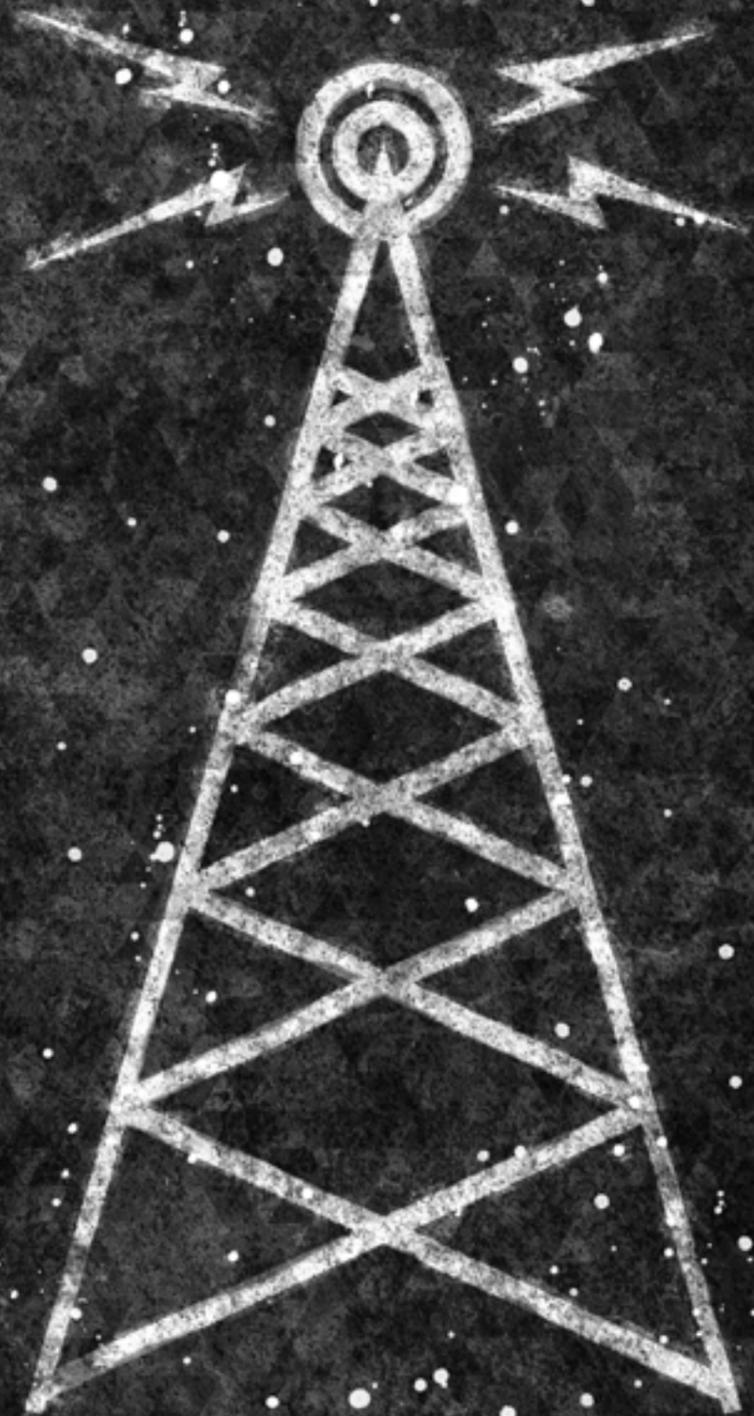
VÍTIMA	DATA	CIDADE / UF	MOTIVAÇÃO
<b>Paulo Cezar de Andrade Prado</b>	09/09/2016	São Paulo / SP	Denúncias sobre irregularidades cometidas por empresário
<b>Luis Jose Ferreira de Brito</b>	19/09/2016	Jeremoabo / BA	Opiniões emitidas enquanto apresentava programa eleitoral
<b>Adelson Meira</b>	26/09/2016	Poções / BA	Denúncias sobre irregularidades eleitorais
<b>Carlos Eduardo Henriqueta</b>	Set/2016	Franco da Rocha / SP	Denúncias de irregularidades cometidas por agentes públicos e políticos locais
<b>José Saraiva</b>	02/10/2016	José de Freitas / PI	Denúncias sobre irregularidades eleitorais
<b>Samuel Bastos</b>	22/11/2016	Coelho Neto / MA	Opiniões sobre ações de políticos na região
<b>Wesley Silas da Cruz</b>	30/11/2016	Gurupi / TO	Publicação de texto de terceiro que criticava políticos locais

A ameaça de morte é uma tentativa de calar ou inibir a liberdade de expressão de um comunicador por meio de palavras, por escrito ou gestos simbólicos que causem medo e preocupação na vítima. O que difere em alguns casos a ameaça de morte de uma agressão verbal ou de outra forma de intimidação, além da intensidade das palavras, é a potencialidade do agressor em efetivar as suas ameaças, além da própria perspectiva da vítima sobre o quanto se sentiu em risco com as palavras do agressor.

A ameaça de morte, como uma forma mais violenta de intimidação, é um degrau que, muitas vezes, antecede violações mais graves, como tentativas de assassinato. Uma das razões para isso é que geralmente as autoridades policiais não dão a devida importância para esse tipo de crime, aparentemente menos danoso que um ataque direto à vida. A falta de resposta das autoridades permite, assim, que essas violações não só se repitam, mas se agravem. Muitas vezes, comunicadores ficam anos recebendo ameaças de maneira sistemática, o que causa uma permanente pressão psicológica que

além de afetar profundamente a saúde dessas pessoas, influencia na sua iniciativa de cobrir certos temas, podendo gerar autocensura.

Um caso típico de como essas ameaças estão ligadas a um conjunto sistemático de formas de intimidação constante é de Adelson Meira, um experiente radialista e blogueiro bahiano. Há pelo menos oito anos, Adelson sofre ameaças e intimidações de todos os tipos em razão das matérias e investigações jornalísticas que realiza. Já foi perseguido por homens armados por ter realizado denúncias contra políticos locais, intimidado por policiais e agredido por agentes públicos. Em 2016, depois de ser agredido por um alto funcionário da administração local por filmar uma suposta situação de crime eleitoral, foi ameaçado diretamente e recebeu de terceiros informações de que sua vida estaria, de fato, em risco. Em contato com outros comunicadores da cidade, a ARTIGO 19 ouviu que esse tipo de clima hostil e intimidador é o padrão para todos os comunicadores da região, sendo que outros já haviam recebido ameaças e agressões anteriormente.



3

PADRÕES INTERNACIONAIS  
SOBRE PROTEÇÃO E SEGURANÇA  
—  
PREVENIR, PROTEGER E PROCESSAR

A liberdade de expressão é um direito humano, protegido pelas mais importantes declarações, convenções e resoluções no âmbito internacional, além da própria Constituição Federal do Brasil de 1988. Nessa perspectiva, o documento que orienta o debate sobre direitos humanos no mundo há décadas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, assegura a liberdade de expressão nos seguintes termos:

*Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.<sup>6</sup>*

Além de ser um direito individual de todas as pessoas, a liberdade de expressão possui também uma dimensão coletiva e instrumental. Coletiva, pois o livre fluxo de ideias e de informações não é só direito e interesse de cidadãos individualmente, mas também da sociedade como um todo, sendo uma das bases de sociedades livres e democráticas. E tem um caráter instrumental, pois o exercício da liberdade de expressão é fundamental para a garantia de outros direitos humanos, como direito à educação, à saúde, à moradia digna, a um meio ambiente saudável, etc.

Dessa maneira, deve-se entender o papel dos comunicadores para a garantia desse direito, já que são eles os principais responsáveis pela produção, apuração e circulação de informações e ideias na sociedade, fazendo disso sua atividade regular. Além desse papel fundamental dos comunicadores para a liberdade de expressão, é importante reconhecer que sua atividade frequentemente os coloca em risco de sofrer vários tipos de violações, desde intimidações e agressões até as violações analisadas no capítulo 2 deste relatório, como homicídios, tentativas de assassinato a ameaças de morte.

Em razão disso, os Estados possuem um conjunto de obrigações perante o direito internacional para garantir a segurança de comunicadores. Dentre diversos documentos internacionais que

estabelecem essas obrigações, há dois que merecem destaque e são a referência principal para este capítulo. Um deles é o relatório publicado em 2014 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), intitulado “Violência contra jornalistas e trabalhadores de meios de comunicação – padrões interamericanos e práticas nacionais sobre prevenção, proteção e busca por justiça”<sup>7</sup>. Outro documento fundamental é a resolução 33/2<sup>8</sup> do Conselho de Direitos Humanos da ONU, aprovada em setembro de 2016. Em ambos documentos são ressaltadas as três obrigações básicas que os Estados devem assumir para garantir a segurança de comunicadores:

- **A obrigação de prevenir a ocorrência de violações contra comunicadores;**
- **A obrigação de proteger comunicadores em risco contra violações;**
- **A obrigação de processar e sancionar penalmente os perpetradores dessas violações.**

Também é fundamental pontuar que, além dessas obrigações positivas, sobre as ações que o Estado deve tomar para garantir a segurança de comunicadores, existe uma obrigação básica de que o próprio Estado não seja o perpetrador direto dessas violações. No caso do Brasil, essa questão é muito pertinente, pois além de não agir para cumprir essas obrigações de maneira adequada, como veremos a seguir, muitas vezes os autores de violações contra comunicadores no País são agentes do Estado, conforme apresentado no capítulo 2 deste relatório.

Portanto, além de serem obrigações dos Estados perante o direito internacional, esses três eixos podem auxiliar a sociedade civil a fiscalizar e monitorar o comprometimento do Estado com a garantia da liberdade de expressão e a segurança de comunicadores ou orientar agentes públicos sobre quais passos tomar para implementar políticas públicas nesse sentido. Dessa maneira, apresentamos a seguir os principais elementos que compõem cada uma dessas três obrigações do Estado.

# PREVINIR A OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÕES

## I

### ADOTAR UM DISCURSO PÚBLICO QUE CONTRIBUA À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA JORNALISTAS

É fundamental que funcionários públicos e autoridades do Estado, de modo geral, se abstenham de dar declarações públicas que exponham comunicadores a um maior risco de atos de violência.

## II

### TREINAR AS FORÇAS DE SEGURANÇA E AGENTES PÚBLICOS SOBRE O TEMA

O Estado deve estabelecer protocolos e treinamentos para agentes públicos sobre como se relacionar com comunicadores de maneira a garantir a integridade e segurança de seu trabalho e monitorar a ação desses funcionários públicos relativa a esse tipo de relacionamento.

## III

### RESPEITAR O DIREITO DOS JORNALISTAS A MANTER EM SIGILO A IDENTIDADE DE SUAS FONTES DE INFORMAÇÃO, SUAS ANOTAÇÕES E OUTROS ARQUIVOS PESSOAIS

## IV

### ELABORAR ESTATÍSTICAS PRECISAS SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA COMUNICADORES

O Estado deve monitorar e sistematizar informações sobre essas violações, de modo a fomentar o tema no debate público e produzir políticas públicas de prevenção e proteção. Desde 2014, há uma demanda da sociedade civil no Brasil para a criação de um “Observatório de Crimes contra Comunicadores” que cumpra o papel de organizar essas informações, articular e encaminhar medidas em casos concretos. O Estado, no entanto, ainda não atendeu a essa demanda.

# PROTEGER COMUNICADORES

## I

### CONDENAR A VIOLÊNCIA E ATAQUES CONTRA COMUNICADORES.

É essencial que autoridades do Estado façam declarações de condenação da violência contra comunicadores, de modo geral, e de ataques e casos de violação específicos. Isso deve ser feito de maneira pública, inequívoca e sistemática. O silêncio de autoridades pode sinalizar uma concordância tácita com as violações, o que incentiva sua ocorrência e desestimula funcionários públicos responsáveis pelas investigações e pelo processamento dos casos a tomar iniciativas mais incisivas nessas situações

## II

### ESTABELECEER MECANISMOS DE ALERTA E DE RESPOSTA RÁPIDA A VIOLAÇÕES

Comunicadores sob risco ou ameaça deveriam ter acesso imediato a autoridades (sejam autoridades de segurança pública ou a mecanismos específicos de proteção) e fornecer medidas concretas de proteção. Assim, o Estado não só tem a obrigação de proteger comunicadores em risco, mas deve adotar medidas de proteção que sejam efetivas e adequadas. Nos próximos capítulos, apresentamos algumas experiências latino-americanas de proteção a comunicadores e fazemos uma análise da situação do mecanismo já existente no Brasil.

## III

### PROTEGER COMUNICADORES QUE COBREM SITUAÇÕES DE MAIOR RISCO, COMO PROTESTOS E ELEIÇÕES

## IV

### APOIAR INICIATIVAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DE MÍDIA RELACIONADAS À GARANTIA DA SEGURANÇA

As iniciativas de organizações da sociedade civil e de mídia para garantir a segurança de jornalistas deveriam ser reconhecidas e encorajadas. Essas iniciativas incluem treinamentos em segurança, avaliação de risco, segurança digital e autoproteção, assim como a provisão de equipamentos de proteção e planos de seguro.

# PROCESSAR: INVESTIGAR E SANCIONAR CRIMINALMENTE OS PERPETRADORES DAS VIOLAÇÕES

A impunidade é um dos fatores que marcam o contexto de violações contra a liberdade de expressão no País. Segundo levantamento da ARTIGO 19, em seu relatório *O Ciclo do Silêncio: impunidade em homicídios de comunicadores no Brasil* (2016), em metade dos casos de homicídios de comunicadores as investigações são insatisfatórias ou insuficientes, não havendo consequências judiciais em prazos razoáveis. Fica evidente que a falta de resposta adequada

do Estado a uma violação contribui de maneira determinante para a continuidade ou agravamento desse cenário de violência.

Esse entendimento sobre a centralidade do combate à impunidade no contexto de violência contra comunicadores já havia sido expresso pela CIDH em um estudo, de 2008<sup>9</sup>, sobre assassinatos de comunicadores no continente. O estudo, com base nos padrões estabelecidos pela Corte Interamericana, reforça que:

*A impunidade não só constitui em si mesma uma infração da obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos, mas também propicia a repetição crônica das violações desses direitos e o total desamparo das vítimas e de seus familiares.*

Pelos padrões internacionais de direitos humanos, um dos pilares das obrigações do Estado diz respeito à sua obrigação de investigar, julgar e aplicar sanções penais de maneira adequada aos perpetradores desses crimes. Para isso, devem ser desenvolvidas ações que contemplem cinco eixos:

## I

### ADOTAR UM MARCO INSTITUCIONAL ADEQUADO QUE PERMITA INVESTIGAR, JULGAR E SANCIONAR EFETIVAMENTE A VIOLÊNCIA CONTRA COMUNICADORES

É fundamental que os marcos legais e institucionais não estejam desenhados de maneira a dificultar que os perpetradores sejam identificados e levados à Justiça. Algumas iniciativas recomendadas nesse sentido são a criação de unidades especiais de investigação ou comissões independentes; a nomeação de um promotor especial; a adoção de protocolos e métodos de investigação e de acusação específicos; o treinamento de membros do Minis-

tério Público e do Judiciário em questões de segurança de comunicadores. O padrão desses crimes no Brasil é de que a maior parte dos perpetradores sejam autoridades locais, muitas vezes com capacidade de interferir no andamento das investigações. Em situações assim é importante considerar a possibilidade de deslocar equipes especializadas de outras regiões ou mesmo a federalização das investigações.

## II

### ATUAR COM PRECISÃO E CUIDADO, A FIM DE ESGOTAR AS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO RELACIONADAS AO EXERCÍCIO JORNALÍSTICO DA VÍTIMA

É comum que as autoridades policiais não levem em conta o exercício da comunicação como uma provável causa de uma violação a ser investigada, especialmente em casos de homicídio. Além de não trazer o devido esclarecimento do crime, essa omissão nas investigações pode sugerir uma falha nos procedimentos e protocolos de investigação ou, algumas vezes, uma falta de vontade de efetivamente elucidar o crime. Portanto, especialmente em um cenário como o brasileiro, com um dos maiores índices de graves violações contra comunicadores no mundo (e um dos mais baixos índices de resolução desses crimes), é fundamental o desenvolvimento de protocolos que sempre levem em consideração a possibilidade da violação estar relacionada com o exercício da atividade de comunicação pela vítima.

## III

### EFETUAR INVESTIGAÇÕES EM UM PRAZO DE TEMPO RAZOÁVEL

Há um entendimento internacional de que a demora na investigação de violações é, por si só, uma violação. Além disso, já se constatou que quanto mais demoradas as investigações, mais difícil é a coleta de provas e, por consequência, são menores as chances de que a devida reparação seja feita.

## IV

### REMOVER OBSTÁCULOS LEGAIS À INVESTIGAÇÃO E SANÇÃO SOBRE DELITOS MAIS GRAVES CONTRA JORNALISTAS

## V

### FACILITAR A PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS OU SEUS FAMILIARES

É fundamental que as vítimas ou seus familiares tenham oportunidades para participar das investigações, sendo ouvidos para o esclarecimento dos fatos e sanção dos responsáveis e na busca por reparação. É comum que autoridades policiais não mantenham vítimas e familiares informados do andamento das apurações e linhas investigativas consideradas. Essa facilitação também implica em garantir a segurança de vítimas ou familiares para que tenham condições de ter essa participação efetivada.

# O QUE O ESTADO DEVE FAZER PARA GARANTIR A SEGURANÇA DE COMUNICADORES?

## PREVINIR

ADOTAR UM DISCURSO PÚBLICO QUE CONTRIBUA À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA JORNALISTAS

TREINAR AS FORÇAS DE SEGURANÇA E AGENTES PÚBLICO SOBRE O TEMA

RESPEITAR O DIREITO DOS JORNALISTAS A MANTER EM SIGILO A IDENTIDADE DE SUAS FONTES DE INFORMAÇÃO, SUAS ANOTAÇÕES E OUTROS ARQUIVOS PESSOAIS

ELABORAR ESTATÍSTICAS PRECISAS SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA COMUNICADORES

## PROTEGER

CONDENAR A VIOLÊNCIA E ATAQUES CONTRA COMUNICADORES

ESTABELECEER MECANISMOS DE ALERTA E DE RESPOSTA RÁPIDA A VIOLAÇÕES

PROTEGER COMUNICADORES COBRINDO SITUAÇÕES DE MAIOR RISCO

RECONHECER O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DE MÍDIA EM GARANTIR A SEGURANÇA

## PROCESSAR

ADOTAR UM MARCO INSTITUCIONAL ADEQUADO QUE PERMITA INVESTIGAR, JULGAR E SANCIONAR EFETIVAMENTE A VIOLÊNCIA CONTRA COMUNICADORES

ATUAR COM PRECISÃO E CUIDADO A FIM DE ESGOTAR AS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO RELACIONADAS AO EXERCÍCIO JORNALÍSTICO DA VÍTIMA

EFETUAR INVESTIGAÇÕES EM UM PRAZO DE TEMPO RAZOÁVEL

REMOVER OBSTÁCULOS LEGAIS À INVESTIGAÇÃO E SANÇÃO SOBRE DELITOS MAIS GRAVES CONTRA JORNALISTAS

FACILITAR A PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS OU SEUS FAMILIARES

MECANISMOS DE PROTEÇÃO  
A COMUNICADORES  
NA AMÉRICA LATINA



Conforme abordado no capítulo sobre proteção internacional da liberdade de expressão, os Estados têm a obrigação de adotar medidas protetivas em benefício de comunicadores em risco ou sob situação de vulnerabilidade. Uma das formas de responder a essa obrigação é com a criação de mecanismos formais de proteção oferecidos, organizados e mantidos pelo Estado.

Esses mecanismos têm sido considerados especialmente necessários nos países que sofrem com maiores índices de violações e onde se verifica uma situação estrutural, sistemática e grave de violência contra comunicadores. As medidas protetivas adotadas, isoladamente ou no contexto de mecanismos, devem se adequar às circunstâncias individuais da pessoa em risco, incluindo seu gênero, a necessidade ou o desejo de continuar rea-

lizando as mesmas atividades profissionais e suas circunstâncias sociais e econômicas<sup>10</sup>.

É importante observar que em muitos dos Estados onde um mecanismo de proteção foi criado, tais espaços de apoio a comunicadores estão inseridos em sistemas mais amplos que também apoiam ativistas e defensores de direitos humanos.

Apresentaremos dois dos mecanismos mais antigos e robustos na América Latina – o da Colômbia e do México – para verificar suas estruturas e funcionamento. Os mecanismos colombiano e mexicano são resgatados aqui como importantes referenciais na luta contra a violência enfrentada pelos comunicadores em uma das regiões mais perigosas para o exercício da liberdade da expressão em todo mundo, considerando que:

Colômbia e México são países com altos índices de violência contra comunicadores, nos quais os Estados reconheceram a situação crítica de violações e adotaram uma resposta formal e concreta, na forma de uma política pública especialmente planejada para esse fim

Tal política pública atua não apenas no combate à violência de forma reativa, mas também preventiva, adotando o trinômio prevenir, proteger, processar/sancionar apresentado no capítulo anterior

Ao reconhecer a gravidade das violações contra comunicadores e esse público-alvo como central em sua política de proteção, esses Estados elaboraram ações de disseminação e informação sobre o mecanismo de proteção direcionadas especificamente aos comunicadores, para que os mesmos conheçam e possam fazer uso do programa quando em risco

Ambos os programas reconhecem a importância da participação da sociedade civil, em especial a especializada, no tema da violência contra comunicadores e de defesa da liberdade de expressão, na elaboração dessas políticas e no seu acompanhamento

Apesar desses importantes resultados, ambos os mecanismos de proteção sofrem hoje importantes desafios para sua efetiva implementação. Nesse sentido, tocaremos também nessas questões, no objetivo de vislumbrar aprendizados relativos aos seus anos de operação até o momento.

No próximo capítulo, faremos uso dessa análise como subsídio para refletir sobre a experiência

brasileira nessa mesma área. Desde 2005, o Brasil possui um mecanismo de proteção a defensores de direitos humanos que, embora formal e explicitamente não englobe comunicadores, tem sido apresentado como uma resposta do Estado no que tange a questão da proteção de comunicadores.

Todos os mecanismos considerados para esse estudo utilizam o termo “jornalista” para se referir a profissionais ou ativistas da comunicação atendidos, porque fazem referência à expressão utilizada pelos organismos internacionais, em especial da ONU e OEA. Embora a ARTIGO 19 utilize o termo “comunicador” para referir-se à categoria, será preservado o termo original utilizado pelos mecanismos. As atividades consideradas como exercício de jornalismo estão explicadas no capítulo sobre padrões internacionais referentes à liberdade de expressão elaborados pelos organismos internacionais.

Para a elaboração dessa pesquisa, foram utilizadas análises dos mecanismos de proteção da Colômbia e do México produzidas por organizações da sociedade civil que acompanham os mecanismos desde a sua criação. A opção pelo foco na visão da sociedade civil busca mostrar não só como o mecanismo se estrutura, mas também como ele funciona na prática, inclusive desafios identificados.

Segunda a Declaração da ONU 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), toda pessoa que promove e luta pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional, individualmente e em associação com outras, são considerados defensores de direitos humanos.

# MECANISMO DE PROTEÇÃO A PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS E JORNALISTAS DO MÉXICO



Compreendendo a fragilidade de uma decisão oficial para o desenvolvimento e consolidação de uma política pública dessa complexidade, as organizações da sociedade civil continuaram realizando ações de incidência no Congresso mexicano com a finalidade de que o decreto fosse respaldado por uma lei que fortalecesse a estruturação e permanência do mecanismo de proteção que se iniciava. Em junho de 2012, a lei que cria o mecanismo de proteção a jornalistas e defensores de direitos humanos foi aprovada com o apoio dos três maiores partidos e sem nenhum voto contrário no Senado mexicano.

## HISTÓRICO

O mecanismo mexicano surge de um contexto de alto índice de violência contra jornalistas e defensores de direitos humanos no país.

Em 2008, surge o Espacio OSC, uma rede de organizações de direitos humanos da sociedade civil que resolvem se unir em torno de uma agenda comum: pressionar para que o governo mexicano reconheça a situação de violência sistêmica que atinge jornalistas e defensores de direitos humanos e desenvolva políticas públicas que enfrentem essa situação e forneçam proteção aqueles em situação de risco. Também foram realizadas importantes ações por organismos internacionais, que realizaram inclusive uma visita oficial ao México em 2011 por meio do representante do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. Tais medidas culminaram no reconhecimento pelo Estado mexicano da importância de um mecanismo de proteção. Nesse mesmo ano, o então presidente Felipe Calderón assinou um Decreto presidencial que permite o desenvolvimento e a implementação de um mecanismo de proteção a jornalistas e defensores de direitos humanos no país.

A lei que regulamentou a existência do mecanismo foi fundamental para a estruturação da política pública de proteção e embasou juridicamente a responsabilidade do Estado em proteger, promover e garantir os direitos à vida, integridade, liberdade e segurança das pessoas em situação de risco em consequência da defesa ou promoção dos direitos humanos e do exercício da liberdade de expressão.

No caso mexicano, o desenvolvimento de um mecanismo de proteção voltado também aos jornalistas foi um importante reconhecimento das autoridades sobre a gravidade da situação vivenciada pelos jornalistas no país. A visibilidade que o mecanismo trouxe ao tema foi um marco da vontade política do Estado mexicano em garantir o direito à liberdade de expressão no país. Além disso, a visibilidade que a questão ganhou nacionalmente possibilitou que muitos jornalistas acessassem o mecanismo em busca de proteção. Isso, além de tudo, acabou impulsionando o aprimoramento da política pública para atender a esse perfil.



## ESTRUTURA DO MECANISMO E FLUXO DE ATENDIMENTO

Ainda em 2012, inicia-se o processo de desenvolvimento do mecanismo de proteção mexicano que passa a contar com a estrutura detalhada abaixo para seu funcionamento:



A Junta do Governo é o órgão máximo responsável pelo mecanismo. A Junta é composta por um representante (subsecretários ou cargos em nível equivalente) de cada um dos seguintes órgãos públicos: Secretaria de Governo (SEGOB, sigla em espanhol), Comissão Nacional de Segurança, Secretaria de Relações Exteriores, Procuradoria Geral da República (na maioria das vezes representada pela FEADLE – Promotoria Especial para Delitos Cometidos Contra a Liberdade de Expressão), Conselho Nacional de Direitos Humanos, além de quatro representantes do Conselho Consultivo, composto por organizações da sociedade civil e especialistas nos temas relacionados ao mecanismo. O representante da SEGOB é o presidente da Junta e responsável máximo pelo bom funcionamento do mecanismo.

A estrutura do mecanismo conta ainda com uma Coordenação Executiva Nacional, encarregada de coordenar as ações das entidades federativas com outras instituições públicas envolvidas com a política pública. A Coordenação Executiva Nacional tem três áreas responsáveis em dar atenção aos casos que chegam ao conhecimento do Mecanismo:

- 1) Unidade de recepção e respostas rápidas;
- 2) Avaliação de risco e
- 3) Prevenção, seguimento e análise. As três áreas executam todos os passos da metodologia de atendimento do mecanismo, embora seja a Junta de Governo quem decida quais casos serão atendidos e quais as medidas de proteção atribuídas para cada um deles.

#### INTEGRAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA NACIONAL



## COMO FUNCIONA O MECANISMO?

O Mecanismo de Proteção a Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas mexicano funciona com base em três frentes que juntas compõem o conceito de proteção integral. São elas: prevenção, proteção e combate à impunidade. Dessa maneira, o mecanismo se destina não somente ao atendimento de casos por meio de medidas de proteção, mas também desenvolve ações de articulação entre distintos órgãos públicos para enfrentar a situação dos defensores e jornalistas incluídos no mecanismo de maneira mais ampla, contribuindo para a superação permanente dos contextos de risco em que se encontram essas pessoas ou coletividades.



No eixo da prevenção, as ações são voltadas para que os defensores ou jornalistas atendidos desenvolvam processos permanentes de análise da situação de vulnerabilidade em que se encontram e sejam capazes de implementar medidas de proteção que busquem eliminar ou mitigar os riscos que vivenciam. Para isso, é fundamental que o mecanismo tenha um conjunto de práticas e conhecimentos de prevenção e autoproteção acumulados e possam desenvolver ativamente medidas que contribuam para que as vítimas possam desenvolver e implementar os próprios protocolos de segurança e prevenção. Para trabalhar com esse tema, o mecanismo dispõe das seguintes medidas:

- Distribuição de folhetos e materiais de comunicação;
- Fornecimento de guias e manuais;
- Cursos e oficinas de autoproteção individual ou coletiva;
- Acompanhamento de observadores de direitos humanos ou jornalistas

Em matéria de proteção, o mecanismo mexicano classifica os casos que buscam atendimento como 'emergenciais' ou 'padrão'. A iminência de um ataque é o grande diferencial entre os dois tipos de casos. As autoridades da Junta de Governo são responsáveis pela recepção e atendimento inicial das ocorrências e determinam qual classificação receberá o caso. Cada uma dessas classificações leva a um procedimento diferenciado, seguindo dois protocolos de atendimento distintos. As diferenças entre os dois protocolos de atendimento se dá sobretudo no tempo de resposta que o mecanismo deve ter frente ao fato e na diferença de algumas medidas de proteção disponíveis para cada uma das situações. Jornalistas e defensores de direitos humanos e jornalistas dispõem das mesmas medidas de proteção. A descrição das medidas seguem a seguir:



## MEDIDAS DE PROTEÇÃO

Ao avaliar que a vítima está em uma situação de risco, porém não iminente, podem ser acionadas as seguintes medidas:

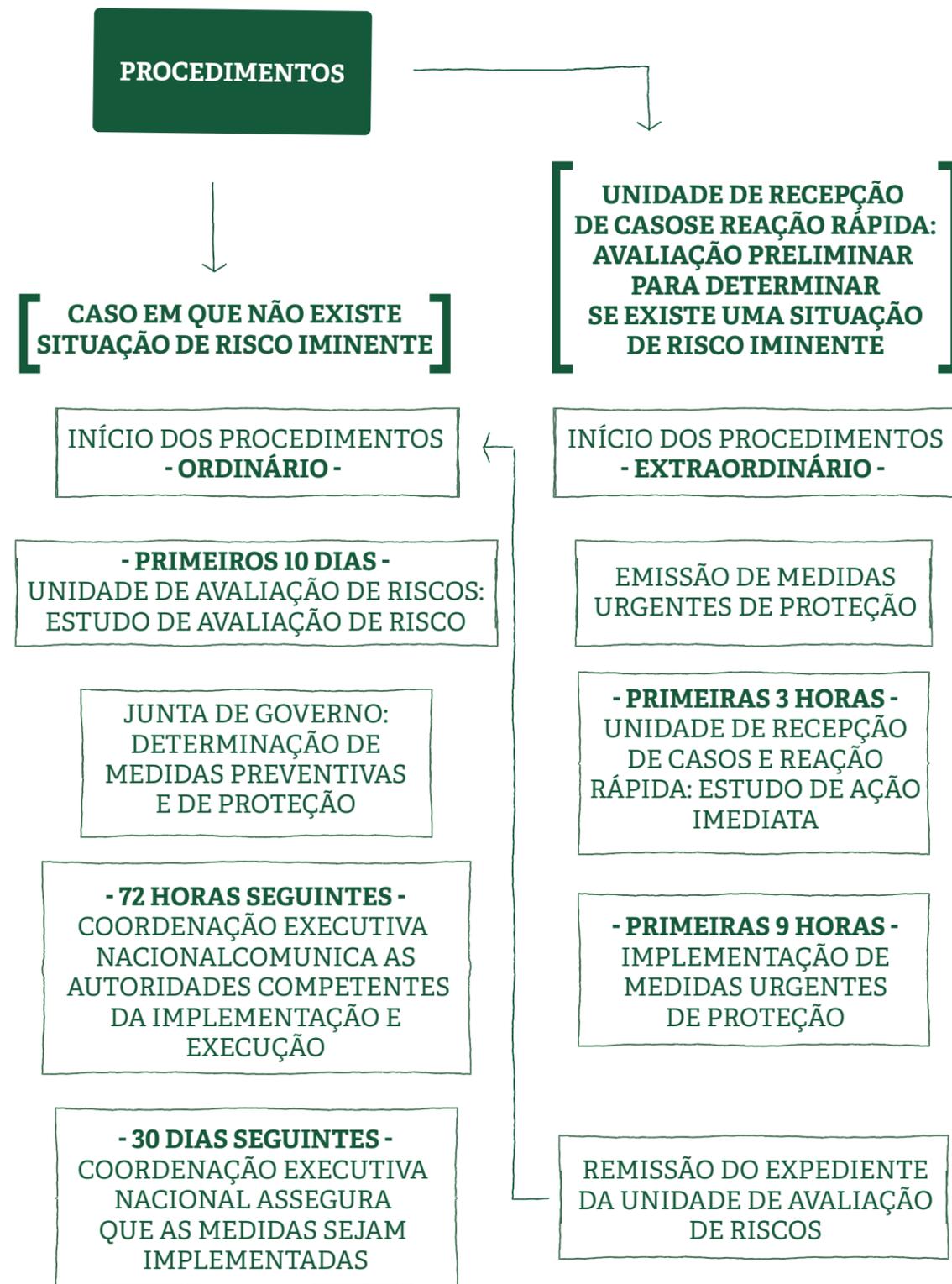
- Entrega de aparelhos de comunicação (celulares, rádios ou telefones via satélite);
- Fornecimento de câmeras, trancas, luzes ou outras medidas de segurança nas instalações de um grupo ou na residência de uma vítima;
- Fornecimento de colete à prova de balas;
- Instalação de detectores de metal;
- Uso de carros blindados.

O combate à impunidade é um eixo fundamental do mecanismo, uma vez que reconhece que a ausência de investigações e responsabilização daqueles que cometem os crimes contra jornalistas e defensores é um dos principais fatores que levam à sistematicidade de violações de direitos humanos. Por isso, desde a sua formulação, o mecanismo mexicano incorporou nas suas estratégias de proteção a jornalistas e defensores a busca pela resolução dos casos atendidos. Essa área do mecanismo só funciona se a política pública é incorporada em todas as esferas do Estado e há efetiva contribuição de outros órgãos públicos, sobretudo os responsáveis pelas investigações, além das autoridades responsáveis pelo mecanismo.

## MEDIDAS URGENTES

Ao avaliar que o risco que corre o defensor ou jornalista é alto e a ocorrência de qualquer violação é iminente, podem ser acionadas as seguintes medidas:

- Evacuação da vítima do local de risco;
- Deslocamento temporário da vítima para outra localidade;
- Escolta especializada em proteção de imóveis.





## PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ACOMPANHAMENTO E APRIMORAMENTO DO MECANISMO

Desde o início, a sociedade civil mexicana teve uma atuação muito próxima ao mecanismo, inicialmente contribuindo para a sua criação, mas também monitorando a política e elaborando frequentemente recomendações para o seu aprimoramento. Além desse olhar externo, a participação da sociedade civil é prevista formalmente na estrutura do mecanismo por meio de um Conselho Consultivo. O Conselho é um espaço composto por organizações da sociedade civil e especialistas nos temas relacionados à proteção, participando de reuniões e nas deliberações sobre casos junto a outros atores do Estado responsáveis pela coordenação do mecanismo.

A importância da participação de organizações da sociedade civil no mecanismo deve-se ao fato que elas estão em contato direto com jornalistas e com pessoas defensoras de direitos humanos. Em decorrência dessa proximidade, a carga de experiências e aprendizados que elas aportam à política pública é fundamental. As organizações também facilitam que beneficiários da política possam participar dos processos de análise de seus casos e determinação, implementação e avaliação das medidas de proteção adotadas.

A presença de organizações e entidades voltadas a defesa da liberdade de expressão, tanto no Espacio OSC quanto nos espaços de incidência da sociedade civil no próprio mecanismo, é fundamental para que a política pública aprofunde suas estratégias e técnicas de proteção voltadas a esse público. Das 20 organizações que compõem a rede Espacio OSC no México, cinco são voltadas a defesa do direito à comunicação e à liberdade de expressão. Isso certamente enriquece e qualifica a política pública para o atendimento de jornalistas.



## CRÍTICAS / DESAFIOS

Embora a sociedade civil mexicana tenha incidido no mecanismo de proteção nacional desde a sua criação e buscado sempre contribuir para o seu aprimoramento, a avaliação atual dessas organizações é que ainda faltam passos a serem tomados pelo Estado mexicano para realmente implementar a política de proteção de maneira efetiva no país. **Na prática, existe uma discrepância entre a maneira como o mecanismo foi estruturado e como ele realmente funciona.**

Buscando evidenciar os problemas e enfatizar quais partes da política pública precisam ser melhoradas, a rede Espacio OSC elabora análises recorrentes do mecanismo. Os pontos a seguir foram destacados na última análise elaborada pela sociedade civil, à qual a ARTIGO 19 teve acesso.

### 1. Envolvimento efetivo dos órgãos públicos

As entidades que acompanham o programa de proteção têm chamado atenção para a falta de participação e compromisso dos órgãos públicos no programa, pois algumas autoridades demoraram para se envolver nos processos da Junta do Governo, ainda que obrigados por lei a atuar ativamente nesse espaço. Ainda hoje, a ausência de algumas autoridades nas reuniões e espaços do mecanismo demonstra que na prática uma política pública necessita de vontade política para funcionar.

O envolvimento de distintos órgãos públicos em nível federal e a responsabilidade principal da Secretaria de Governo em coordenar o mecanismo é um importante marco para uma política pública que propõe articular diferentes esferas do Estado. Além disso, tal composição é fundamental para proporcionar não apenas proteção aos atendidos, mas também atuar para a superação da situação de risco em que eles se encontram. No entanto, a falta de coordenação entre diferentes instâncias de poder é, na prática, um dos grandes questionamentos das organizações que acompanham o programa.

*A falta de coordenação entre entidades federativas e autoridades federais é um problema generalizado no sistema de administração público federal e o desempenho das funções do mecanismo não tem sido uma exceção. Na prática, esse problema resulta na incapacidade do mecanismo de responder de maneira adequada às situações de risco que vivem defensores de direitos humanos e jornalistas, inclusive chegando a expô-los mais, quando, por exemplo, os órgãos de segurança, que não contam com a preparação suficiente para trabalhar com esse público, deixam de cumprir as medidas solicitadas pelo Mecanismo ou decidem mudar a forma de execução dessas medidas, seguindo critérios próprios.<sup>11</sup>*

O envolvimento de autoridades de alto nível do governo é importante também para o desdobramento da política nas localidades. O mecanismo mexicano prevê seu funcionamento por meio de convênios de colaboração com governos locais. Embora as autoridades estejam legalmente obrigadas a proteger as pessoas em suas jurisdições, as entidades da sociedade civil observam que há pouco envolvimento na efetivação da política localmente, com exceção de casos em que o custo político é maior devido à sua grande repercussão e visibilidade.

Atualmente, essas organizações apontam que o mecanismo mexicano se encontra em uma crise institucional em decorrência da falta de vontade política e de comprometimento das autoridades públicas responsáveis pela sua existência. Além disso, as constantes mudanças de pessoal tornam difícil o domínio técnico dos processos de avaliação de risco e desenvolvimento de medidas de proteção, o que tem culminado em defensores e jornalistas submetidos a apoio inadequado em relação à situação de risco que enfrentam.

No entanto, os principais questionamentos da sociedade civil referem-se ao papel de articulador do mecanismo na busca de soluções às questões estruturais que geram os contextos de conflito em que estão inseridos os comunicadores e defensores. Para isso, é essencial que haja o envolvimento das autoridades e órgãos públicos que viabilizem aos defensores dos direitos humanos e jornalistas terem acesso à Justiça.

Ainda com relação ao acesso à Justiça, as organizações da sociedade civil também questionam a efetividade dos órgãos públicos em combater à impunidade em crimes contra jornalistas. Ainda que os casos sejam investigados, a maioria deles não vai a julgamento e não responsabiliza os envolvidos com os crimes. Para um mecanismo que em sua proposta compreende a importância do combate à impunidade para cessar a situação de violência contra jornalistas, é preocupante que essa medida não seja colocada em prática.

## **2. Falta de transparência e dados indisponíveis**

A avaliação da efetividade do mecanismo mexicano é dificultada pela falta de transparência das autoridades que o coordenam. No entanto, as enti-

dades membro do Espacio OSC têm documentado individual e coletivamente as experiências de participação na política pública de proteção mexicana. No último diagnóstico realizado por essa rede, foi incluída uma análise coletiva sobre como tem funcionado o mecanismo a partir da documentação de 59 casos, entre solicitados e realmente atendidos pelo programa e acompanhados pelas organizações da sociedade civil<sup>12</sup>.

Para a elaboração dessa análise, foi desenvolvida uma metodologia de sistematização das experiências colhidas a partir do momento em que um defensor de direitos humanos ou jornalista decide se aproximar do mecanismo para solicitar ajuda. Cada um dos 59 casos solicitados ou efetivamente atendidos foi minuciosamente revisado, o que possibilitou uma compreensão de tendências comumente adotadas, procedimentos padrão e falhas reiteradas no funcionamento do mecanismo. Em termos de amostragem, o número de casos considerados na análise equivale a quase 30% dos casos que chegaram ao conhecimento do mecanismo no período de 2012 a 2014 (as autoridades responsáveis pelo programa divulgaram que a totalidade de solicitações recebidas nesse período foi de 203 casos).

A proposta dessa pesquisa foi analisar a efetividade do mecanismo em relação aos protocolos estabelecidos para prazos de análises de casos e elaboração e adoção de medidas de proteção. O estudo traz uma importante contribuição para a avaliação da política pública, já que o mecanismo não produz informações sistematizadas. Dados desagregados sobre os casos atendidos e a ausência de informações dificultam a avaliação do sistema.

A produção dessas informações sistematizadas ajuda na identificação de padrões de agressões e no conhecimento, por parte do mecanismo, sobre as necessidades de proteção dos jornalistas e defensores dos direitos humanos atendidos. Além disso, permite mensurar a efetividade das medidas de proteção proporcionadas. Esses dados são essenciais para que a área de prevenção do mecanismo possa atuar com mais propriedade, conhecendo e levando em consideração o contexto em que atuam seus beneficiários, contribuindo mais fortemente na elaboração de medidas efetivas de prevenção a ataques e que protejam jornalistas e defensores de situações de violência e intimidações.

Em linhas gerais, a pesquisa demonstrou que as organizações da sociedade civil integrantes do Conselho Consultivo do Mecanismo acompanham de maneira mais próxima a etapa inicial do processo, ou seja, quando o caso chega ao conhecimento do mecanismo. Esse dado era esperado, pois muitas vezes são as próprias organizações da sociedade civil que recomendam a inserção das ocorrências no programa. Nas etapas seguintes, a participação da sociedade civil cai consideravelmente. Menos da metade (44%) das organizações que acompanham o programa participam da análise de risco junto à equipe técnica. Esse índice cai para 25% quando chega a fase de acompanhamento da implantação das medidas de proteção adotadas em cada caso.

Ainda que não estejam envolvidas em todas as etapas do processo de atendimento de ocorrências atendidas pelo mecanismo, as organizações da sociedade civil conseguiram sistematizar nessa pesquisa dados importantes sobre os casos com relação a gênero, perfil das vítimas, localização geográfica, índice de atendidos efetivamente, distinção entre atendimento individual e coletivo, alegações do programa para negativa dos casos, etc. O material representa um importante diagnóstico do programa mexicano e serve de subsídio para a avaliação da política pública e caminhos para o seu aprimoramento.

## **3. Análises de risco e medidas de proteção adequadas**

No caso do mecanismo mexicano, a sociedade civil tem uma série de questionamentos sobre o processo de análise de risco e desenvolvimento das medidas de proteção oferecidas aos jornalistas e defensores dos direitos humanos. Em muitos casos, tais medidas se mostram ineficazes ou inadequadas ao real risco enfrentado pela vítima, justamente porque não existe a necessária proximidade às organizações da sociedade civil, ou aos próprios jornalistas e defensores, para a elaboração das análises de risco. Nesse sentido, seria essencial que o mecanismo fosse transparente com relação à metodologia de avaliação de risco utilizada na análise dos casos.

Além disso, as análises de risco e desenvolvimento de medidas de proteção feitas pelo Mecanismo não costumam considerar devidamente os

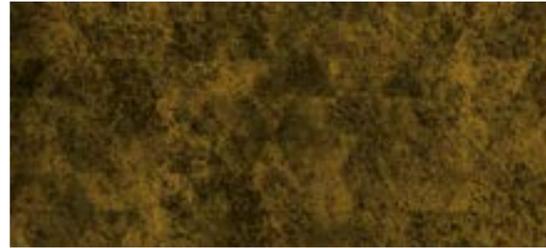
familiares das vítimas. Dessa maneira, a falta de proteção que considere esse aspecto coletivo da vida dos jornalistas costuma impactar a efetividade das medidas aplicadas aos casos.

Outra questão importante observada pela sociedade civil mexicana é que o mecanismo seja capaz de articular outras medidas de proteção além da remoção da vítima de sua localidade. As organizações consideram a retirada como uma medida extrema, que somente deveria ser adotada quando fossem esgotadas outras possibilidades. Na remoção, o processo de deslocamento pode ser extremamente penoso para a vítima. Além disso, a distância do seu local de atuação e/ou comunidade impede que o jornalista ou defensor continue a desenvolver suas atividades profissionais habituais.

Recentemente, em março de 2017, um caso polêmico reavivou a discussão sobre outras medidas de proteção a serem desenvolvidas pelo Estado mexicano que não fossem o deslocamento da vítima. O jornalista Cecilio Pineda incluído no mecanismo mexicano em setembro de 2015 e desligado do programa em outubro de 2016, após recusar ser removido de seu estado, foi assassinado. As organizações questionam o desligamento do jornalista e cobram a que o mecanismo tenha capacidade de oferecer outras medidas de proteção nos casos em que a própria vítima rejeita ser removida do seu território. Nos casos dos comunicadores, é muito importante que essas medidas existam, uma vez que a atuação deles muitas vezes está diretamente relacionada com o território onde vivem e a distância impede que sigam exercendo suas atividades<sup>13</sup>.

A falta de funcionamento pleno dessa frente de ação do mecanismo é apontada pela sociedade civil como grande responsável pela perpetuação dos crimes contra defensores de direitos humanos e jornalistas no país, fazendo com que o México continue despontando nas listas e rankings de violações de direitos humanos no número de ataques a ativistas e comunicadores.

# PROGRAMA DE PROTEÇÃO A JORNALISTAS – COLÔMBIA



A partir desses esforços, surgiram mecanismos de proteção a alguns públicos específicos que se encontravam em situação de risco em decorrência da sua condição social ou ofício. Em um cenário de conflito armado e presença de guerrilhas, os jornalistas tornaram-se um alvo político e militar. O índice de violência se acentuou nos anos 1990, quando o narcotráfico declarou guerra aos jornalistas. Sendo assim, a Colômbia foi o primeiro país da América Latina a dispor de um mecanismo de proteção a comunicadores, criado em 1999 e que até 2003 funcionou de maneira independente.

Em 2003, o Estado unificou todos os programas de proteção em um único mecanismo e atualmente esse mecanismo, chamado Unidade Nacional de Proteção, atende nove grupos específicos da população, incluindo jornalistas.

A Unidade Nacional de Proteção colombiana já passou por quatro reformas institucionais realizadas com a meta de aprimorar a política pública de proteção. No desenvolvimento do sistema, foram considerados padrões internacionais para proteção de direitos humanos, sendo que alguns princípios importantes adotados pelo mecanismo derivaram de recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) baseadas em casos concretos de jornalistas colombianos que chegaram até o Sistema Interamericano. Além disso, os organismos internacionais participam do mecanismo como observadores, em conjunto com a sociedade civil.

**A criação de um mecanismo de proteção que inicialmente se destinava especificamente a jornalistas serviu para posicionar politicamente o problema naquela época e pressionar o Estado a tomar medidas ativas para combatê-lo. Além disso, foi uma medida que efetivamente diminuiu o número ataques mortais contra jornalistas em decorrência de suas atividades.**

**Jornalista** – Alguns conceitos elaborados por organismos internacionais de direitos humanos norteiam as definições utilizadas pelo mecanismo colombiano, como a Opinião Consultiva 85 de 1995 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que define como jornalista aquela pessoa que exerce a liberdade de expressão de maneira permanente e remunerada.

O mecanismo colombiano exige que os jornalistas que buscam o atendimento apresentem um certificado ou um holerite do veículo de comunicação para o qual trabalham ou um documento de res-

paldo de organizações reconhecidas de liberdade de expressão ou que filiem jornalistas.

Para a ARTIGO 19 esse tipo de exigência é problemática, pois exclui a comunicadores que realizam de maneira espontânea ou ativista o exercício da liberdade de expressão visando cobrir ou dar visibilidade a alguma questão de interesse social ou fortalecer a luta por algum direito em sua comunidade. Esses perfis, além de na maioria das vezes não terem vínculos empregatícios, também atuam em situações de maior conflito e vulnerabilidade.

## HISTÓRICO

A Colômbia enfrenta um contexto de conflito armado há algumas décadas, em um quadro que afeta diversos setores da sociedade, entre eles os jornalistas. Em decorrência dessa situação, em 1995 o governo colombiano decidiu adotar uma série de normas que permitissem o desenvolvimento de mecanismos e instâncias de poder destinadas à proteção das vítimas de violações de direitos humanos no país. A primeira iniciativa foi a criação de um órgão ligado à Secretaria de Governo chamado Dirección de Derechos Humanos. É um espaço para o desenvolvimento de políticas públicas que promovam a proteção, preservação e restabelecimento dos direitos humanos no país.



## ESTRUTURA DA UNIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO E FLUXO DE ATENDIMENTO

A política de proteção colombiana conta com o envolvimento de três órgãos independentes compostos por diferentes atores estatais e funcionários públicos:

- **Grupo Técnico de Compilação e Análise de Informação (CTRAI – sigla em espanhol):** Realizam o trabalho de campo para checar as informações sobre os casos e desenvolver a Matriz de Risco, uma ferramenta que avalia a situação de exposição do jornalista ao perigo, levando em consideração aspectos do contexto regional, da gravidade da ameaça, da existência de intimidações anteriores, presença de grupos criminosos na região e opinião das autoridades e organizações de imprensa sobre o caso.
- **Grupo de Avaliação Preliminar (GVP – sigla em espanhol):** Tomam as decisões sobre o nível de risco da pessoa com base nas informações levantadas pelo CTRAI e avaliam se o jornalista se encontra em casos de risco extremo ou extraordinário.
- **Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM – sigla em espanhol):** Recebe as informações do GVP e determina as medidas de proteção a serem adotadas. Também é responsável por determinar a duração das ações de apoio e recomenda a finalização ou suspensão destas. A direção da UNP (Unidade Nacional de Proteção) implementa as medidas com base no relatório elaborado pelo CERREM sobre cada um dos casos. O Comitê deve reunir-se pelo menos uma vez por mês de maneira ordinária ou de forma extraordinária, conforme a urgência dos casos.



A **Direção de Direitos Humanos da Secretaria de Governo** é quem preside o Comitê e é responsável politicamente pelo funcionamento do programa.

Além da Secretaria de Governo, outros atores estatais estão diretamente envolvidos com a política de proteção e têm diferentes responsabilidades dentro do mecanismo. São eles:

- **Polícia Nacional:** participa de maneira permanente do GVP e do CERREM e é o órgão responsável pelo fornecimento de proteção imediata em situações extraordinárias de extremo risco;
- **Unidade Administrativa Especial de Atenção e Reparação a Vítimas:** somente atua nos casos em que os jornalistas tiveram de ser removidos de suas localidades;
- **Ministério de Defesa Social:** Participa de maneira permanente no GVP e atua na elaboração da análise de risco das vítimas, sobretudo no que diz respeito a presença de grupos paramilitares e guerrilhas;
- **Programa Presidencial para Proteção e Vigilância dos Direitos Humanos:** Tem voz e voto no GVP e no CERREM e sua participação é essencial, pois é um programa do Estado responsável pelas políticas públicas de proteção aos direitos humanos no país;

- 
- **Defensoria do povo (Defensoria Pública):** Participa do CERREM, mas não tem poder de voto sobre os casos e as medidas adotadas. É o órgão que, entre outras medidas, elabora alertas sobre situações de risco de violações de direitos humanos no país. O papel da Defensoria é compartilhar as informações desses alertas para, assim, complementar a avaliação de risco dos jornalistas atendidos;

- **Procuradoria Geral da Nação:** Órgão responsável por controlar e vigiar a atuação dos funcionários públicos ou particulares que exerçam funções públicas. Participa do CERREM;

- **Promotoria Geral da Nação (Ministério Público):** Não tem função dentro do programa de proteção, mas participa do GVP e do CERREM para ter informações sobre os casos, com o propósito investigativo de sua competência;

- **Governos estaduais e prefeituras:** Contribuem na elaboração de estratégias de proteção para jornalistas em situação de risco. Também são responsáveis por apresentar o mecanismo de apoio aos jornalistas que buscam ajuda. Além disso, podem ser solicitados a se posicionar publicamente sobre alguns casos, como estratégia de proteção às vítimas.

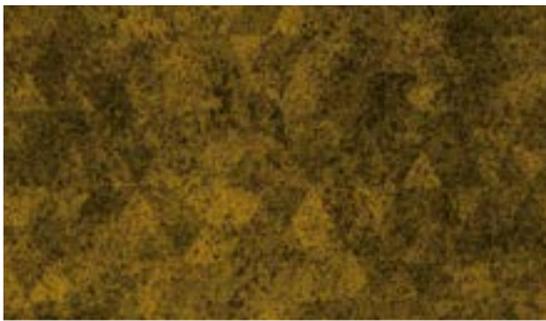
É fundamental que distintos órgãos do Estado participem da política de proteção, ainda que com responsabilidades e níveis de envolvimento distintos. Somente dessa maneira é possível que haja um diagnóstico bem elaborado sobre cada caso incluído no mecanismo e diferentes autoridades responsáveis por combater a situação de risco em que a vítima se encontra, seja garantindo proteção concreta, seja combatendo as situações de conflito do entorno.



## COMO FUNCIONA A UNIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DA COLÔMBIA?

No que tange à proteção de jornalistas, o mecanismo colombiano é norteador por alguns princípios que foram sendo desenvolvidos ao longo do aprimoramento da política. São eles:

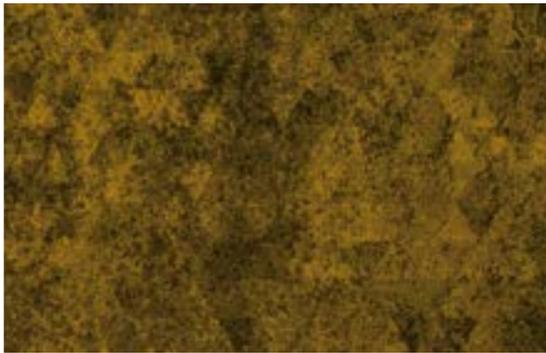
- **Boa-fé:** É o princípio que estabelece a confiança entre ambas as partes, ou seja, o Estado e os beneficiários do mecanismo. Seguindo essa diretriz, o Estado presume que os jornalistas estão notificando situações reais de risco (após a ocorrência seguir os critérios para ser atendida) e fornece real possibilidade de proteção aos jornalistas em perigo, mesmo nas situações em que as ameaças advenham de um ator estatal.
- **Casualidade:** Esse princípio estabelece que deve existir uma relação entre a situação de risco vivida pelo beneficiário do mecanismo e o exercício jornalístico. O Estado colombiano reconhece os riscos desproporcionais e específicos que enfrentam os jornalistas em função do importante direito que exercem e do impacto coletivo da sua atuação.
- **Complementaridade:** A proteção e apoio fornecidos pelo Estado têm um caráter complementar, não excludente. Sendo assim, um jornalista pode ser beneficiário de outro programa especial – como o de apoio a pessoas em condição de deslocamento forçado – e simultaneamente ser atendido por conta do risco que enfrenta devido a seu ofício jornalístico.

- 
- **Concorrência ou coordenação:** A proteção é uma responsabilidade do Estado e todas as entidades nacionais e locais devem atuar efetivamente para garantir a proteção dos jornalistas atendidos pelo mecanismo. É essencial que haja coordenação e disponibilidade por parte das autoridades policiais, governos locais e instâncias judiciais, entre outros atores estatais, em atuar desde suas competências para combater a situação de risco, evitar que se intensifique e gerar condições para que o perigo desapareça.
  - **Confidencialidade e reserva:** Informações sobre os protegidos, casos e trâmites nas instâncias de documentação, análise e deliberação têm caráter reservado, sujeito a controle por parte de outros organismos públicos e judiciais. Esse princípio deve ser de conhecimento de todos, incluindo os atendidos pelo mecanismo e, principalmente, dos funcionários públicos que têm a responsabilidade sobre essas informações.
  - **Adaptação/aprimoramento:** Esse princípio visa permitir que as medidas de proteção sejam revistas e aperfeiçoadas conforme a necessidade do beneficiário. Por exemplo, se a medida designada ao jornalista for uma escolta, ele pode sugerir uma pessoa de sua confiança e o Estado tem a obrigação de verificar se a pessoa indicada cumpre os requisitos para desempenhar a função. Essa medida é uma recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Estado colombiano e visa envolver os beneficiários no desenvolvimento das medidas para que elas possam ser adaptadas e melhoradas aos contextos específicos.
  - **Vulnerabilidade:** Para proteger os jornalistas não basta identificar a existência de um alto risco, mas também avaliar as condições de vulnerabilidade, que dependem de (i) o cargo ou função que desempenha a pessoa, (ii) o tipo de tarefas que desempenha e (iii) a localização geográfica onde atua o jornalista. Esses critérios buscam precisar a intensidade do risco em cada caso e ajudam a identificar as medidas de proteção mais adequadas.

A maioria dos casos que chegam ao conhecimento do mecanismo são provenientes das organizações de liberdade de expressão que acompanham o sistema. No entanto, os jornalistas podem procurar atendimento diretamente, por meio de outros órgãos públicos de denúncia. A Polícia, por exemplo, tem obrigação de reportar todos os casos de que tem conhecimento envolvendo jornalistas à UNP (Unidade Nacional de Proteção). Essa medida é interessante porque é capaz de transformar a perspectiva utilizada pelos agentes de segurança para compreender os crimes contra jornalistas. Essa prática pode, inclusive, influenciar a maneira de condução das investigações desses crimes.

Após tomar conhecimento do caso, uma equipe do mecanismo vai a campo (CTRAI) para apurar as informações e realizar uma análise de risco da vítima. Essa medida é fundamental para a verdadeira compreensão da situação e do contexto em que está inserido o jornalista e só pode ser desenvolvida se o mecanismo tem recursos suficientes para realizar essas viagens. Em seguida, o núcleo responsável por decidir qual o nível de risco do jornalista (GPV) emite recomendações e envia o caso para o Comitê, que é a instância responsável por decidir quais medidas de proteção serão adotadas pelo mecanismo. A velocidade desse processo depende do nível de risco que a análise do caso determina. Há trâmites mais rápidos quando o risco de um ataque é iminente.

A UNP é responsável por implementar e acompanhar as medidas de proteção aos beneficiários. Além disso, deve realizar nova avaliação de risco uma vez por ano ou se novos acontecimentos relacionados ao caso forem identificados. Para o desligamento dos beneficiários, decisão também sob responsabilidade da UNP, as únicas justificativas são se os jornalistas fazem uso indevido das medidas disponíveis ou a avaliação de risco aponta que já não existe risco.



## MEDIDAS

As medidas de proteção disponíveis no mecanismo se dividem entre duras e brandas. As medidas duras são recursos físicos e humanos, como escoltas, motoristas e veículos blindados. As medidas brandas consistem em aparelhos de comunicação, coletes a prova de balas e subsídio para o transporte.

Outras medidas também estão disponíveis:

- **Bilhetes aéreos internacionais** tanto para os beneficiários quanto para seus familiares, quando necessário mudança para outro país. Essa medida é adotada somente em casos de riscos excepcionais e só pode ser utilizada uma vez por caso. Além disso, essa alternativa só pode ser utilizada quando o país receptor da vítima e de seus familiares tem condições de recebê-los por mais de um ano
- **Transporte aéreo ou terrestre nacional** fornecido aos beneficiários e aos familiares quando necessário para que eles se desloquem a alguma região que ofereça menor risco;
- **Apoio financeiro para deslocamento temporário**, em valor fornecido por, no máximo, três meses;
- **Blindagem de imóveis e instalação de sistemas técnicos de segurança**. Medidas normalmente implementadas nos escritórios ou sedes dos veículos de comunicação, mas que excepcionalmente podem ser aplicadas às residências dos jornalistas;
- **Apoio psicossocial**.



## PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA DE PROTEÇÃO COLOMBIANO

A sociedade civil tem participação formal no mecanismo, atuando como observadora e como representante dos interesses dos jornalistas atendidos. Na Colômbia, haviam quatro organizações da sociedade civil envolvidas com o Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM). Embora não tenham poder de voto, são bastante ativas no Comitê. São a **Federação Colombiana de Jornalistas (Fecolper)**, o maior sindicato do segmento da Colômbia e que representa também as entidades locais; a **Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios de Comunicação (Andiarios)**, que representa os interesses da indústria de meios impressos; a **Associação Nacional de Meios de Comunicação (Asomedios)** e a **Fundação para a Liberdade de Imprensa (FLIP)**, uma organização não governamental que defende a liberdade de expressão em todo o país.



Cada organização apresenta as informações que possuem sobre os casos de situação de risco e essas informações chegam ao conhecimento do mecanismo. A FLIP organiza paralelamente ao programa uma documentação de casos, em trabalho bastante útil para complementar as informações levantadas pelos próprios técnicos do programa. Além disso, a FLIP tem cobrado o aprimoramento do mecanismo e, inclusive, questiona que as entidades governamentais responsáveis por sistema não têm assumido suas responsabilidades, a não ser sob cobrança enfática.

Em fevereiro de 2017, a FLIP decidiu sair do Comitê de Avaliação de Riscos e Recomendação de Medidas (CERREM) por uma série de questionamentos sobre o funcionamento do Mecanismo<sup>14</sup> e, sobretudo, por entender que o Estado Colombiano não estava considerando os aportes da organização sobre os jornalistas ameaçados e, assim, impossibilitando a participação efetiva da sociedade civil. A organização segue cobrando o funcionamento e aprimoramento do Mecanismo, ainda que não formalmente compondo mais o conselho.



## CRÍTICAS / DESAFIOS

As organizações da sociedade civil reconhecem o enorme avanço que é a própria existência de um mecanismo voltado à proteção de jornalistas no país, sobretudo por ser uma política que persiste por mais de 15 anos e que tem, ao longo dessa trajetória, realizado mudanças, buscando trabalhar sobre pontos fracos e se consolidando como uma política pública. No entanto, as organizações apontam que não basta que a estrutura da política pública envolva diversos órgãos do governo, mas necessário que os representantes desses órgãos tenham vontade política e comprometimento para desempenhar suas funções.

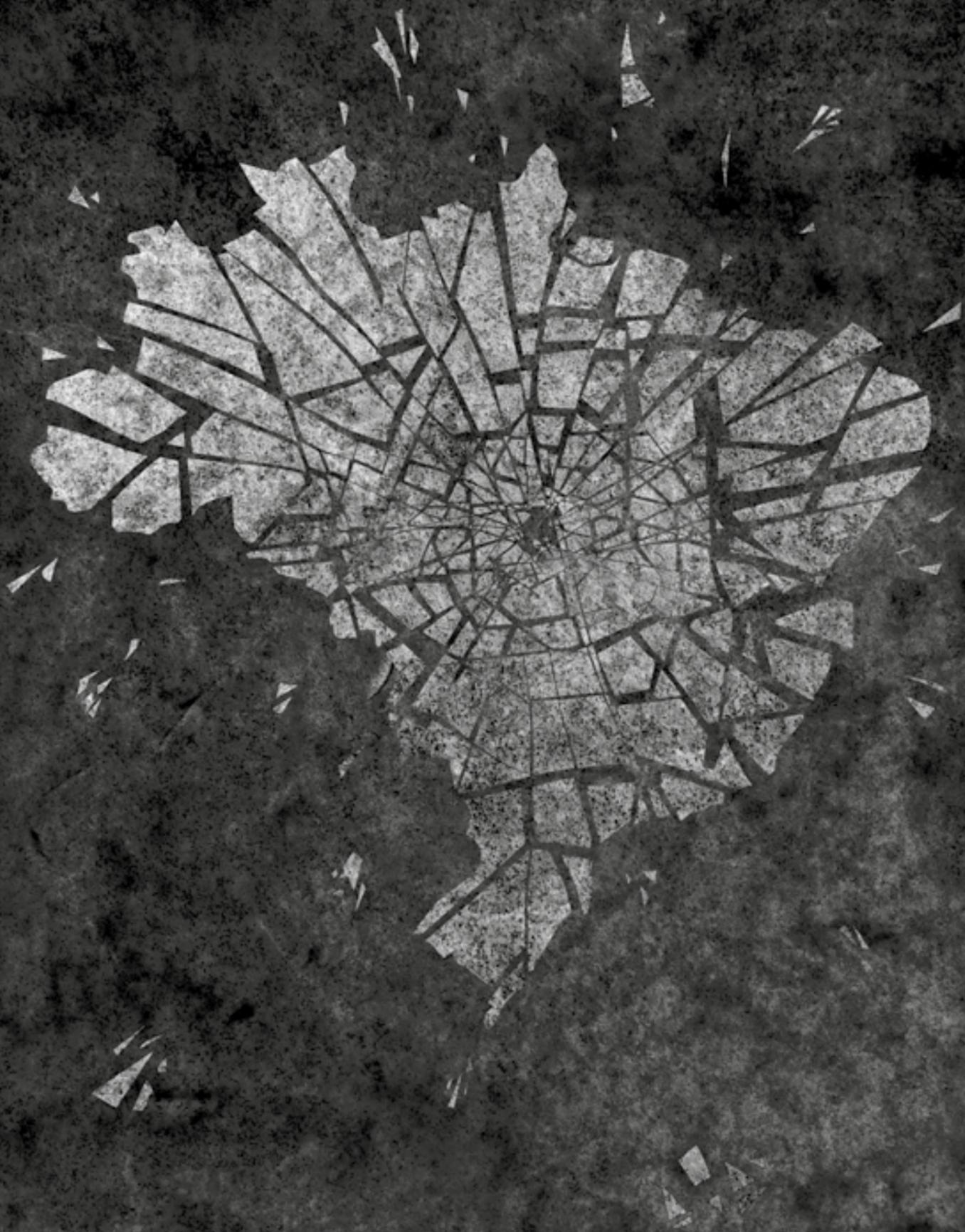


A avaliação da sociedade civil colombiana é de que cada vez menos órgãos do Estado estão se responsabilizando pela política de proteção e realmente envolvidos com a resolução das causas contextuais onde esses jornalistas atuam. Um sintoma é que o mecanismo colombiano faz grande uso de medidas de proteção físicas como escoltas e veículos blindados e tem cada vez menos atuado nas questões preventivas, que poderiam resolver as situações de risco enfrentadas por esses jornalistas e resultar em uma situação na qual não sejam mais necessárias medidas de proteção física.<sup>15</sup>

Outra questão extremamente relevante no contexto do mecanismo colombiano foram as acusações de corrupção envolvendo os funcionários públicos responsáveis pela Unidade Nacional de Proteção em 2014, que culminaram na troca do diretor da UNP. As organizações avaliam que a corrupção e o uso indevido dos recursos do mecanismo podem impactar muito o seu desenvolvimento.

Por fim, a falta de resolução dos casos de violações contra jornalistas no país contribuem para um cenário generalizado de sensação de **impunidade**, e este é um dos principais desafios apontados pela sociedade civil colombiana. O Estado, por um lado, sinaliza que respeita e garante à liberdade de expressão, ao proteger os jornalistas por meio de um mecanismo de proteção. No entanto, por outro lado, passa a mensagem de que a violência para calar os jornalistas compensa, já que segue não investigando os casos e deixa livre o caminho para que novas violações ocorram.

Nesse cenário, a falta de envolvimento dos órgãos públicos responsáveis pelas investigações no mecanismo é um grande fator para que a violência contra a liberdade de expressão no país não termine.



5

O MECANISMO  
BRASILEIRO  
DE PROTEÇÃO



Diferentemente dos mecanismos de proteção descritos acima, no Brasil não houve a criação de um mecanismo especialmente dedicado a atender comunicadores, apesar do preocupante cenário de violência apontado no segundo capítulo deste relatório.

Devido ao gravíssimo retrato da violência contra aqueles que defendem direitos humanos no Brasil, foi criado em 2005 um programa específico para atendimento a esse público. O histórico de criação desse mecanismo é narrado abaixo. Muito mais tarde, quando tal mecanismo já estava em operação, o Estado brasileiro passou a manifestar-se no sentido de receber também comunicadores nesse programa de proteção. Nenhum reconhecimento formal dessa medida ou alteração na estrutura ou funcionamento do programa foram feitos para receber os comunicadores em risco.

Abaixo, apresentaremos a estrutura e funcionamento do programa em seu desenho original - para defensores de direitos humanos, assim como os desafios críticos enfrentados por ele neste momento.

Na sequência, nos debruçaremos sobre os desafios adicionais impostos aos comunicadores em risco que buscam hoje o programa, no intuito de apontar caminhos para que esse público possa ser inserido de maneira mais responsável e sustentável nessa política pública.



## HISTÓRICO

A criação do Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) no Brasil foi fruto de grande reivindicação da sociedade civil e dos movimentos sociais. Muito embora em 1998 a Assembleia Geral das Nações Unidas tenha aprovado a Resolução 53/144 que, dentre outras coisas, reconhecia a necessidade de se proteger pessoas que lutavam pela defesa dos direitos humanos, somente no ano de 2003 o Estado brasileiro começou a dar passos para construir uma política pública nacional.

É importante destacar que as organizações da sociedade civil e movimentos sociais que participaram do processo inicial da criação do PPDDH no Brasil eram ligadas, principalmente, à luta pela terra. Os anos que se antecederam à criação do PPDDH foram de grande violência no meio rural. Em 2003, o Brasil havia registrado 71 mortes no campo, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra<sup>16</sup>. A missionária Dorothy Stang, assassinada em fevereiro de 2005 na cidade de Anapu, no estado do Pará, foi um caso emblemático que traduzia a situação de violência e ameaça que viviam defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil.

Em fevereiro de 2005, o PPDDH foi lançado em um ato realizado em Belém (PA), com a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais. O ato contou, inclusive, com a presença da missionária Dorothy Stang, assassinada uma semana após o evento. Quando criado, o PPDDH passou a funcionar **em âmbito federal e em três Estados como projeto piloto: Pará, Espírito Santo e Pernambuco.**

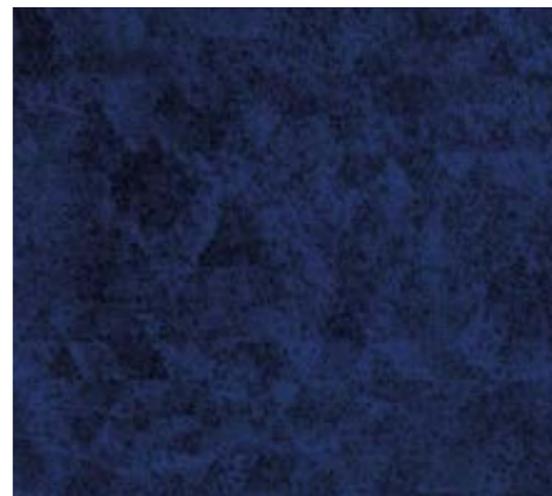
Em 12 de fevereiro de 2007, o Governo Federal instituiu o Decreto 6.044, que aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH), e definiu prazo para elaboração do Plano Nacional, que se efetivaria apenas em novembro desse mesmo ano. Tal plano deu origem ao manual de procedimentos dos programas de proteção, no qual se encontram sistematizadas “as formulações estratégicas, os procedimentos metodológicos e a estrutura operacional do Programa Nacional”.<sup>17</sup> Segundo o Manual, é objetivo do programa:

*[...]proporcionar 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 atividades nessas circunstâncias, encontrar-se em situação de risco e/ou vulnerabilidade<sup>18</sup>.*

Ao longo dos seus dez primeiros anos de existência, o mecanismo contou somente com esse decreto firmado em 2007 para existir. Desde 2009, o Projeto de Lei nº 4575 tramita no Congresso para instituir o PPDDH como uma política pública. No entanto, o texto se encontra atualmente parado e sem expectativas de avanços na tramitação. A última ação legislativa em relação ao texto foi tomada em maio de 2011.

Em abril de 2016, em meio ao turbulento cenário de tramitação do processo de impeachment, a presidenta Dilma Rousseff assinou, durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos, o Decreto nº 8724/2016 que trouxe mudanças críticas na estrutura do programa de proteção, pois:

- a) **O decreto restringiu o alcance do PPDDH a pessoas em situação de ameaça. Isso contraria a resolução 53/144 da OEA e o próprio manual de procedimentos do PPDDH, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) em parceria com a sociedade civil e outros órgãos públicos, que determina que a proteção de defensoras e defensores deve ocorrer à pessoas ou grupos em situação de risco e vulnerabilidade, e não apenas pessoas em situação de ameaça;**
- b) **O decreto também criou o Conselho Deliberativo do PPDDH, mas fixou somente a participação de órgãos do Estado e excluiu a participação da sociedade civil, que luta desde o início para que esse espaço seja paritário. Segundo a nova composição, apenas dois membros da Secretaria de Direitos Humanos e um membro do Ministério da Justiça fariam parte do Conselho Deliberativo.<sup>19</sup>**



## ESTRUTURA DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO BRASILEIRO E FLUXO DE ATENDIMENTO

O Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos foi criado no âmbito da então Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República. A pasta de Direitos Humanos sempre foi o órgão responsável pela política de proteção nesse setor, embora formalmente o mecanismo contasse com o envolvimento de outros órgãos públicos federais para articular todas as medidas previstas.

Mudanças na estrutura dos ministérios determinadas após o processo de impeachment ocorrido em maio de 2016 deixaram dúvidas quanto à atual gestão do mecanismo de proteção brasileiro, pois ele chegou, durante um período, a estar durante sob a responsabilidade do Ministério da Justiça. Atualmente, não existe uma compreensão clara por parte da sociedade civil se o mecanismo está sob a gestão do Ministério da Justiça ou do recém-criado Ministério de Direitos Humanos.

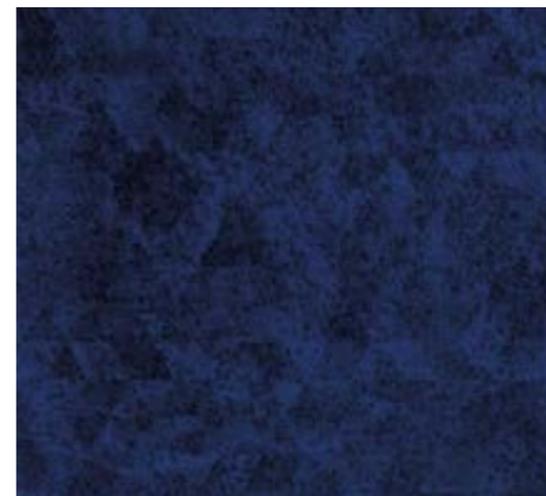
Embora a gestão do mecanismo seja federal e haja uma Coordenação-Geral do Programa Nacional responsável por atender os casos em todo o território brasileiro, a estrutura do mecanismo foi pensada para que ele funcione também em nível estadual, por meio de parcerias entre a Secretaria de Direitos Humanos com os Estados. Nos Estados conveniados, a atuação do Programa ocorre por meio de equipes técnicas estaduais das entidades executoras, que são conveniadas por meio das Secretarias de Estado.



O Estado brasileiro estruturou as parcerias com os Estados através da celebração de convênios, nos quais o governo federal contribui com um valor específico e o Estado deve apresentar a contrapartida. A execução do PPDDH fica, portanto, a cargo de organizações da sociedade civil ou órgãos públicos. O Programa de Proteção no Pará, por exemplo, era executado pela Defensoria Pública do Estado e a grande maioria dos outros programas estaduais é prestado por organizações da sociedade civil.

Passados 12 anos da criação do PPDDH, apenas nove Estados (RJ, MG, BA, RS, MA, PE, CE, ES e PA) já tomaram iniciativa de instituí-lo por determinados períodos, sendo que, atualmente, o PPDDH só existe em quatro Estados (MG, PE, CE e MA).

Para buscar atendimento do PPDDH, os defensores de direitos humanos podem procurar os programas estaduais já implantados, ou a coordenação nacional nos Estados em que não há uma equipe local responsável pela tarefa. Além disso, qualquer órgão público que tenha conhecimento de uma situação de violação ou ameaça a um defensor pode encaminhá-lo ao mecanismo de proteção. A sociedade civil também pode encaminhar casos ao mecanismo e esse procedimento costuma ser realizado com bastante frequência em decorrência do acompanhamento constante que algumas organizações de direitos humanos fazem do PPDDH.



## COMO FUNCIONA O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS?

O mecanismo brasileiro requisita que os beneficiários tenham comprovada relação com a defesa e promoção dos direitos humanos e que a haja nexos causal entre a situação de ameaça ou vulnerabilidade e a atividade de defensor.

O Manual de Procedimentos do PNPDDH entende por **violação que:**

*A violação caracteriza-se por toda e qualquer conduta atentatória à atividade pessoal ou institucional do defensor dos Direitos Humanos ou de organização e movimento social que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre familiares ou pessoas de sua convivência próxima, dentre outras formas, pela prática de crimes tentados ou consumados, tais como homicídio, tortura, agressão física, ameaça, intimidação, difamação, prisão ilegal ou arbitrária, falsa acusação, além de atentados ou retaliações de natureza política, religiosa, econômica, cultural, de origem, de etnia, de gênero, de orientação sexual, de cor e raça, de idade, dentre outras formas de discriminação, desqualificação e criminalização de sua atividade que ofenda a sua integridade física, psíquica ou moral, a honra ou o seu patrimônio.<sup>20</sup>*



Dentre as diversas **diretrizes do programa**, que podem ser consultadas da leitura do manual, **uma de suas principais missões é enfrentar as causas estruturantes dos conflitos**. Ou seja, a dimensão de proteção inclui, centralmente, **o combate das causas que geraram a situação de ameaça ou vulnerabilidade a que o defensor ou defensora de direitos humanos foi submetido, sob pena de não serem alcançados os objetivos da política**.

É importante destacar ainda que, ao contrário de outros programas de proteção na esfera federal, tal como o Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), o PPDDH tem como tarefa **prezar pela permanência do defensor ou defensoras em seu território, bem como pela continuidade de suas atividades**. Para que isso seja alcançado, o PPDDH tem como diretriz o “fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e na atuação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade”.<sup>21</sup>



## MEDIDAS

As medidas de apoio do Programa de Proteção têm três dimensões: atuar diretamente na segurança e bem-estar dos defensores atendidos, contribuir para promover a atuação dos beneficiários na defesa dos direitos humanos e articular medidas que combatam as situações estruturais de conflito nos contextos onde esses defensores estão inseridos.

O Mecanismo prevê:

- **Visitas periódicas ao local de atuação do defensor;**
- **Divulgação e ações de visibilidade sobre a atividade do defensor;**
- **Realização de audiências públicas de solução de conflitos;**
- **Articulação com os órgãos envolvidos na solução das ameaças;**
- **Acompanhamento das investigações e denúncias;**
- **Retirada do local em casos emergenciais ou excepcionais;**
- **Proteção policial em casos de alto risco.**<sup>22</sup>

Prioritariamente, o Programa de Proteção foi pensado para promover articulações com os órgãos e entidades que possam atuar na resolução dos conflitos e na superação das causas que geram as ameaças aos defensores de direitos humanos, como órgãos do sistema de Justiça estaduais e nacionais.



## PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil acompanha o mecanismo desde sua origem, contribuindo inclusive para a sua criação. Nos dez primeiros anos de existência do mecanismo, cinco organizações da sociedade civil participaram formalmente da composição da Coordenação Nacional do mecanismo, um espaço paritário formado por órgãos públicos e organizações da sociedade civil que acompanhava e avaliava o desempenho do Programa de Proteção.

O último decreto que instituiu o desenho institucional atual do programa não conta mais com a participação da sociedade civil. Na prática, esse decreto acabou com a coordenação nacional do PPDDH. Mesmo diante do apelo de mais de 60 organizações, a Secretaria de Direitos Humanos não corrigiu esse grave erro antes do afastamento da ex-Presidente Dilma Rousseff.

Atualmente, a sociedade civil tem feito incidências, através do Conselho Nacional de Direitos Humanos, para a garantia de continuidade dessa política pública. Por isso, foi criado no CNDH, no âmbito da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais, a Subcomissão sobre os Programas de Proteção (PROVITA, DEFENSORES e PPCAAM). Essa comissão possui quatro membros da sociedade civil indicados pelo CNDH, quatro membros da Secretaria Especial de Direitos Humanos, um membro do Ministério Público Federal e um membro da Defensoria Pública da União. A subcomissão foi instituída com objetivo de aperfeiçoar os referidos sistemas de proteção.



## CRÍTICA / DESAFIOS

A Sociedade Civil e os movimentos sociais, articulados pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), do qual a ARTIGO 19 faz parte, sempre acompanharam de perto a execução da política, encaminhando anualmente recomendações ao governo federal para seu aprimoramento<sup>23</sup>. Inclusive, a coordenação nacional do PPDDH, conforme mencionado no item anteriormente, era composta por cinco organizações da sociedade civil, todas integrantes do Comitê<sup>24</sup>.

Infelizmente a política pública de defesa dos Direitos Humanos, que sempre foi frágil, aos poucos foi sendo cada vez mais sucateada pelo Estado brasileiro. Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma profunda deterioração do Programa de Proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (PPDDH). Já em 2015 a coordenação nacional do PPDDH apresentava sinais de esvaziamento de seu caráter político. Durante 2015, apenas duas reuniões da coordenação nacional foram realizadas, além das coordenações estaduais do programa terem sido excluídas de participar desse espaço de discussão. Esse fato levou o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos a apresentar denúncias na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização dos Estados Americanos (OEA), relatando preocupação com os rumos da política e a falta de prioridade do Estado brasileiro em garantir a proteção de defensores de direitos humanos.<sup>25</sup>

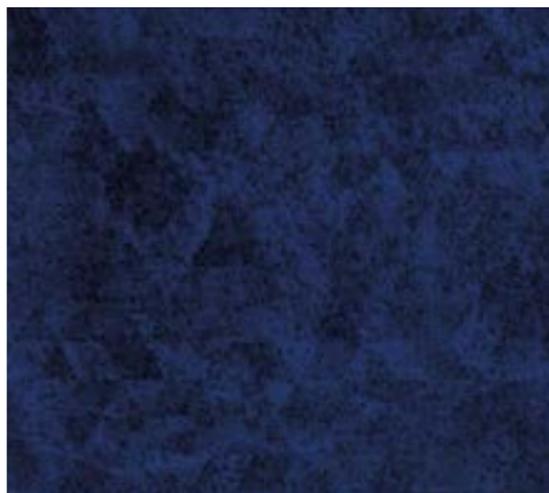


Atualmente, segundo informações da Secretaria de Direitos Humanos, o PPDDH possui 423 pessoas incluídas em proteção em âmbito federal<sup>26</sup>. Coincidentemente, **o ano de 2016, que marca o sucateamento da política pública, houve o maior número de assassinatos de defensores de direitos humanos desde o ano de 2003 (um ano antes da criação da política de proteção no Brasil), totalizando 68 mortes registradas.** Esse fato demonstra que há uma **profunda relação entre o esvaziamento da política e a piora do cenário dos direitos humanos no Brasil.** Diversas outras políticas públicas fundamentais para garantia da proteção a defensoras e defensores de direitos humanos também vem sofrendo um profundo sucateamento, o que os deixa em situação de ainda maior de vulnerabilidade.

Cumprir destacar que o PPDDH não existe legalmente no Brasil como uma política de Estado, sustentando-se apenas pelo Decreto Presidencial nº. 6.044 de 12 de fevereiro de 2007, podendo, assim, ser encerrado em qualquer momento. Embora exista, desde 2009, o Projeto de Lei n. 4.575 na tramitando na Câmara dos Deputados, com intuito de **instituir o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos**, percebe-se que poucos foram os esforços realizados pelo Poder Executivo e Legislativo para que o referido fosse aprovado.

As consequências da falta de aprovação de um marco legal são desastrosas para a consolidação do programa, uma vez que sequer os Estados são impelidos a consolidar essa política.

No nível estadual, o programa atualmente só existe em quatro Estados (MG, PE, CE e MA). Recentemente, o Estado do Espírito Santo, um dos primeiros a implantar o PPDDH, encerrou a ação, deixando para trás uma série de avanços conquistados nos últimos anos. Outro exemplo é o Pará, que embora tenha chegado a implementar o PPDDH, atualmente não possui qualquer mecanismo de proteção e, não por acaso, é um dos Estados que mais registram mortes de defensores.



Essa forma de estruturação da política é motivo de grande crítica por parte das organizações da sociedade civil, principalmente porque a elaboração de parcerias através de convênios é muito precária e sofre com a descontinuidade. Os programas estaduais são recorrentemente suspensos por complicações nos convênios ou pela falta de recursos.

Dos problemas identificados com a política de proteção a defensores, alguns vêm sendo apontados pelo Comitê de Defensores e movimentos sociais, e muitas vezes compartilhados pelas próprias entidades da sociedade civil que executam o PPDDH. Como mais graves são citados: 1) não garantir o orçamento para ser destinado ao PPDDH ou mesmo atrasar no repasse da verba às entidades executoras dos programas; 2) falta de estrutura e pessoal adequados para atender as especificidades de cada Estado e os distintos perfis atendidos; 3) falta de interação e compreensão de órgãos estatais, como as Secretarias de Segurança Pública, postura necessária ao auxílio de apuração de denúncias e das violações e mesmo a promover a proteção física dos defensores e das defensoras; 4) falta de um marco regulatório da política de proteção; 5) falta de participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo.

Para essa pesquisa, foram entrevistados três membros da sociedade civil que participaram da execução do PPDDH no âmbito dos Estados. Com esses depoimentos, a pesquisa buscou detalhar e trazer alguns exemplos concretos de problemas de funcionamento do mecanismo de proteção. A tentativa de evidenciar essas falhas procura contribuir para que os responsáveis por essa política pública saibam quais as mudanças específicas que precisam ocorrer no mecanismo a fim de aprimorá-lo.



Em Minas Gerais, por exemplo, um dos maiores problemas diz respeito à falta de estrutura, considerando a enorme extensão (são mais de 586 mil quilômetros quadrados, ou seja, mais que toda a Espanha) e a equipe técnica reduzida para atuar em todo o território. Minas Gerais possui 853 municípios, sendo que as distâncias de alguns deles em relação a sede do programa que fica na capital, Belo Horizonte, pode chegar a 800 quilômetros. Para a equipe que executa o PPDDH no Estado (atualmente com 62 defensores e defensoras de direitos humanos), isso é um elemento que gera grandes dificuldades.

Um segundo complicador, para Maria Emília Silva, diretora do Instituto de Direitos Humanos (IDH), instituição que executa a coordenação do PPDDH desde 2010, “é uma equipe mínima de quatro técnicos para fazer o atendimento a todo o Estado”.

A falta de garantia de orçamento e a ausência de aprovação do Projeto de Lei que visa criar o marco regulatório da política de proteção também são apontadas como falhas para Marta Falqueto, do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra e ex-coordenadora do PPDDH do Estado do Espírito Santo. Outro complicador é a demora no repasse dos recursos, segundo apontou o ex coordenador do PPDDH da Bahia, José Carvalho.

A falta de interação com órgãos capixabas como a Secretaria de Segurança Pública, também foi apontada como uma dificuldade. Segundo Marta Falqueto, “quando buscávamos proteção policial para algumas pessoas, a resposta era sempre a mesma: não há efetivo”.

Outro problema decorrente da fraca interação com outros órgãos estatais, segundo José Carvalho, é a dificuldade quanto à apuração das denúncias. Além disso, a “falta de celeridade na disponibilização de escolta para o deslocamento de defensores e defensoras” também foi apontada por Carvalho como uma das principais falhas, .



### Principais falhas do PPDDH na visão das organizações da sociedade civil

O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), que ao longo dos últimos anos vem apontando falhas no PPDDH, destaca como principais problemas, entre outros:

1. A dificuldade na tramitação para a aprovação do PL 4575/2009 que regulamenta o PPDDH;
2. A falta de implementação do Plano Nacional de Proteção às Defensoras e Defensores;
3. A necessidade de ampliação da estrutura e do orçamento do PPDDH no âmbito da SDH, a fim de garantir a proteção das defensoras e dos defensores de direitos humanos enquanto política de Estado;
4. A necessidade de criação, no âmbito do PPDDH de um mecanismo de articulação entre os diversos órgãos de Estado responsáveis pelo enfrentamento das causas estruturais que geram as violações no contexto em que os defensores e defensoras estão inseridos;
5. A necessidade de implantação de um plano de trabalho junto às instituições do sistema de Justiça e de segurança pública voltado para o monitoramento e acompanhamento das ações judiciais e de inquéritos policiais que envolvam defensoras e defensores, seja para a apuração das violações e ameaças, seja para garantir assessoria jurídica para os casos de criminalização da sua luta em defesa dos direitos humanos;
6. A necessidade de ampliação e desburocratização na parceria nos Estados federados para além da celebração de convênios, e buscar novas formas de execução da política de proteção às defensoras e os defensores;



7. A necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de proteção, no sentido de atender a grupos e comunidades pelas quais lutam as defensoras e os defensores, em especial os povos e comunidades tradicionais;
8. A necessidade de articulação de políticas sociais que atendam a dimensão da proteção social das defensoras e dos defensores de direitos humanos inseridos no programa, como assistência médica, psicológica e previdenciária, por exemplo;
9. A necessidade de criação e capacitação de unidades policiais especializadas para a proteção das defensoras e dos defensores de direitos humanos, bem como órgãos e procedimentos especializados para o recebimento e processamento de denúncias apresentadas pelas defensoras e defensores de direitos humanos;
10. A necessidade de criação, em caráter emergencial, um mecanismo do PPDDH específico para atender a demanda dos Estados da Amazônia e de Mato Grosso do Sul, envolvendo órgãos nacionais e regionais;
11. A necessidade de criação de metodologia específica para atuar com defensoras de direitos humanos, incorporando a perspectiva de gênero;
12. A necessidade de construir uma metodologia específica para atender comunicadoras e comunicadores, de modo a compreender as especificidades das violações que acontecem no contexto das violações ao direito à liberdade de expressão, como se detalhará na seção seguinte.

Ressalta-se, contudo, que tais deficiências e falhas foram apontadas ao PPDDH no atendimento aos defensores e defensoras de direitos humanos em geral. Fato é que, quando falamos nos comunicadores, as deficiências e falhas são ainda maiores, como tentaremos demonstrar a seguir.

## UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO A COMUNICADORES?

Embora o governo brasileiro já tenha se posicionado publicamente sobre o PPDDH também atender comunicadores e comunicadoras, o que se nota a partir de pesquisa realizada junto a três programas de proteção estaduais (MG, BA, ES) é que o PPDDH, tal como existe hoje, é incapaz de abranger a essas demandas. Não há metodologias específicas de atendimento e proteção, além da completa ausência de divulgação específica a esse público, mesmo por parte da equipe federal. Além disso, não existe a participação de entidades de comunicação e liberdade de expressão entre aquelas da sociedade civil que, em seu modelo original, deveriam acompanhar o programa.

### ■ Inclusão no PPDDH e divulgação do mecanismo de proteção para comunicadores e comunicadoras.

Uma grande questão para a inserção de comunicadoras e comunicadores no PPDDH reside no fato que essas pessoas sequer conhecem o programa, nem se enxergam como público potencialmente atendido pela política. A violação ao direito à liberdade de expressão por meio de ameaças e perseguições a comunicadoras e comunicadores no exercício de suas atividades é uma violação a direitos humanos e, portanto, deve ser combatido pelo Estado brasileiro. Embora os três programas estaduais pesquisados nesse relatório já tenham atendido comunicadores, nenhuma divulgação específica foi feita focada nesse público. Em um dos casos envolvendo um comunicador, este procurou os “direitos humanos” sem saber da existência desse mecanismo de proteção.

Não há, assim, pelo menos entre os programas pesquisados, e também no programa federal, qualquer divulgação específica do PPDDH a comunicadores e comunicadoras. Isso faz que muitos não procurem esse mecanismo ao se deparar com situações de risco ou ao ser vítima de ataques.

### ■ Ausência de metodologias para inclusão dos comunicadores e comunicadoras

Um dos complicadores do PPDDH, quando se trata de comunicadores e comunicadoras, envolve justamente as metodologias de inclusão que, neste caso, podem ser diferenciadas das metodologias envolvendo defensoras e defensores de direitos humanos de modo geral. Muitas comunicadoras e comunicadores atuam através do meio digital e são perseguidos precisamente pela utilização deste meio de comunicação e seu alcance. Outros trabalham com jornalismo investigativo e precisam se colocar em situações de risco ou de anonimato para conseguir apurar determinado fato de interesse de toda a sociedade. Outras pessoas, além de serem defensoras e defensores de direitos humanos em outras áreas de atuação, usam estratégias de comunicação para fazer a defesa dos direitos que perseguem e sofrem, assim, uma dupla violência. Por essas razões, são diversas situações preocupantes que envolvem comunicadoras e comunicadores, bem como diversas as violações e violências que decorrem de seu trabalho ou ativismo em comunicação. Assim, conhecer as especificidades e demandas desse público específico para, então, construir uma metodologia de proteção que se aplique ao tal público é uma demanda central para a política de proteção.

A despeito da necessidade de estabelecer metodologias diferenciadas, não há qualquer indicação a respeito dessa construção. O programa federal, por exemplo, até onde se tem conhecimento, não possui diretrizes específicas para comunicadores, embora seja consolidado o entendimento de que os comunicadores devem ser atendidos pelo PPDDH. Quanto aos programas estaduais, nos três casos pesquisados também foram aplicados, a princípio, as metodologias destinadas aos defensores e defensoras de forma geral.

Em razão de toda a exposição do comunicador e de todas as especificidades que envolvem sua vida e de seu trabalho, é preciso que o mecanismo estude profundamente a necessidade de medidas específicas e diferenciadas, sob o risco de inviabilizar a inclusão ou mesmo a permanência do defensor no PPDDH. Contudo, os programas, tal como funcionam atualmente, dificilmente conseguem abranger as especificidades desse público.

José Antônio de Carvalho, ex coordenador do PPDDH da Bahia, menciona que em relação aos comunicadores é “preciso de ajustes e de metodologia diferenciada. Hoje como está, não supre as exigências e especificidades para o seguimento”.

Marta Falqueto, ex coordenadora do PPDDH do Espírito Santo, destaca que até então “nunca pensaram que para jornalista ou para comunicador tinha de ter alguma coisa específica. Por isso a gente nunca reivindicou algo específico”. Ela menciona, ainda, que “pela especificidade que é a vida de um comunicador, é muito difícil que o que temos hoje dê conta de protegê-los”.

Sabe-se que muitos são os problemas e vulnerabilidades envolvendo o PPDDH quando se trata de defensores e defensoras de direitos humanos em geral. Contudo, há o reconhecimento de que as metodologias de inclusão nos mecanismos de proteção atualmente existentes no PPDDH não podem simplesmente ser reproduzidas aos comunicadores e comunicadoras. Ainda há muito o que se aperfeiçoar para que o PPDDH consiga abranger a demanda desse público específico.

### ■ Participação da sociedade civil relacionada ao tema

A participação de organizações de liberdade de expressão e entidades representativas de categorias de profissionais de comunicação, conforme foi demonstrado nos mecanismos mexicano e colombiano, são imprescindíveis para que o mecanismo de proteção desenvolva reais condições de atender a comunicadores com efetividade.

As organizações que atuam nesse tema acarretam acúmulos sobre os tipos de violações sofridos por comunicadores, os contextos em que elas geralmente costumam ocorrer e, principalmente, estão em contato direto com os comunicadores, o que possibilita que a política pública alcance a ponta e cada vez mais comunicadores possam acessar o mecanismo quando estão em situações de vulnerabilidade ou enfrentam riscos e ameaças.

É importante salientar que para que essa participação ocorra, é preciso que o mecanismo brasileiro volte a contar com um espaço formal e efetivo para a colaboração da sociedade civil no desenvolvimento dessa política pública e que esse espaço seja ampliado para contemplar as organizações voltadas ao tema da comunicação e da liberdade de expressão.

# COMPARAÇÃO DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO

	MÉXICO	COLÔMBIA	BRASIL
<b>MARCO LEGAL</b>	✓	✓	✗
METODOLOGIAS ESPECÍFICAS PARA ANÁLISE DE RISCO <b>MARCO METODOLÓGICO</b>	✓	✓	✗
<b>MEDIDAS DE PROTEÇÃO ESPECÍFICAS PARA COMUNICADORES</b>	✗	✗	✗
ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE <b>CIVIL</b> QUE ATUA NO TEMA	✓	✓	✗
ENVOLVIMENTO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS	✗	✓	✗

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Embora os contextos políticos do Brasil, do México e da Colômbia tenham suas peculiaridades, existe certa relação na situação de violência enfrentada pelos comunicadores desses países pessoas que desafiam poderes estabelecidos para contar fatos de interesse público, denunciar irregularidades ou até mesmo lutar por outros direitos por meio do exercício da liberdade de expressão. No entanto, México e Colômbia deram importantes passos na preservação do direito à liberdade de expressão, passo esse que ainda precisa ser dado pelo Estado brasileiro. A própria criação de mecanismos de proteção dedicados a comunicadores demonstra isso.

No entanto, apesar desses importantes avanços históricos, é também necessário ressaltar a atual falta de vontade política para aprimorar e tornar mais efetivas essas políticas públicas de proteção a quem defende direitos, e isso é um denominador comum entre os Estados latino-americanos que dispõem desse tipo de mecanismo. Em todos eles há uma série de problemas de funcionamento que fazem com que essas políticas públicas atuem muito mais por meio de medidas paliativas do que medidas capazes de solucionar definitivamente os conflitos dos contextos dos defensores e comunicadores. Ainda assim, as organizações da sociedade civil que acompanham o tema em geral concordam que um mecanismo dessa natureza é fundamental para o reconhecimento por parte do Estado da violência que assombra seus comunicadores e defensores, assim como para que o Estado assumira sua responsabilidade em efetivar a proteção dessas pessoas.

Temos observado que a discussão sobre a situação crítica das violações contra a liberdade de expressão e da violência contra comunicadores no Brasil tem avançado gradativamente nas instâncias do poder público, entre as organizações de direitos humanos e na própria sociedade. No entanto, para que saiam da esfera do debate e passem para o rol das prioridades do Estado, é vital que se reconheça a importância da comunicação e de seu mensageiro para o fortalecimento da democracia.

O Brasil deve emergencialmente criar medidas de prevenção e proteção a comunicadores. Independente da forma como esse mecanismo for construído, seja por meio da criação de um programa específico ou da incorporação dos comunicadores ao mecanismo existente, é preciso que as políticas de proteção consigam alcançar esse público por meio de metodologias de avaliação de riscos e medidas de proteção adequadas. Além disso, é essencial que os próprios comunicadores e as organizações da sociedade civil participem da criação e manutenção de um mecanismo de proteção.

Como mencionado acima, é vital que o Estado Brasileiro fortaleça o próprio PPDDH para que este consiga, com todas as suas limitações, abranger mais fortemente os comunicadores e comunicadoras, já que tal como existe hoje, acaba por afastar e impedir a própria permanência desses agentes em seus locais originais de atuação.

Nesse sentido, elencamos a seguir algumas recomendações ao Estado Brasileiro, especialmente os Poderes Executivo e Legislativo.

## RECOMENDAÇÕES:

1 — Aprovação imediata do Projeto de Lei nº 4.575/2009, que cria um marco legal para o Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), inclusive com a determinação de destinação específica de recursos aos programas estaduais.

2 — Retomada da participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do PPDDH, com a revogação do Decreto 8724, que alterou a estrutura do PPDDH em 2016;

3 — Promoção da divulgação do PPDDH de forma específica para comunicadoras e comunicadores;

4 — Revisão das metodologias de proteção do PPDDH das equipes federais e estaduais, considerando as especificidades dos comunicadores e comunicadoras;

5 — Participação efetiva dos comunicadores na construção e revisão das metodologias já existentes do PPDDH, com enfoque à proteção de comunicadores e comunicadoras;

# METODOLOGIA

A ARTIGO 19 define a violação ao direito à liberdade de expressão toda ação por parte do Estado ou ator não estatal que interfira de maneira direta ou indireta na livre circulação de ideias, opiniões ou informações. A omissão por parte do Estado a essas ações também é considerada uma violação à liberdade de expressão.

O relatório se dedica aos casos sofridos por profissionais de comunicação por entender que estes perfis exercem importantes atividades relacionadas ao direito humano, que não se restringem a liberdades individuais, mas principalmente proporcionam uma dimensão coletiva da liberdade de expressão. Reconhecendo a importância dessas atividades para a sociedade e a necessidade de manutenção e efervescência do debate público, a ARTIGO 19 monitora e registra violações de liberdade de expressão sofridas por esses profissionais.

O relatório de graves violações à liberdade de expressão de comunicadores refere-se aos casos onde esse direito humano de expressar-se livremente foi intensamente violado<sup>27</sup> com a intenção de colocar em risco a vida da vítima, por meio dos seguintes crimes:

- **Homicídios;**
- **Tentativas de assassinato;**
- **Ameaças de morte;**

As informações apuradas, detalhadas e analisadas no relatório dizem respeito somente às graves ocorrências. No entanto, também são monitoradas outras formas menos graves de violações, informações que também servem de subsídio para a produção do relatório.

A ARTIGO 19 desempenha três etapas para a checagem e consolidação das informações:

- **Monitoramento:** mapeamento dos casos de violações e coleta das informações iniciais sobre cada ocorrência a partir de matérias jornalísticas publicadas por diversos perfis de veículos de comunicação, organizações sociais, redes de correspondentes e pelas próprias vítimas ou testemunhas dos casos.
- **Registro completo:** detalhamento das informações mapeadas no monitoramento através da apuração de cada caso por meio de entrevistas com as vítimas, conhecidos e familiares das vítimas, membros de organizações da sociedade civil que trabalham com o tema e autoridades responsáveis pelos casos.
- **Acompanhamento:** documentação e análise jurídica de alguns casos para avaliação de possível ação judicial ou encaminhamento para organizações parceiras e posicionamentos públicos alertando sobre os casos e cobrando as devidas ações do Estado.

## ANÁLISE DOS DADOS

Para as análises dos dados levantados, primeiramente foi necessário identificar toda evidência disponível que pudesse fortalecer e ajudar a sustentar a relação direta entre os fatos, o trabalho de comunicação e as opiniões e/ou informações que possam ter sido expressadas pela vítima ou que ela planejava expressar.

Feitas essas correlações, utilizou-se o cruzamento de categorias de análise consideradas centrais para a caracterização das violações. Dentre essas categorias, destacam-se três tipos: as que caracterizam a vítima, as que caracterizam o crime e as que caracterizam o autor. Para a caracterização da vítima, levantou-se o perfil (comunicador ou defensor de direitos humanos), a atividade e o gênero.

Para a caracterização do crime, analisou-se o tipo de violação (homicídio, tentativa de assassinato, ameaça de morte); onde ocorreu (região, estado e dimensão da cidade) e existência de violações anteriores. Sobre a dimensão das cidades, segue-se a classificação do IBGE: cidades pequenas (menos de 100 mil habitantes); médias (de 100 a 500 mil habitantes) e grandes (mais de 500 mil habitantes).

A caracterização do autor da violação foi feita com a análise do perfil do possível mandante e das prováveis motivações. O perfil do autor é o tipo de atividade que faz com que o possível mandante esteja ligado ao contexto da violação, com as seguintes possibilidades: polícia, político, crime organizado, empresário e agente público.

Além disso, procurou-se levantar as prováveis motivações, ligadas ao exercício da liberdade de expressão pela vítima, que levaram o autor a cometer o crime. São elas: realização de investigação ou apuração de informações, realização de denúncias, e emissão de críticas ou opinião.

Caraterizada a violação em suas diferentes dimensões, procurou-se levantar o status de cada caso no sistema penal, seja o inquérito policial, a investigação do Ministério Público ou uma ação penal na Justiça. Os diferentes critérios para caracterizar essas categorias são detalhados na tabela adiante:

Na etapa de monitoramento, foram coletados todos os tipos de violação relacionados à liberdade de expressão. O registro completo contempla somente os casos graves – homicídio, tentativa de assassinato, ameaça de morte, tortura e sequestro. São os números relacionados a essas categorias que foram sistematizados para a elaboração desse relatório.

Tendo em vista que as ocorrências coletadas no monitoramento são baseadas em sites de notícias e de outras organizações da sociedade civil por meio da equipe interna do programa de proteção e segurança da ARTIGO 19, reconhecemos que a falta de contatos in loco nas diferentes regiões do país podem prejudicar uma coleta completa de todos os casos ocorridos ao longo do ano. Dessa maneira, reconhecemos que apesar dos esforços empreendidos, há a possibilidade de existirem casos que não chegaram ao nosso conhecimento e que o número de violações à liberdade de expressão sofridas por comunicadores pode ser ainda maior do que o considerado para a elaboração deste relatório.

Importante: A investigação da ARTIGO 19 independe das investigações oficiais – que são tomadas por nós como apenas uma possível versão do fato. Isso se faz necessário uma vez que os agentes públicos e policiais envolvidos podem ser parte interessada na violação em questão. De outro lado, não é intenção da ARTIGO 19 substituir ou concorrer com o trabalho de investigação oficial. Pelo contrário, demandamos a resolução oficial dos casos e que os culpados sejam julgados e punidos, conforme as leis do país.

<b>STATUS DOS CASOS</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
Vítima não procurou as autoridades	Acontece uma violação, mas a vítima não formaliza a queixa.
Polícia não formalizou Boletim de Ocorrência (BO)	A vítima procura formalizar a queixa, mas autoridade policial recusa-se a fazê-lo.
Formalizou BO e não houve investigação	Autoridade policial registra Boletim de Ocorrência, mas não abre investigação.
Inquérito policial em andamento	Autoridade policial abre inquérito e a investigação está em desenvolvimento
Investigação não avançou	Autoridade policial abre inquérito, mas não há nenhuma alteração na investigação por mais de três meses.
Investigação concluída	Autoridade policial encerra investigação e encaminha para o Ministério Público.
Investigação deu início a uma ação penal	O Ministério Público abre um processo penal.
Ação penal gerou sentença	Processo na Justiça gera sentença em primeira instância.
Condenados não cumprindo pena	A sentença judicial teve condenados, mas eles estão foragidos.
Caso arquivado	As autoridades policiais ou o Ministério Público arquivaram o caso.
Não se aplica	Não se aplica a nenhuma categoria.

É importante esclarecer que as informações sobre os status dos casos não provêm somente das autoridades, pois, em alguns casos, essas autoridades se recusaram a colaborar para a apuração da ARTIGO 19. Algumas vezes também não estavam disponíveis para o contato, ou o contato não foi suficiente para levantar as informações desejadas. Nesses casos, os dados referentes aos status das investigações foram fornecidos pelas próprias vítimas ou por pessoas relacionadas a elas e que acompanham o desenvolvimento do caso.

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Gil. Caso de blogueiro reacende debate sobre métodos de Moro na Lava Jato. 22 de março de 2017. El País. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490133412\\_640724.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490133412_640724.html)

ARTIGO 19. Decisão de Sérgio Moro contra blogueiro é intimidatória e viola Constituição. 22 de março de 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/03/22/decisao-de-sergio-moro-contrablogueiro-e-intimidatoria-e-viola-constituicao/>

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. A situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e da Política Nacional a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Brasil. 2016. Justiça Global. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/10/RPU-Defensores.pdf>

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos – 2014. 2014. Justiça Global. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Carta\\_comit-05\\_2014.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Carta_comit-05_2014.pdf)

ECODEBATE. CARTA DO COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS/ES DOS DIREITOS HUMANOS À MINISTRA DA SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2012. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2012/12/17/carta-do-comite-brasileiro-de-defensorases-de-direitos-humanos-a-ministra-da-secretaria-de-direitos-humanos/>

III Consulta Latino-Americana de Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2010/02/consulta\\_final\\_defensores\\_dh.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2010/02/consulta_final_defensores_dh.pdf)

INESC. Sociedade civil apresenta recomendações para Programa de Proteção aos Defensores/as de DH. 22 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2010/novembro/sociedade-civil-apresenta-recomendacoes-para-programa-de-protecao-aos-defensores-as-de-dh>

MADEIRO, Carlos. Número de mortes no campo no país é o maior desde 2003, aponta relatório. 15 de abril de 2016. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/04/15/numero-de-mortes-no-campo-e-o-maior-desde-2003-aponta-relatorio.htm>

OFÍCIO JG N. 30/2016. Justiça Global. 08 de março de 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/informe-situac-a-o-defensores-2016-PORT-ONU-INDIGENAS.pdf>

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Manual de Procedimentos dos Programas de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.

- 1 Nesta pesquisa, para fins de categorização, entendemos como veículos alternativos aqueles de pequeno porte e sem fins lucrativos.
- 2 Uma análise mais detida sobre a relação entre cobertura política e violações à liberdade de expressão pode ser encontrada no relatório Violações à liberdade de expressão do ano de 2014. O relatório pode ser encontrado no portal violacoes.artigo19.org
- 3 Para apurar essa informação, a equipe da ARTIGO 19 entrou em contato com as vítimas e com as autoridades responsáveis pelas ocorrências (por telefone e ofício enviado às delegacias). Em muitos casos, as autoridades não só se recusaram a fornecer qualquer informação sobre o andamento das investigações e as linhas investigativas consideradas, mas sequer indicaram se havia uma investigação em andamento.
- 4 Ver relatório da ARTIGO 19: O Ciclo do Silêncio: impunidade em homicídios de comunicadores (2016). O relatório está disponível em: <http://violacoes.artigo19.org/publicacao/20>
- 5 Os outros casos de comunicadores assassinados investigados nesta pesquisa foram os de Adir Vilmar Chimanski; João Miranda do Carmo; João Valdecir Borba; Manoel Messias Pereira; Priscila Teixeira.
- 6 <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>
- 7 <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/2014%2008%2029%20PROTECAO%20JORNALISTAS%20final.pdf>
- 8 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/226/24/PDF/G1622624.pdf?OpenElement>
- 9 <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>
- 10 Nesse sentido, {relatório Catalina} pagina 42
- 11 <https://www.scribd.com/doc/272758468/Segundo-diagno-stico-Espacio-OSC> – Pág. 62
- 12 <https://www.scribd.com/doc/272758468/Segundo-diagno-stico-Espacio-OSC>
- 13 <https://articulo19.org/declaraciones-de-segob-sobre-asesinato-de-cecilio-pineda-exhiben-fallas-del-mecanismo-de-proteccion/>
- 14 <http://flip.org.co/es/content/la-flip-decide-salir-del-comit%C3%A9-de-evaluaci%C3%B3n-de-riesgo-periodistas>
- 15 [http://flip.org.co/sites/default/files/archivos\\_publicacion/15%20a%C3%B1os%20de%20protecci%C3%B3n%20a%20periodistas%20en%20Colombia\\_0.pdf](http://flip.org.co/sites/default/files/archivos_publicacion/15%20a%C3%B1os%20de%20protecci%C3%B3n%20a%20periodistas%20en%20Colombia_0.pdf)
- 16 <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/04/15/numero-de-mortes-no-campo-e-o-maior-desde-2003-aponta-relatorio.htm>
- 17 Manual de Procedimentos dos Programas de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2017. Página 13.
- 18 Idem
- 19 <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/10/RPU-Defensores.pdf>
- 20 Manual de Procedimentos dos Programas de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2017. Página 13.
- 21 Idem
- 22 <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1>
- 23 Exemplo de algumas cartas enviadas pelo comitê DDH com recomendações ao estado brasileira podem ser acessadas nos seguintes links:  
[http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Carta\\_comit-05\\_2014.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Carta_comit-05_2014.pdf)  
<https://www.ecodebate.com.br/2012/12/17/carta-do-comite-brasileiro-de-defensorases-de-direitos-humanos-a-ministra-da-secretaria-de-direitos-humanos/>  
<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2010/novembro/sociedade-civil-apresenta-recomendacoes-para-programa-de-protecao-aos-defensores-as-de-dh>
- 24 Terra de Direitos, Justiça Global, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra e Conselho Indigenista Missionário
- 25 <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/informe-situac-a-o-defensores-2016-PORT-ONU-INDIGENAS.pdf>
- 26 Dados fornecidos pelo PPDDH em reunião da Subcomissão dos Programas de Proteção do CNDH, realizada em janeiro de 2017.
- 27 Para caracterizar o tipo de violação, a ARTIGO 19 combina as definições dadas no Protocolo com a percepção da própria vítima sobre a violação que sofreu. Dessa maneira, por exemplo, se a vítima entende que correu risco de vida diretamente, a violação é considerada grave.





## **ARTIGO 19 América do Sul**

Edifício das Bandeiras Rua João Adolfo, 118 - Conjunto 802  
Centro - São Paulo – SP - 01050-020, Brasil

T: +55 (11) 3057 0042  
E: comunicacao@artigo19.org  
[www.artigo19.org](http://www.artigo19.org)  
[www.violacoes.artigo19.org](http://www.violacoes.artigo19.org)

### **APOIO:**



“Este relatório é total ou parcialmente financiado pelo Governo da Suécia.  
O Governo da Suécia não necessariamente compartilha das opiniões expres-  
sas aqui. A ARTIGO 19 é completamente responsável por seu conteúdo.”

