

VANESSA VEIGA DE OLIVEIRA

# DIREITOS HUMANOS E SUAS JUSTIFICATIVAS NA MÍDIA:

A CONTROVÉRSIA ENVOLVENDO O CASO DO PNDH-3



BELO HORIZONTE  
2013

VANESSA VEIGA DE OLIVEIRA

**DIREITOS HUMANOS E SUAS JUSTIFICATIVAS NA MÍDIA:**  
A controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCom UFMG), como requisito para obtenção do título de mestre em Comunicação Social.

Área de Concentração: Comunicação e Sociabilidade Contemporânea  
Linha de Pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientador: prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rousiley Celi  
Moreira Maia

Belo Horizonte  
2013

Dissertação defendida e aprovada, em 18 de fevereiro de 2013, pela banca  
examinadora constituída pelos professores:

---

**Profª. Rousiley Celi Moreira Maia (orientadora)**  
**UFMG**

---

**Prof. Pedro Santos Mundim**  
**UFG**

---

**Profª. Regina Helena Alves da Silva**  
**UFMG**

Aos meus pais, José Messias e Sarita, e à minha irmã Sinara, pelo amor incondicional e por se esforçarem diariamente em fazerem o meu mundo tão feliz.

Vocês são a razão por eu sonhar que um dia o mundo possa verdadeiramente respeitar os direitos humanos e fazer todos tão felizes quanto hoje eu sou.

Todo amor e gratidão, sempre.

## AGRADECIMENTOS

---

Comecei o mestrado imaginando que uma dissertação seria feita a partir de leituras de textos, participação em disciplinas, diálogos no grupo de pesquisa, inúmeras reuniões de orientação e bastante empenho. De fato esse é o caminho. Apenas descobri que ele era um pouco mais longo, pois ao longo da caminhada encontrei congressos, prazos, um rico e animador material empírico, a proposta de um doutorado e muitas ideias a serem escritas. Nesse percurso aprendi também que entre todo o rigor metodológico e a formalidade acadêmica, o companheiro principal de cada passo é o amor. Porque foi graças a empolgação com meu objeto – presente do início até o final apertado dessa dissertação – e o fato de estar rodeada de pessoas a quem amo e que me retribuem tanto, que esta dissertação é concluída.

Assim, começo agradecendo àqueles a quem tenho um amor incondicional e a quem dedico este trabalho: minha mãe, Sarita, meu pai, José Messias e a minha irmã Sinara. Foi graças ao amor de todo dia, ao olhar compreensivo, e à torcida incondicional que consegui percorrer essa trajetória. Sem eles, eu nada seria.

Agradeço também ao meu namorado, Thiago. Seu amor, suas palavras de apoio, sua escuta nos momentos mais difíceis, sua presença nos momentos de comemoração e sua compreensão foram fundamentais no meu caminho. E, ainda, ganhei dele uma bela capa, feita a partir do símbolo do PNDH-3, e o desenho de inúmeros sonhos que pretendemos realizar juntos.

De forma mais que especial, gostaria de agradecer à minha orientadora, professora Rousiley Maia. Conheço e admiro sua competência desde a graduação, mas jamais poderia esperar encontrar tanto brilhantismo e ternura, como encontrei no mestrado. Agradeço pelos estímulos, conselhos, correções e aprendizado. Sou ainda mais grata por ter tornado esse processo tão gentil, envolto de carinho, paciência e dedicação. Rousiley é um grande exemplo de profissional, pesquisadora e pessoa. Mal posso esperar pelo doutorado!

Um dos agradecimentos mais afetuosos a quem quero dar é ao pessoal do EME (Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública). Quem conhece minha trajetória, sabe do empenho que tive para entrar no grupo de pesquisa. E como valeu a pena! O EME é um espaço de compartilhamento de saberes, dúvidas, ideias, de reuniões proveitosas em plena sexta-feira e de produção de conhecimento. Mais ainda, é como uma segunda casa para mim, onde passo boas horas do meu tempo na UFMG. É o espaço onde conheci minhas principais referências acadêmicas que tanto me inspiram – professores Wilson Gomes, Ricardo Fabrino, Jamil Marques, Ângela Marques, Pedro Mundim, Juliana Botelho. O EME é também o lugar onde encontrei verdadeiros amigos a quem me faltam palavras para agradecer pela ajuda, especialmente na reta final da dissertação.

Agradeço às amigas Danila Cal e Regiane Lucas, que tornaram os dois anos de mestrado tão especiais e divertidos, cheios de histórias compartilhadas e conselhos importantíssimos. As viagens, as disciplinas e os cafés recheados de cumplicidade e, principalmente, de verdadeira amizade, significaram muito para mim. Vocês são como irmãs.

Agradeço também ao Felipe Mendes, com quem dividi as orientações de Rousiley no mestrado. Sou grata pelos debates, pelas perguntas inquietantes, por acrescentar tanto ao EME, ao mestrado e à minha pesquisa. Agradeço, principalmente, pela torcida, apoio e pela amizade. Igualmente fico na expectativa de seu sucesso, tão merecido.

Agradeço ao companheiro Diógenes, exemplo de sabedoria e humildade, e que me ajudou tanto compartilhando textos, mesmo estando tão longe, na Alemanha. Agradeço à Thai, uma das pessoas mais encantadoras que conheço. Sua disponibilidade e bondade é um exemplo sem igual. Faltam palavras para agradecer a Marcela Dantas. O que dizer da sua

disposição em me ajudar em pleno sábado chuvoso de janeiro, na UFMG, fazendo teste de confiabilidade? Agradeço pela ajuda, e principalmente pelos conselhos e pela torcida.

Agradeço também a Edna Miola e ao Braúlio Britto, queridos amigos do EME, com os quais sempre encontrei palavras otimistas e sorrisos sinceros. Agradeço também ao pessoal da iniciação científica, de antigamente e de agora (Bárbara, Gabriel, Van, Mônica, Raíssa, Isabela, Aline, Cynthia, Diego, Rodrigo, Letícia, e à Mari do apoio técnico), pelas conversas e por me lembrarem do tempo que eu era uma das alunas da iniciação científica e a investigação acerca dos direitos humanos começava a me inquietar.

Sou grata também aos colegas de mestrado, especialmente Victor, Carol e Ph, pela preparação durante a seleção do mestrado. Jurandira, Frances e Leandro também são pessoas queridas que conheci durante o curso e a quem também sou grata. Aproveito para reconhecer também a contribuição de Cris Lima, doutoranda que dividiu comigo meu primeiro estágio docente, e com quem pude aprender muito.

Agradeço ao Programa, pelas atividades e condições oferecidas para a realização do mestrado. Nesse sentido, é importantíssimo agradecer ao corpo docente do programa, especialmente aos professores Vera França, Carlos Alberto e Elton Antunes, por toda a disponibilidade em compartilhar tanto conhecimento. Agradeço também aos professores André Brasil, César Guimarães, Paulo B, Márcio Simeone e Regiane Helena pelas reuniões do colegiado e por serem atenciosos em uma experiência difícil e instigante sobre universo burocrático que envolve o sistema de educação brasileira. Foi um aprendizado precioso. Aproveito para agradecer também às meninas da secretaria, Elaine e Tati, pela disposição e pelos constantes esclarecimentos.

Agradeço sinceramente aos professores que participaram da minha banca de qualificação – Pedro Mundim e Regina Helena – cujas orientações foram riquíssimas e muito contribuíram para o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço à Fapemig (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais) pela concessão da bolsa de estudos durante os dois anos do mestrado, sem a qual certamente todo esse processo seria muito mais difícil.

Agradeço também à Secretaria Especial de Direitos Humanos, especialmente à assessora Lara Miranda, por serem sempre gentis e atenciosos às minhas demandas sobre o PNDH-3. Agradeço também à EBC, especialmente à assessoria Luciana, por conceder o acesso ao clipping de jornais nacionais, o que possibilitou a coleta gratuita do meu corpus empírico. É estimulante saber que podemos contar com a acessibilidade e eficiência de instituições públicas.

Agradeço também às minhas amigas sempre presentes, mesmo com a minha ausência constante, durante a produção da dissertação. Mesmo “sumida”, recebi sempre o carinho, confiança e torcidas delas, fundamental para a realização do trabalho. Um muito obrigado À Patty, Thayse, Carla e Lú.

Agradeço também ao meu cunhado André, pelas histórias engraçadas, por me receber em sua casa durante os congressos em São Paulo. Agradeço especialmente por fazer minha irmã, a quem tanto amo, feliz.

Finalizo meus agradecimentos dando graças a Deus. Se o meu mestrado foi envolto de tanto amor foi porque Ele colocou em meu caminho cada uma dessas pessoas queridas. Tenho certeza que se consegui finalizar essa dissertação e realizar todo esse trabalho de forma tranquila e feliz, é porque Ele me abençoou e me deu a necessária confiança no amor Divino. Rendo minhas graças também à Mãe Rainha, minha fiel intercessora, a quem confio cegamente, em toda situação.

- 1 Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou  
como o címbalo que retine.
- 2 E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse  
toda fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.
- 3 E ainda que distribuísse todos os meus bens para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para  
ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.
- 4 O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não se vangloria, não se ensoberbece,  
5 não se porta inconvenientemente, não busca os seus próprios interesses, não se irrita, não suspeita mal;  
6 não se regozija com a injustiça, mas se regozija com a verdade;  
7 tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.
- 8 O amor jamais acaba; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência,  
desaparecerá;  
9 porque, em parte conhecemos, e em parte profetizamos;  
10 mas, quando vier o que é perfeito, então o que é em parte será aniquilado.
- 11 Quando eu era menino, pensava como menino; mas, logo que cheguei a ser homem, acabei com as coisas de  
menino.
- 12 Porque agora vemos como por espelho, em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte,  
mas então conhecerei plenamente, como também sou plenamente conhecido.
- 13 Agora, pois, permanecem a fé, a esperança, o amor, estes três; mas o maior destes é o amor.
- (I Coríntios, 13)

## RESUMO:

---

Este trabalho tem o objetivo de refletir sobre a questão da justificação e da produção do resultado no interior de um processo deliberativo envolvendo políticas de direitos humanos no Brasil. A teoria da democracia deliberativa afirma que mudanças de preferências são esperadas como consequência de um processo de debate, o qual deve ser sempre balizado pelo atendimento dos critérios de inclusividade, publicidade e pelo uso da razão. Por meio do controverso caso do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), problematizamos a questão da mudança de decisão e a justificativa que acompanha e legitima essa mudança. Utilizaremos como material empírico a discussão do caso na mídia. A partir dos proferimentos contendo posicionamentos em relação ao programa iremos aplicar metodologias de análise qualitativa e quantitativa. A análise de conteúdo é acionada para analisar qualitativamente os proferimentos utilizados como justificativa para a alteração do PNDH-3. Recorreremos também ao método DQI (Discourse Quality Index) elaborado por Steiner et al (2004) para avaliar a racionalidade e a justificação dos discursos, método que configura-se como uma forma de medir quantitativamente a deliberatividade. Nosso propósito ao final é investigar a construção das justificativas dadas para reformular o PNDH-3, comparando a trajetória das questões trazidas nos argumentos em três semanas selecionadas da cobertura geral do caso na mídia. Essas semanas referem-se (1) à época em que o programa era criado no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos; (2) ao momento em que há um acirramento do debate e (3) ao período após a publicação da nova versão do decreto, contendo as alterações das propostas. Os proferimentos foram retirados de matérias dos jornais impressos Estado de Minas, Folha de São Paulo e O Globo e dos jornais televisivos Jornal Nacional (TV Globo), Jornal da Band (TV Band); e Jornal da Record (TV Record). As considerações finais do trabalho apontam: i) em geral, as justificações dadas na mídia fundamentam-se no auto-interesse, o que nos conduz à uma reflexão sobre o significado dos direitos humanos no Brasil e a preocupação com o bem comum; ii) a mudança de preferência no PNDH-3 foi majoritariamente uma mudança discursiva, o que nos leva a problematizar a estratégia do governo para contornar a polêmica; iii) conciliar o interesse de grupos específicos da sociedade brasileira com respostas à organismos internacionais compõem o quadro que desafia a promoção de direitos humanos no Brasil.

**Palavras- chave:** democracia deliberativa, processos de justificação, formação de decisão política, PNDH-3, debate midiático



## ABSTRACT

---

This work aims to reflect on the question of justification and the decision-making from a deliberative process involving human rights policies in Brazil. The theory of deliberative democracy affirms that preference changes are expected as a result of a process of debate, which should be based in a public discussion, in an inclusiveness of participants and in the use of reason. Through the controversial case of the Third National Program for Human Rights (PNDH-3), we aim to discuss the issue of decision's change and the mutual justification which is required for legitimize this change. We will use as empirical case the discussion about PNDH-3 in the *media*. From the utterances about the program we will apply methodologies for qualitative and quantitative analysis. Content analysis is used to show how the utterances are used as justification for changing the PNDH-3. Also resort to the method DQI (Discourse Quality Index) developed by Steiner et al (2004) to assess the rationality and justification of speeches, a method that is configured as a way to quantitatively measure the deliberativeness. Our purpose is to investigate the justifications given for the redesign PNDH-3, comparing the trajectory of the questions raised in the arguments selected in three weeks of coverage of the case in the *media*. These weeks refer to: (1) the time when the program was created as part of the 11th National Conference on Human Rights; (2) the time when there is an intensification of the debate in the *media*; and (3) the period after the publication of the new version the decree containing the proposed changes. The utterances were taken from printed materials (Estado de Minas, Folha de São Paulo and O Globo) and television news (Jornal Nacional, Jornal da Band, Jornal da Record). The final considerations indicate: i) in general, the explanations given in the *media* are based on self-interest, which leads to a reflection on the meaning of human rights in Brazil and the concern for the common good, ii) change of preference in PNDH-3 was mostly a discourse, which leads us to question the government's strategy to circumvent the controversy; iii) the interest of specific groups of Brazilian society with responses to international bodies make up the framework that challenges promotion of human rights in Brazil.

**keywords:** deliberative democracy; justification; decision-making; PNDH-3; *media* debate

## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1 Quadro dos pontos polêmicos envolvendo o PNDH-3	14
Figura 2 quadro-resumo sobre a evolução histórica dos direitos humanos	20
Figura 3 Exemplo do texto do PNDH-1 (Brasil, 2010, p.245)	31
Figura 4 Exemplo do texto do PNDH-2 (Brasil, 2010, p.274)	32
Figura 5 Exemplo da estrutura do PNDH-3 (Brasil, 2010, p.123)	35
Figura 6 quadro comparativo das três versões do PNDH	44
Figura 7 Quadro comparativo com as questões polêmicas alteradas no PNDH-3	48
Figura 8 quadro-resumo sobre a estrutura do material empírico	69
Figura 9 : Gráfico quantidade de proferimentos e matérias por momento deliberativo	85
Figura 10: Gráfico quantidade de proferimentos por semana de cobertura.	86
Figura 11: volume de proferimentos analisados por veículo na cobertura geral	87
Figura 12 : Disposição dos proferimentos por tema e por momento.	89
Figura 13 : Disposição dos proferimentos por tema e por momento.	90
Figura 14: Tabela com os 20 proferimentos mais recorrentes na cobertura geral do PNDH-3	92
Figura 15: Atores presentes no debate	95
Figura 16: gráfico com o volume de cada posicionamento em relação ao PNDH-3 em cada momento deliberativo	96
Figura 17: gráfico com a frequência dos formatos de matéria na cobertura geral do PNDH-3	96
Figura 18: tabela com proferimentos do Tema 3 mais frequentes na cobertura do PNDH-3	107
Figura 19: tabela com proferimentos do Tema 5 mais frequentes na cobertura do PNDH-3	112
Figura 20: gráfico com atores mais expressivos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas B e C de análise comparativa	115
Figura 21: gráfico com atores mais expressivos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e na Semana B	116
Figura 22: gráfico comparativo entre o Tema 3 e Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3	119
Figura 23: gráfico sobre o posicionamento do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas B e C de análise comparativa.	121
Figura 24: gráfico sobre o posicionamento do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas A e B	122
Figura 25: gráfico comparativo sobre o formato das reportagens entre o Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3	123
Figura 26: gráfico comparativo sobre o nível de justificação entre o Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3	124
Figura 27: gráfico sobre o interesse do conteúdo das justificativas dos proferimentos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas B e C de análise comparativa.	127
Figura 28: gráfico sobre o interesse do conteúdo das justificativas dos proferimentos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas A e B de análise comparativa.	128
Figura 29: gráfico comparativo sobre o interesse do conteúdo das justificativas no Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3 nos dois temas	129
Figura 30: gráfico sobre o nível de respeito nas justificativas dos proferimentos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas B e C de análise comparativa.	130
Figura 31: gráfico sobre o nível de respeito nas justificativas dos proferimentos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semanas A e B de análise comparativa.	131
Figura 32: gráfico comparativo sobre o nível de respeito das justificativas presentes no Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3 nos dois temas	132

## SUMÁRIO

---

RESUMO: -----	6
ABSTRACT -----	7
LISTA DE FIGURAS-----	8
SUMÁRIO-----	9
INTRODUÇÃO -----	11
<b>CAPÍTULO 1: DIREITOS HUMANOS E MÍDIA -----</b>	<b>16</b>
1.1 Entendimentos Públicos de Direitos Humanos -----	16
1.2 Direitos Humanos no Brasil-----	25
1.3 O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) -----	29
1.4 O caso do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)-----	34
1.5 O PNDH-3 e o objetivo de pesquisa -----	39
1.6 PNDH-3 e os <i>media</i> -----	44
<b>CAPÍTULO 2: A JUSTIFICAÇÃO NA TEORIA DA 50DEMOCRACIA DELIBERATIVA---</b>	<b>50</b>
2.1 Apontamentos sobre o conceito de deliberação-----	51
2.1.1 A deliberação <i>mediada</i> -----	56
2.1.2 O sistema deliberativo -----	59
2.2 A justificação no processo deliberativo-----	62
<b>CAPÍTULO 3: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS -----</b>	<b>65</b>
3.1 A intenção do olhar investigativo -----	65
3.2 O recorte da análise -----	68
3.3 A construção da análise -----	70
3.4 A definição do <i>corpus</i> -----	77
3.5 A confiabilidade da análise -----	79
<b>CAPÍTULO 4: ANALISANDO O PNDH-3 NA MÍDIA -----</b>	<b>81</b>

4.1 Análise geral sobre a cobertura do PNDH-3	84
4.2 Características dos veículos analisados	98
4.3 A questão da justificação em dois temas	104
4.3.1 Os dois temas	106
4.3.1 O nível de justificação	123
4.3.2 O conteúdo da justificação	126
4.3.3 O respeito na justificação	129
4.3.4 A proposição de novas políticas na justificação	132
<b>CAPÍTULO 5: APROXIMANDO A PERSPECTIVA SISTÊMICA AO CASO DO PNDH-3</b>	<b>134</b>
5.1 Transformação do PNDH-3 em relação ao Tema 3 (Conflito com Agronegócio):	135
5.1.1 ITEM em discussão: estabelecer a <i>mediação</i> como critério inicial para a solução de conflitos agrários	135
5.1.2 Resultados da análise	137
5.2 Transformação do PNDH-3 em relação ao Tema 5 (Conflito com Militares):	139
5.2.1 ITEM 1: identificação e sinalização de locais utilizados para a tortura durante a ditadura	140
5.2.2 ITEM 2: criação de material pedagógico e didático para promover a memória das graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar	143
5.2.3 ITEM 3: alterar e proibir que logradouros e prédios públicos recebam o nome de pessoas que cometeram crimes de lesa-humanidade	144
5.2.4 ITEM 4: acompanhar tramitação judicial dos processos de responsabilização dos crimes cometidos durante a ditadura militar (relacionado à criação da Comissão da Verdade)	146
5.2.5 Resultados da Análise	149
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>153</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>171</b>

---

## INTRODUÇÃO

---

*“Mi lucha es dura y vuelvo  
con los ojos cansados  
a veces de haber visto  
la tierra que no cambia,  
pero al entrar tu risa  
sube al cielo buscándome  
y abre para mí todas  
las puertas de la vida”.*

**(Pablo Neruda)**

Trabalhar com os direitos humanos é inspirador. Em um cotidiano desafiante de incansáveis lutas e tristes violências cometidas contra a dignidade humana, é reconfortante encontrar ações que tentam dar esperança e efetividade a esses princípios que há séculos vem sendo construídos pela humanidade sob a égide de “direitos humanos”. O contexto parece ser sempre este: olhos cansados com as denúncias de violações ao mesmo tempo em que portas são abertas para iniciativas que promovem os direitos básicos de qualquer cidadão, sem distinção. Neste trabalho, buscamos analisar o processo do debate midiático envolvendo a mais recente tentativa de uma política de direitos humanos no Brasil: o PNDH-3 (terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos).

O contexto de criação do primeiro PNDH, ainda em 1996, está ligado às duras cobranças de organismos internacionais por uma política pública de direitos humanos após a redemocratização do Brasil. Em 1988 o país estava imerso em problemas sociais ligados à desigualdade econômica, a persistência de racismo e machismo, à urgência da reforma agrária, à visão preconceituosa em relação aos índios, ao medo de tocar no passado recente e desvelar os horrores dos porões da ditadura e a índices alarmantes de desemprego e criminalidade, entre outras dificuldades. Nesse contexto desafiador foi promulgada a Constituição Federal, que pode ser considerada um marco na incorporação dos princípios dos direitos humanos ao arcabouço legal do Brasil. De todo modo, enquanto o país reestruturava-se política e economicamente, era necessária a criação de mais instrumentos institucionais que pudessem direcionar efetivamente a pauta de direitos humanos no país.

Com essa demanda, o Primeiro PNDH foi lançado em 1996 e foi construído em colaboração com o Núcleo de Estudos da Violência da USP, coordenado pelo professor Paulo Sérgio Pinheiro, referência em estudos sobre direitos humanos no Brasil. A parceria produziu

um pré-projeto que percorreu o Brasil, sendo discutido com outros organismos nacionais (Gregori, 2008). Uma nova versão do documento foi apresentada em 2002, ambas versões durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo PNDH foi celebrado pela sociedade civil brasileira como um documento completo, diverso, que respondia às demandas da realidade do país. O PNDH-3 surgiu então em 2009, já no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, como uma continuidade à segunda versão<sup>1</sup>, sendo sua mais destacada característica o detalhamento dos caminhos para executar cada questão abordada, a maioria delas já pensadas e brevemente apresentadas no PNDH-2.

O que nos chama a atenção e motiva a realização desse trabalho é o desenrolar do PNDH-3 em três distintos momentos – o 1) da criação, 2) do debate e 3) da transformação – e a implicação disso para refletir os fundamentos da política democrática brasileira, cujos entreveres detalhamos a seguir.

Nosso objetivo ao realizar essa pesquisa é refletir, a partir do caso do PNDH-3, sobre a questão da justificação em processos de mudança de decisão.

O trabalho está estruturado do seguinte lugar: primeiramente é feita uma revisão sobre a noção de direitos humanos, bem como sobre a presença deles no contexto brasileiro. Neste capítulo, fazemos uma recuperação do significado programa de direitos humanos em suas três versões. Em seguida, exploramos a principal questão teórica dessa dissertação: uma reflexão sobre o contexto da argumentação dentro da teoria da democracia deliberativa a partir do caso do PNDH-3. A ideia de deliberação preza pela troca de argumentos entre sujeitos, a qual acontece em um contexto livre de coerções internas e externas, sendo inclusiva e pública. Na prática do jogo político, todavia, a justificação entra na cena pública juntamente com os acordos estratégicos. É preciso, então, refletir sobre esse processo. Assim, parece ser interessante examinar o processo de justificação na prática deliberativa a partir de uma abordagem contextual e sistêmica. Isso significa entender as razões públicas dentro das trocas comunicativas que configuram a política contemporânea. Em nossa análise buscaremos, portanto, comparar a trajetória das justificativas utilizadas para mudar o texto do PNDH-3 ao longo dos três momentos envolvendo o caso. Acreditamos que a investigação sobre a

---

<sup>1</sup> Há uma discussão na sociedade civil de que o PNDH-2 teria avançado mais do que o PNDH-3. Ambos abordam as mesmas questões, mas em alguns assuntos o PNDH-2 parece ousar mais, como é o caso do aborto. Enquanto na segunda versão há a recomendação de que o tema seja debatido no congresso e descriminalizado, na terceira versão a abordagem é mais cautelosa e sugere apenas a discussão pública sobre o assunto. Todavia, tal tratamento relaciona-se com o debate e as pressões em torno do PNDH-3 e que são objeto deste projeto de pesquisa.

dinâmica da argumentação em torno do PNDH-3 nos permite refletir sobre as relações entre justificção e legitimidade das decisões produzidas.

A criação do PNDH-3 se deu pela articulação da sociedade civil com as instâncias formais da política, por meio da realização de 137 conferências livres, municipais, estaduais e distrital durante o ano de 2008, culminando na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH) em dezembro de 2008, quando era comemorado os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A redação do documento foi feita no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) durante o ano de 2009, a partir do relatório – e conseqüentemente, das proposições aprovadas pelos delegados – da 11ª CNDH. Finalizado em dezembro de 2009, o PNDH-3 é sancionado pelo presidente Lula, com o apoio de 28 ministros de governo, e transformado no decreto presidencial nº 7.039.

A partir daí inicia-se uma nova e conturbada fase do PNDH-3: o debate polêmico que ganha destaque na arena midiática. De janeiro a maio de 2010, uma série de discussões no plenário, reuniões interministeriais e entrevistas de atores influentes da sociedade civil tomou espaço nos meios de comunicação, desvelando uma iminente crise de governo e a realização de inúmeras reuniões a portas fechadas. Ameaças de pedido de demissão de ministros, de convocação para esclarecimentos no Congresso e até mesmo a exoneração de um militar que criticou veemente o governo e a proposta do PNDH-3 aconteceram.

A situação só se acalmou com a divulgação do novo programa em maio do mesmo ano, na forma do decreto 7.177/10, quando marcamos o acontecimento da 3ª fase de nosso problema: a transformação substancial do PNDH-3.

Sobre esse processo de discussão e mudança do PNDH-3 estamos nos referindo às questões que foram duramente criticadas por atores fortes e arraigados à cultura brasileira – tais como a Igreja Católica (representada pela CNBB), os militares, os latifundiários e os representantes dos grandes meios de comunicação, especialmente do espectro televisivo e radiofônico. Apesar de tratar de cerca de 40 temas (em um campo que vai desde direitos da população indígena até direitos do consumidor), a discussão em torno do projeto foi mais significativa quando tocou em quatro pontos específicos, a saber:

<b>Quem</b>	<b>O quê</b>
a) a relação do Estado com a Igreja Católica	a proposta de descriminalização do aborto e a proibição de símbolos religiosos (como o crucifixo) em prédios da administração pública
b) a relação do Estado com os militares	a memória e justiça relacionada ao período da ditadura militar (1964-1984): a proposta de criação da comissão

	da verdade e conseguinte apuração dos crimes cometidos pelos militares durante o regime
c) a relação do Estado com a bancada do agronegócio	proposta de estabelecer a negociação com invasores de terra antes da determinação da retirada <i>imediata</i> desses atores
d) a relação do Estado com os meios de comunicação	a proposta de criar um controle editorial na produção cultural brasileira.

**Figura 1**Quadro dos pontos polêmicos envolvendo o PNDH-3

As críticas exercidas pela defesa dos interesses desses atores acabaram por serem acatadas por um governo que preocupava-se em controlar a sua base, em crise, em pleno ano eleitoral para a presidência, em que não havia a possibilidade de reeleger o então atual presidente, Luís Inácio Lula da Silva. Assim, em 13 de maio de 2010 uma nova versão do PNDH-3 foi apresentada contendo revogações e novas redações para determinados pontos do documento original, em uma tentativa de encerrar a polêmica em torno do programa. Essa medida desagradou representantes da arena da sociedade civil e acabou por levar à um questionamento da legitimidade e efeito de instituições participativas convocadas pelo próprio Estado, tal qual a Conferência Nacional de Direitos Humanos, cujos resultados da 11ª edição acabaram sendo ignorados ou mudados diante de uma negociação política.

O fato descrito acima chama nossa atenção pelas seguintes razões:

1. São dadas justificativas para alterar as formulações produzidas pela 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos?
2. Como os elementos da visibilidade e da racionalidade argumentativa estão presentes e afetam a dinâmica desse processo?
3. O que significa a mudança de preferência de determinadas questões no interior desse processo político?

Em seguida apresentamos nossa proposta metodológica que fundamenta-se na análise de conteúdo e no índice de qualidade discursiva (DQI). Nosso interesse está em identificar os atores e os temas acionados em cada um dos momentos do PNDH-3 (na 11ª CNDH, no debate *mediado* e no momento de sua alteração), bem como as marcas de justificação e o grau de sofisticação delas. Acreditamos que uma análise que correlacione, por um lado, as justificativas utilizadas no debate para criticar e alterar o programa, e do outro lado as decisões tomadas na esfera da política formal, podem indicar se o caso do PNDH-3 foi conduzido segundo o princípio deliberativo do consenso motivado racionalmente, ou se ele foi sobreposto pelo jogo político. Nesse sentido, pretendemos refletir sobre os interesses em curso na discussão em torno do PNDH-3.



Por fim, gostaríamos de destacar os motivos que nos encorajam a desenvolver essa pesquisa, cujo objeto (os direitos humanos) já provoca grande inspiração e entusiasmo. Para além do objetivo em realizar um esforço crítico acerca do processo deliberativo, destacando o papel de processos comunicativos e da mídia, pretendemos também contribuir na reflexão sobre o que necessário para que políticas e a própria efetividade dos direitos humanos ganhe mais força no Brasil. Tendo como objeto um instrumento construído pelo diálogo entre a sociedade civil e o estado, e modificado pela discussão no ambiente midiático, procuramos ressaltar, neste trabalho, as tensões que perpassam o embate argumentativo e a mudança de decisão para a democracia deliberativa, no contexto dos meios de comunicação de massa. Como postula Wilson Gomes, “hoje é evidente que a comunicação de massa leva a prática política – tanto aquela do sistema político quanto aquela dos cidadãos – ao máximo histórico de discutibilidade e de visibilidade” (Gomes, 2008, p.66). Tal constatação motiva nossa análise sobre a questão da visibilidade midiática e o processo de justificação nessa cena pública. Além disso, acreditamos que essa pesquisa pode trazer contribuições para os estudos da teoria deliberacionista, dado que a investigação de casos empíricos colabora na reflexão sobre controvérsias existentes no próprio arcabouço teórico.

A pesquisa alinha-se também ao interesse de entender a comunicação a partir de uma perspectiva relacional. O projeto localiza-se nesse terreno de estudos interessados em refletir sobre o papel das interações sociais na conformação de significados e sentidos do mundo. Assim, consideramos que esta pesquisa contribui para os estudos do campo da comunicação à medida que ela partilha da compreensão de que as trocas comunicativas, o debate, é uma atividade organizante da subjetividade dos homens e da objetividade do mundo. Outra justificativa para a execução desse trabalho trata da contribuição que ele pretende fazer à interface de estudos da comunicação e dos direitos humanos. Para além da discussão sobre o direito humano de ter acesso à informação, à expressão, e o combate à censura, optamos por discutir o que são os direitos humanos e como tem sido construída uma política pública desses direitos no lócus da cena midiática.

# CAPÍTULO 1: DIREITOS HUMANOS E MÍDIA

---

## 1.1 Entendimentos Públicos de Direitos Humanos

Os direitos humanos são direitos inalienáveis, igualitários e universais, inerente ao ser humano. Esta é uma definição abrangente, muitas vezes abstrata, que tenta resumir essa importante conquista da humanidade que alcançou seu ápice com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos feita pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1948. Boaventura de Souza Santos já denunciava esse caráter ambicioso e pouco tangível: “os direitos humanos são uma espécie de esperanto”. Seja pela sua pretensão de universalidade, seja pela dificuldade em tornar-se efetivo em diferentes regiões do globo, ou, ainda, por ter como objetivo se tornar uma política de emancipação, a comparação realizada por Sousa Santos (1997) diz muito sobre o entendimento dos direitos humanos na contemporaneidade. Ainda que instrumentos institucionais, normativos e jurídicos já tenham consolidado – diga-se de passagem, há muito tempo – a promoção dos direitos humanos em todo o mundo, é possível afirmar que eles ainda não alcançaram o reconhecimento necessário para a sua efetivação – afinal, casos estarrecedores de violência, de ofensas, de denegação de direitos continuam a ocorrer constantemente, e debates sobre garantias às minorias sociais são demandas urgentes. Diversos autores discutem a trajetória socio-histórica dos direitos humanos e os conflitos (Beitz, 2009, Benhabib, 2008, 2011, Dallari, 1998, Donnelly, 2006, Ignatieff, 2001, Ishay, 2006, Lima Junior, 2002, Yrygoyen, 1998). Dentre esses autores, um deles elabora uma definição de direitos humanos que muito nos atrai. Segundo Benhabib (2011) os direitos humanos precisam ser entendidos como o “direito a ter direitos”.

“Eu quero argumentar que é necessário mudar tanto da estratégia justificatória quanto das preocupações minimalistas do conteúdo dos direitos humanos para um entendimento mais robusto dos direitos humanos em termos de “direito a ter direitos”. Deixe-me fazer a ressalva que eu aproprio essa frase de Hannah Arendt, cujo trabalho o direito é visto principalmente como um direito político e é estreitamente identificado com o “direito a fazer parte de uma comunidade política”. Ao invés disso, eu proponho uma concepção de “direito a ter direito” entendida como a reivindicação de cada ser humano em ser reconhecido como um ser moral com igual valor e igual direito a ser protegido em sua personalidade legal por sua própria política, bem como na comunidade global.” (Benhabib, p.62)

Neste capítulo pretendemos abordar os entendimentos sobre os direitos humanos, apontando a evolução do conceito e compartilhando da perspectiva atual, que entende tais direitos pelo viés construtivista, o qual se aproxima da proposta do paradigma relacional

(Oliveira, 2011a, 2011b). Em seguida, destacamos as marcas dos direitos humanos na trajetória recente da democracia brasileira, em especial para a política que há 15 anos rege as ações nesse sentido: o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). A partir dessa contextualização será possível marcar o lugar de reflexão desse trabalho.

Por uma perspectiva histórica, podemos encontrar as primeiras ideias relacionadas aos direitos humanos nos livros fundamentais das grandes religiões do mundo (como a Bíblia, do cristianismo, e o Alcorão, do islamismo). Segundo Micheline Ishay (2006), existe uma correspondência entre personagens e histórias desses livros, como a figura de Abraão, Moisés e Noé. Esses trechos compartilhados pelas três maiores religiões do mundo destacam a importância da paz e da igualdade – elementos que fundamentam a compreensão contemporânea de direitos humanos. A ideia de que todos somos filhos de Deus, o qual não faz distinção dos seres vivos, inspira a ideia de igualdade e fraternidade almejada pelos direitos humanos (Ishay, 2006; Oliveira, 2010).

Tão antigo quanto as religiões, está a filosofia grega, pedra sobre a qual foi e ainda é construída o pensamento contemporâneo. Em Platão, na obra “A República” já podemos encontrar uma compreensão de justiça relacionada ao bem comum (Ishay 2006). Aristóteles, em “Política”, também trabalha os conceitos de justiça e virtude que florescem entre os extremos de uma sociedade e que deve ser o foco do Estado. Segundo Aristóteles, o Estado deve ter por objetivo a promoção do ócio, da paz e do bem comum. (Ishay, idem). Tais ideias se relacionam diretamente com direitos humanos, dado que elas apresentam o objetivo de promover a dignidade humana e a harmonia mundial.

A junção da influência aristotélica e religiosa estará presente no trabalho missionário de Bartolomeu de Las Casas que lutou contra a opressão dos índios pelos europeus, defendendo a importância da liberdade, da preservação dos direitos e da autonomia dos regimes políticos. Tais ideias ganham força no período do iluminismo (Ishay, 2006).

O período entre o final do século XVII e início do século XIX foi de grande produção de conhecimento, quando também os princípios contemporâneos dos direitos humanos foram assentados e importantes publicações que se tornaram referências para a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos foram feitas, tais como a Declaração de Direitos de 1689 da Inglaterra (Bill of Rights), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, na França e a Declaração de Independência dos EUA, em 1776.

Na concepção contemporânea de direitos humanos, o iluminista Thomas Hobbes (1588-1679), por exemplo, colaborou para a formação dos direitos civis e políticos, ao definir

que o direito à vida e à segurança são necessidades tão essenciais que devem ser outorgadas a um soberano, o qual se descumprisse seu papel de proteger efetivamente a sociedade, teria seu contrato rompido. Já Locke faz sua contribuição, ao afirmar que os governos só são legítimos quando preservam os direitos fundamentais de cada cidadão: o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Nesse sentido, Jean Jacques Rousseau destacou a importância de estados autodeterminados. Na concepção do filósofo, a existência de Estados auto-suficientes só seria possível se eles fossem apoiados em direitos populares e na vontade geral, e portanto era necessário livrar-se das decisões arbitrárias de monarquias absolutas (Ishay, 2006).

O período do iluminismo contribuiu especialmente para a concepção dos direitos humanos políticos e civis, por meio da produção intelectual, do secularismo e da ocorrência de eventos históricos importantes. Nos séculos seguintes, XIX e XX, o pensamento socialista também irá contribuir na formação dos direitos humanos, por meio da reflexão sobre os direitos sociais, culturais e econômicos.

O processo de industrialização que acontece na metade do século XIX produz um quadro de miséria urbana: os operários formam a classe mais pobre e são excluídos dos serviços públicos essenciais, como educação, saúde, segurança. Associado a graves problemas como trabalho infantil, longas jornada de trabalho, pobreza, o contexto provoca uma reação protagonizada pelos socialistas (Ishay, 2006).

Essa reação se opunha principalmente contra o direito inalienável de propriedade, acusado de ser a causa das desigualdades sociais, as quais impediam o pleno exercício dos direitos humanos daqueles que sofriam as mazelas da desigualdade (Ishay, 2006). Indo além dos direitos políticos estabelecidos pelos iluministas, o pensador francês Pierre-Joseph Proudhon destacava a igual importância dos direitos econômicos na incorporação aos direitos humanos (Ishay, *idem*). Já o socialista alemão Karl Marx problematizou a relevância dos direitos culturais e sociais. Marx rejeita a idéia de conceder a certos grupos – religiosos ou culturais – direitos distintos, defendendo então, uma universalização dos direitos. Marx contribuiu para conquistas dos direitos dos trabalhadores, – como redução da jornada de trabalho e melhores condições sanitárias - os direitos das crianças e dos jovens, a restrição do trabalho infantil e o acesso universal à educação (Ishay, 2006, Oliveira, 2010). Friedrich Engels também contribuiu na crítica ao caráter liberal dos direitos humanos. Para ele, “uma verdadeira moral humana só é possível quando se transcendem os antagonismos de classe tanto em termos ideológicos quanto materiais”. (Engels *apud* Ishay, 2006, p.32)

Já no decorrer do século XX, diversos eventos internacionais contribuíram para mais uma vez transformar o entendimento do que são os direitos humanos. O último século foi marcado pela Revolução Bolchevique, em 1917, passando pelas duas grandes guerras mundiais, pela guerra fria, pela criação da Organização das Nações Unidas, pelo debate nuclear, por regimes ditatoriais na América Latina, pelo fim das últimas colônias européias na África e na Ásia e pela ascensão de movimentos sociais.

As estarrecedoras violações aos direitos humanos durante o holocausto da Segunda Guerra Mundial e a divisão do mundo em duas superpotências logo após o fim do conflito emerge um debate acerca da existência material de um embate entre os direitos liberais e os direitos socialistas. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, apresentada em 10 de dezembro de 1948, avança na tentativa de reunir os direitos indispensáveis à dignidade humana, incluindo então os direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais. Até hoje a DUDH é o documento mais importante na luta pela efetivação dos direitos humanos.

“A adoção da Declaração foi *imediatamente* saudada como uma vitória, por ter conseguido unir regimes políticos, sistemas religiosos e tradições culturais muito diversas e até hostis. O êxito desta iniciativa está patente na aceitação praticamente universal da Declaração.”  
(United Nations, UNRIC, acesso em: 28/5/10)

Atualmente, a Declaração Universal já foi traduzida em quase 350 línguas nacionais e locais e serve de modelo para numerosos tratados e declarações internacionais, tendo sido incorporada nas constituições e nas leis de muitos países, inclusive a do Brasil (Oliveira, 2010). À época de sua promulgação, 48 países ratificaram a Declaração e atualmente, segundo dados da ONU, os 192 países que compõem a Organização assinam pelo menos um dos quatro tratados existentes sobre os direitos humanos. Após a Declaração, diversos tratados e convenções que visavam a efetivação da política de direitos humanos aconteceram ao redor do mundo. Dentre eles, há de se destacar dois documentos, elaborados em 1976, com vista para garantir a promoção e defesa dos direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Atualmente, a Organização das Nações Unidas, no sentido de pôr em prática a defesa dos direitos humanos, insere em sua estrutura o Conselho de Direitos Humanos (formado por 47

países, periodicamente eleitos); e mais oito órgãos criados para supervisionar os principais tratados de direitos humanos (Ishay 2006, Oliveira, 2010)<sup>2</sup>.

Até o momento realizamos uma revisão histórica da construção dos princípios dos direitos humanos, para que possamos perceber como essa ideia foi sendo assentada ao longo do tempo. O quadro abaixo sintetiza tal dinâmica.

<b>Linha do Tempo dos Direitos Humanos</b>		
<b>Período</b>	<b>O que</b>	<b>Principais contribuições</b>
	Contribuição religiosa	Difusão do valor de igualdade e fraternidade
	Contribuições da filosofia grega	Importância das virtudes e da dignidade humana
<b>1548</b>	Missionário Bartolomeu de Las Casas	A partir dos trabalhos contra a opressão aos indígenas, destacou a importância da emancipação do homem e da preservação dos direitos
<b>Sec. XVII a XIX</b>	Iluminismo	Constituição dos princípios dos direitos civis e políticos
<b>Séc. XIX e XX</b>	Socialismo	Importância de acrescentar aos direitos civis e políticos, os direitos sociais, bem como a universalização do acesso aos direitos.
<b>Séc XX</b>	Ascensão de movimentos sociais e Declaração Universal Dos Direitos Humanos	Grandes conflitos internacionais acabam por promover a construção de um documento reconhecido por vários países, em que eles reconhecem a importância da dignidade humana. No final do século, o interesse em promover os direitos humanos ganha ainda mais força com a ascensão na periferia da esfera política formal dos movimentos sociais.

**Figura 2 quadro-resumo sobre a evolução histórica dos direitos humanos**

Na tentativa de apreender o significado dos direitos humanos, ao longo do tempo foram criadas tipificações no intuito de classificá-los e facilitar a sua compreensão. Charles Beitz (2009) destaca que a lista dos direitos previstos na Declaração Internacional se apóiam em diversas estruturas – política, legal, econômica - da sociedade. Dado isso, existem várias maneiras de tipificar os direitos previstos na Declaração. Beitz considera as quatro divisões feitas por René Cassin, o qual separa os direitos humanos em: 1) direitos de liberdade e segurança pessoal (engloba, por exemplo, princípios como a proibição da escravidão, da

<sup>2</sup> São eles: o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comitês para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; o Comitê contra a Tortura e o Protocolo Facultativo de Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes e o Subcomitê para a Prevenção da Tortura; o Comitê para os Direitos das Crianças e Adolescentes; o Comitê para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e de seus familiares; e o Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

tortura, a presunção de inocência até que se prove o contrário); 2) direitos da sociedade civil ( como proteção da privacidade, liberdade de locomoção, igualdade de direitos no casamento); 3) direitos políticos ( tais como, liberdade de pensamento, de religião, direito de participar das eleições, sufrágio universal); e 4) os direitos econômicos, sociais e culturais (direito a ter uma alimentação adequada, a ter saúde, educação, entre outros).

A classificação geracional dos direitos humanos é mais difundida (Yrigoyen, 1998; Lima Júnior, 2002). Linha de pensamento atribuída a Karel Vasak, o qual teria falado pela primeira vez na existência de três gerações de direitos humanos, em 1979. A divisão segue a evolução histórica da idéia de direitos humanos e foi influenciada pelos princípios de “liberdade, igualdade e fraternidade” da Revolução Francesa. Os direitos humanos de primeira geração seriam os civis e políticos, e estariam relacionados aos direitos que regem sobre a proteção à vida e à liberdade. Os direitos humanos da segunda geração correspondem aos direitos econômicos, sociais e culturais. Já os direitos da terceira geração, oriundos do século XX, se relacionam dos direitos de fraternidade, das garantias que tratam da relação entre os povos, da paz, de uma melhor distribuição da riqueza. (Yrigoyen, 1998; Lima Júnior, 2002). A classificação em geração valoriza uma noção de construção dos direitos humanos ao longo do tempo. Por outro lado, também é criticada pela defesa de que os direitos humanos devem ser compreendidos de forma indivisível, a fim de que não haja discrepâncias, nem facilidades para promover certo grupo de direitos, pertencentes a uma geração, a despeito de outra (Ishay, 2006; Oliveira, 2010).

Recentemente, observa-se a discussão da existência de uma quarta geração de direitos humanos, relacionados ao debate sobre questões de informação, tecnologia e genética, influenciada pela “Declaração dos Direitos do Homem e do Genoma Humano” adotada durante a Assembléia Geral da Unesco, em 1997 (Lima Junior, 2002, Ishay, 2006) . As inovações tecnológicas produzem discussões sobre a ciência e a ética, e mostram que é preciso garantir direitos ao homem não só enquanto indivíduo, mas também como membro de uma espécie.

Outra importante forma de apreender o significado dos direitos humanos é por meio de uma revisão dos valores morais e do papel que tais direitos desempenham na sociedade política.

Do ponto de vista do naturalismo, os direitos humanos são concebidos como os direitos naturais, inerentes a todos os seres humanos. Segundo John Simmons (apud Beitz, 2009),

“Direitos humanos são aqueles direitos naturais que são inerentes e não podem ser perdidos. (...) Somente entendido dessa maneira, os direitos humanos têm condições de capturar a idéia central de direitos que sempre podem ser reivindicações por qualquer ser humano.” (Simmons apud Beitz, 2009, p.49, tradução minha)<sup>3</sup>

Os direitos humanos enquanto direitos naturais representam uma concepção de que possuímos o direito independente de nossas relações sociais ou status, ou seja, é um direito que pertence pela natureza a todos os seres humanos. A fundamentação de que os direitos humanos são uma virtude da humanidade, possessão de todos os seres humanos, independente de qualquer distinção; é uma herança do pensamento naturalista para os direitos humanos. (Beitz, 2009). Uma crítica apresentada à perspectiva naturalista é a de que essa concepção é frouxa no que tange à sua implementação, uma vez que dispensa pouca preocupação às conexões normativas necessárias para a efetividade dos direitos humanos.

Dessa forma, um segundo posicionamento teórico preocupa-se justamente com a questão normatizadora dos direitos humanos: o pensamento do positivismo sociológico, ou, como é chamado por Beitz, *agreement theories*. Essa perspectiva preocupa-se com a diversidade legal e social e concebe os direitos humanos como objetos de acordo entre membros de culturas distintas. (Beitz, 2009, p.73).

Segundo essa perspectiva, os direitos humanos possuem um caráter constitutivo, pois formam parte das normas sociais e dos valores morais da sociedade. Ressalta-se, porém, que essa constatação só ganha relevância quando os direitos humanos são incorporados ao ordenamento jurídico.

As perspectivas dos direitos naturais e do positivismo jurídico são as duas posições predominantes de interpretação da natureza dos direitos humanos. No entanto, interessa-nos uma terceira visão do assunto, a qual entende os direitos humanos como uma construção social. O grande diferencial dessa concepção é a de que ela considera o papel desempenhado pelos direitos humanos tanto no discurso quanto na prática. Beitz define bem como é essa perspectiva:

“Uma perspectiva pragmática entende a doutrina e a prática dos direitos humanos a partir da vida política internacional, que é uma fonte para a materialização da concepção construtiva de direitos humanos. Essas questões de entendimento sobre a natureza e o conteúdo dos direitos humanos referem-se aos variados objetos que são

---

<sup>3</sup> No original: “Human rights are those natural rights that are innate and that cannot be lost. (...) Only so understood will an account of human rights capture the central idea of rights that can always be claimed by any human being.” (Beitz, 2009, p.49)



chamados de “direitos humanos” nas práticas internacionais.” (Beitz, 2009, p.102, tradução minha)<sup>4</sup>

Enquanto a perspectiva naturalística procura fundamentar os direitos humanos, a positivista foca seu olhar nas normas internacionais de atuação dos direitos humanos, nas garantias individuais de cada ser humano. Em contraposição a perspectiva dos direitos humanos como uma construção social dá destaque tanto à concepção práticas desses direitos, como à sua modelação teórica. Ela não ignora a relevância do caráter fundamentador e normatizador dos direitos humanos, mas também ressalta as marcas que os direitos humanos deixam nas relações e processos sociais e ressalta a importância de compreender o outro como um sujeito moral igual a você e que, portanto, merece ser reconhecido. Como afirma Benhabib,

“Como nós podemos justificar os direitos humanos sem cair na falácia naturalista ou na possessividade do individualismo? Minha resposta é: ‘com o objetivo de ser capaz de justificar a você porque eu e você devemos agir de determinada maneira, eu devo respeitar sua capacidade em concordar ou discordar de mim, com base nas razões válidas que você pode aceitar ou rejeitar, o que significa que eu respeito sua capacidade de liberdade comunicativa’. Eu estou assumindo que todos os seres humanos são potenciais ou atuais falantes de uma linguagem natural ou simbólica, são capazes de ter a liberdade comunicativa, que é dizer sim ou não para uma questão cuja validade depende da compreensão e do acordo que o outro pode ter. Direitos humanos são princípios morais que protegem o exercício da sua liberdade comunicativa e que requerem uma forma legal”.

(Benhabib, 2011, p.67)

Mais uma vez Benhabib destaca que a concepção de direitos humanos passa pelo entendimento do “direito a ter direito”. E tal entendimento só pode ser elaborado pelo diálogo com outro, pela consideração do outro. Nesse sentido, a autora destaca a importância da liberdade comunicativa, da existência de um processo relacional, na construção dos direitos humanos. Essa visão denota a importância do contexto moral, das relações sociais, das práticas relacionais e culturais, na formação do entendimento público de direitos humanos. Segundo Boaventura de Souza Santos (1997), “a política de direitos humanos é basicamente uma política cultural” e, sendo assim, ela só se torna um instrumento emancipador quando leva em consideração a fragmentação cultural e a política de identidade, alcançando então a legitimidade local.

---

<sup>4</sup> No original: “A practical conception takes the doctrine and practice of human rights as we find them in international political life as the source materials for constructing a conception of human rights. It understands questions about the nature and content of human rights to refer to objects of the sort called “human rights” in international practice.” (Beitz, 2009, p.102)

Como partimos de uma concepção construtivista dos direitos humanos, é preciso dar destaque ao aspecto processual, envolvido no contexto cultural, na construção da efetividade dos direitos humanos em determinado lugar. Desse modo, destaca-se a necessidade de que o Estado conheça bem as características, problemas e limites dos direitos humanos em seu território. Luciano Oliveira (2002) lembra que o papel do Estado é essencial para a compreensão dos Direitos Humanos. Visto como o maior responsável pela proteção e pela promoção dos direitos humanos, ele é também, contraditoriamente, um dos maiores violadores das garantias fundamentais. Mazelas sociais, negligência dos serviços públicos, violência da polícia e falta de *accountability* político de certos governos, são exemplos da falha do Estado na promoção dos direitos humanos. Oliveira (2002) afirma que os direitos civis e políticos são as garantias tradicionalmente mais violadas pelo Estado, ao passo que os direitos sociais e econômicos, é incumbindo ao Estado o papel de promotor. “Simplesmente porque Estados estáveis fornecem a possibilidade de regimes de direitos humanos e esses (os Estados) colocam-se como o protetor mais importante dos direitos humanos individuais.” (Ignatieff, 2001, p.23, tradução minha)<sup>5</sup>. Beitz critica justamente o modelo da implementação dos direitos humanos existentes, visto que ele é excessivamente centrado na atuação do Estado, “nesse sentido, supõem-se que as proteções garantidas pelos direitos humanos que devem ser alcançadas, por qualquer cidadão de um Estado, por meios legais e políticos daqueles Estado. (Beitz, 2009, p.122)<sup>6</sup>.

Em nosso trabalho exploramos um programa de Estado para a promoção dos direitos humanos: o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Da revisão realizada até aqui acerca dos entendimentos públicos de direitos humanos, parece-nos importante destacar que partimos de uma perspectiva construtivista, e acreditamos na indivisibilidade dos direitos humanos. Levamos em consideração os aspectos culturais e locais para alcançar a efetividade desses direitos e avaliamos que o Estado precisa ser seriamente refletido nesse processo, pois ele pode ser o maior articulador e promotor dos direitos humanos, ou então, um grande violador dos mesmos. Nesse sentido, queremos perceber – por meio da exploração do Programa Nacional de Direitos Humanos - como o Estado brasileiro procura estabelecer uma política de direitos humanos no Brasil.

---

<sup>5</sup> No original: “Simply because stable states provide the possibility for national rights regimes, and these remain the most important protector of individual human rights” (Ignatieff, 2001, p.23)

<sup>6</sup> No original: in the sense that the protections guaranteed by human rights are supposed to be achieved, for any state’s residents, by means of the laws and policies of that state” (Beitz, 2009, p.122)

É sempre importante lembrar que os direitos humanos são direitos inalienáveis, igualitários e universais, naturais de cada ser humano. Os direitos humanos também estão presentes quando os indivíduos são reconhecidos como cidadãos, qualidade que autoriza e empodera esses sujeitos para agirem em favor da reivindicação de seus direitos (Donnelly, 2006). Assim, além de analisar o papel do Estado no PNDH-3, queremos também identificar as reivindicações que ganharam espaço na política de direitos humanos, ou seja, os atores que estão fazendo parte do processo político. Como afirma Benhabib (2008), “apenas se as pessoas são vistas não como meros objetos da lei, mas também como autores dessa lei, pode a contextualização e a interpretação dos direitos humanos ser dita como resultado de processos livres e públicos de formação democrática da opinião” (p.88)

Na próxima seção, pretendemos refletir sobre como o Brasil vem construindo e reivindicando uma política de direitos humanos para o país.

## **1.2 Direitos Humanos no Brasil**

Como vimos na seção anterior, a história dos direitos humanos nos mostra que a noção desses direitos começou a ser pensada pelos princípios civis (como liberdade, fraternidade, igualdade), seguidos pelos direitos políticos (com a possibilidade de participação na vida política, incluindo a representação de um soberano que não é imposto por poderes divinos, mas que deve estar atento aos interesses do povo), e pelos direitos sociais, econômicos e culturais. É importante ressaltar que essa construção não seguiu uma ordem linear em todos os países, dependendo de processos políticos e transformações culturais e sociais. No caso do Brasil, por exemplo, podemos observar que os princípios sociais dos direitos humanos foram os primeiros a serem reconhecidos, ao invés dos direitos civis ou políticos (Mondaini, 2009).

A noção de direitos humanos no Brasil é bem peculiar. Além de o estado brasileiro ter garantido em primeiro lugar os direitos sociais, invertendo a sequência observada na maioria dos outros países, também é importante destacar a existência de um descompasso entre os direitos humanos garantidos pela legislação, ou seja, as garantias normativas, em relação à realidade social do país. Como afirma Mondaini,

“Em outras palavras, acabou por ganhar vida entre nós a dicotomia entre um ‘Brasil legal’ e um ‘Brasil real’, dando forma a uma estranha relação entre um país avançado em termos legais, de um lado, e outro que vive absolutamente à margem das conquistas obtidas no plano das normas e das leis, de outro lado.” (Mondaini, 2009, p.13)

Acreditamos que entender como foi construído um “Brasil legal” e um “Brasil real” contribuiu para interpretar os dilemas e desafios impostos ainda hoje às políticas de direitos humanos, em especial ao Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), objeto dessa pesquisa. Por isso, realizamos uma breve revisão histórica da noção de direitos humanos no contexto brasileiro.

Ainda que seja apenas na década de sessenta que possamos encontrar a utilização da expressão “direitos humanos”, é possível perceber a existência deles na política brasileira já em 1930, na forma de direitos sociais e na figura de Getúlio Vargas. Em 1943, ao promulgar a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), vigente ainda hoje, o governo de Getúlio Vargas acabou por definir quais direitos poderiam ser estendidos aos cidadãos e quem caberia ser reconhecido como cidadão (Mondaini, 2009). A CLT pode ser considerada como a maior representação da garantia dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e primeira tentativa de aproximar os direitos humanos à realidade brasileira, ainda que de forma incompleta e problemática. Nesse período percebemos que a conquista dos direitos humanos limita-se aos direitos trabalhistas, tais como jornada de trabalho, períodos de descanso, direito à férias, à segurança no local de trabalho, entre outros, e aos trabalhadores urbanos (Mondaini, *idem*). O contexto em que se deu a promulgação da CLT foi o período conhecido como “República Nova”. Após a proclamação da república, o Brasil passou por um governo de oligarquias, seguido por processos revolucionários e pela ditadura do Estado Novo, até uma curta fase democrática entre 1946 e 1964. Nesse sentido, a dificuldade de alcançar as liberdades individuais e coletivas, a exclusão social dos trabalhadores rurais (em uma época que a maior parte da população brasileira ainda vivia no campo) e a permanência de desigualdades socioeconômicas e raciais, impediu o avanço dos direitos humanos. Nessa época, inicia-se um processo de organização e mobilização de diversos segmentos da população que buscavam alcançar suas próprias demandas, como a existência do Manifesto dos Mineiros (que buscava a redemocratização durante o período da ditadura de Vargas), o surgimento das Ligas Camponesas e a criação do Partido Comunista Brasileiro no fim dos anos 50 e da Ação Popular em 1963 (Mondaini, 2009).

A ocorrência do golpe militar em 1964, o qual durou até 1985, contribuiu para interromper o processo de amadurecimento da democracia e dos direitos humanos no Brasil (Dallari, 1998, Mondaini, 2009). Houve um processo de industrialização e de desenvolvimento no plano econômico, mas as diferenças sociais acentuavam-se. O contexto era marcado pela utilização de instrumentos antidemocráticos, como prisão arbitrária, tortura

e banimento de militantes contrários ao regime e pela existência de apenas dois partidos políticos: a Arena (Aliança Renovadora Nacional), do campo governista, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), como oposição consentida. Entretanto, é justamente esse contexto hostil que estimula o surgimento de uma sociedade civil militante, orgânica e diversificada. Foi na luta por liberdades individuais, por direitos humanos da primeira geração (direitos civis e políticos), tais como a demanda pela Anistia aos exilados e volta da eleição para presidência da República, que acabou motivando o estabelecimento de demandas também por um Estado Democrático Social, e onde há o surgimento de movimentos sociais e organizações sindicais e partidárias (Mondaini, 2009).

Com a redemocratização do país em 1985 novamente muda o sentido e as ações em torno dos direitos humanos, as quais tornam-se mais plurais e constantes na realidade social. Como Mondaini afirma, “no decorrer da segunda metade dos anos 1980, o Brasil realizou sua transição para uma autêntica ‘Era dos Direitos’” (2009, p.97). Podemos considerar dessa forma porque desde então o país não sofreu mais com ditaduras, começando, então, um processo de amadurecimento da democracia. Há uma proliferação de vários grupos e movimentos sociais que lutam por diversas causas, e é elaborada a Constituição Federal, em 1988, considerada um marco para o estabelecimento do Estado Democrático de Direito e um avanço para a luta de direitos humanos.

Na Constituição Federal de 1988 os direitos humanos são enfatizados, sendo expressos diretamente em vários artigos da Constituição, especialmente no artigo 5º, do título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Ali há um enunciado sistemático dos direitos humanos na CF. Além dele, outros artigos da constituição também colaboram na garantia de direitos que fazem parte do campo dos direitos humanos. O artigo 4º, por exemplo, afirma que os direitos humanos fazem parte dos princípios que regem a política internacional do Brasil. Para os constitucionalistas, não resta dúvidas de que o Brasil tem uma CF muito favorável aos direitos humanos, sendo inclusive uma das mais avançadas e completas se comparadas com as de outros países. Entretanto, isso não é suficiente para garanti-los (os direitos humanos).

De acordo com o último relatório sobre as violações dos direitos humanos apresentado em maio de 2010 pela organização não-governamental (ONG) Anistia Internacional, a ação do governo brasileiro para promover os direitos humanos ainda é falha, sendo que o sistema carcerário e a violência policial foram os principais alvos de crítica. O relatório aponta que a polícia brasileira tem um uso excessivo de força e tortura. Um dos maiores pontos de violações de direitos humanos no Brasil são os presídios, e o uso excessivo de força e de

tortura. Recentemente, a atividade de implantação das unidades de polícia pacificadora (UPP) em comunidades do Rio de Janeiro também são objetos de acompanhamento, pois há questionamentos acerca da violência do processo.

É preciso ressaltar também o significado controverso da utilização do termo “direitos humanos” no Brasil. A primeira referência direta ao termo data da década de sessenta (Neves, 2002), quando o país passava pelo golpe militar e havia um empenho da sociedade em denunciar práticas de tortura. Com o fim da ditadura, as organizações que defendiam os presos políticos estenderam sua ação a todos os presos, movimento que não é acompanhado pela maior parte da população. Assustada com o crescimento do índice de violência urbana com a abertura do regime militar, a classe média posiciona-se tolerante com a violência policial e, como afirma Dallari, “os direitos humanos passam a ser identificados, inclusive por grande parte da imprensa, como “defesa de criminosos”.” (Dallari, 1998, p. 36).

Nesse sentido, Paulo Sérgio da Costa Neves (2002) afirma que existem no Brasil três concepções sobre os direitos humanos. Há uma visão ampliada dos direitos humanos, fortemente atrelada aos direitos sociais e à atuação de minorias; uma segunda perspectiva que foca os direitos humanos à discussão dos direitos políticos e civis, posição adotada pelo governo brasileiro ao longo dos três Planos Nacionais de Direitos Humanos já publicados (Oliveira, 2010). Há, ainda, um terceiro e complicado entendimento público acerca dos direitos humanos, bem próximo ao conceito apontado por Dallari. Essa visão restringe os direitos humanos em sua abrangência, e assim eles são negados a certos grupos da sociedade, como se eles não fossem merecedores ou dignos desses direitos.

“Nesta acepção, há grupos para os quais os direitos humanos não valem. A questão aqui não é tanto a oposição aos princípios dos direitos humanos, mas sobretudo a idéia de que estes direitos concernem a alguns grupos sociais. Com isso, outros grupos se vêem excluídos da “esfera dos direitos”, tornando-se não só grupos sem direitos, mas também grupos sem “direito a ter direitos”. São grupos formados por “não-cidadãos”, não porque seus direitos não são respeitados (fato corriqueiro no país até para certos grupos incluídos), mas porque não são vistos como portadores de direitos. É nesse sentido que cabe falar-se de falta de uma cidadania simbólica destes grupos e de como esta problemática vem à tona com a discussão acerca dos direitos humanos”. (Neves, 2002, p.214)

Percebemos pela revisão realizada até aqui que há um salto no plano jurídico em relação à promoção e à garantia dos direitos humanos no Brasil. Todavia, esse “Brasil legal” permanece distante do “Brasil real”, que lida com as desigualdades sociais e econômicas, e com preconceitos e posturas conservadoras latentes em nossa história, como o desrespeito

com o negro, o índio, a mulher e aos homossexuais, entre outras formas de discriminação. O crescimento da violência urbana e do conflito pela terra também inibe a existência de uma sociedade fraterna e digna para todos os brasileiros, como prevê o ideário dos direitos humanos. No entanto, a emergência de inúmeros movimentos sociais que lutam por justiça em diversas áreas deve ser vista como uma tentativa de promover os direitos humanos a todas as classes sociais no Brasil. Nesse sentido, Mondaini destaca que,

“No bojo dessa rica movimentação social é que devem ser percebidas as sucessivas conquistas obtidas no plano legal, por meio da aprovação de uma série de leis orgânicas e complementares (a exemplo da Lei Orgânica da Saúde) voltada para a diminuição do fosso responsável pela criação de uma sociedade apartada como a nossa” (Mondaini, 2009, p.99)

Nesse contexto, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), já editado em três versões, desde 1996, representa uma importante tentativa de articular o Estado com a sociedade civil no estabelecimento de ações estratégicas para garantir os avanços dos direitos humanos no país.

### **1.3 O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)**

Ao longo da história do Brasil percebemos uma constante tentativa de construir a efetivação dos direitos humanos no país e a ampliação do acesso desses direitos à população. Assim, no intuito de aproximar o “Brasil legal” do “Brasil real”, como já dissemos, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), significa uma iniciativa governamental brasileira de aplicar as garantias asseguradas na Constituição Federal de 1988. Muitas das medidas previstas nas três versões já produzidas do PNDH visavam transformações estruturais na sociedade por meio de reformas e de decisões tomadas no plano nacional e internacional (Barazal, 2005). Pode-se dizer, então, que os PNDH’s representam uma política ambiciosa ao pretender harmonizar o discurso sobre democracia efetiva.

Para alcançar tais objetivos, o PNDH necessita de esforços conjuntos envolvendo o governo brasileiro, a sociedade civil organizada (como ong’s e movimentos sociais), e a população em geral. O propósito sempre é de traduzir direitos garantidos pelo Estado por meio de metas (de curto e médio prazo), com objetivos claros e com múltiplos alcances (Adorno, 2010, p.7)

Como já mostramos, no período da redemocratização do Brasil observamos a diversificação do significado da noção de direitos humanos e a incorporação de tais direitos em políticas públicas dos governos desse período. De todo modo, é importante ressaltar que a

entrada definitiva dos direitos humanos na agenda política nacional acontece no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), principalmente com a elaboração do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (Adorno, 2010). Nesse contexto há a presença de importantes lideranças dos direitos humanos no país, como os ministros José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro<sup>7</sup>, bem como há duras cobranças de organismos internacionais por uma política pública de direitos humanos após a redemocratização do Brasil. O primeiro passo foi a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH), espaço que poderia operacionalizar políticas específicas. Inicialmente atrelada ao Ministério da Justiça, hoje a SDH é uma secretaria ligada diretamente à Presidência da República, mas com status de Ministério. Por ser uma secretaria, e não apenas um ministério com seus interesses restritos, a SDH trabalha com uma articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos Direitos Humanos no Brasil, e isso reflete-se também na proposta do Programa Nacional de Direitos Humanos.

O primeiro PNDH foi lançado em 1996 e foi construído em colaboração com o Núcleo de Estudos da Violência da USP, coordenado pelo professor Paulo Sérgio Pinheiro. A parceira produziu um pré-projeto que percorreu o Brasil, sendo discutido com outros organismos nacionais (Gregori, 2008). O PNDH-1 trouxe uma visão mais genérica e abstrata, representada no lema “Direitos Humanos para todos”. Assim, destacou a proteção do direito à vida, do direito à liberdade, do tratamento igualitário das leis, dos direitos de grupos específicos e mais ameaçados, como crianças e adolescentes, mulheres, negros, indígenas, estrangeiros e deficientes. De acordo com Adorno (2010), os principais resultados foram no campo da segurança pública com medidas como criminalização do porte ilegal de armas e criação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), regulamentação da escuta telefônica, tipificação do crime de tortura, e a transferência para a Justiça Comum em casos de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida, ao invés da Justiça Militar. A seguir ilustramos como as resoluções do PNDH-1 eram apresentadas no documento oficial:

---

<sup>7</sup> José Gregori é formado em Direito, pela USP e ocupou diversos cargos públicos. Foi um dos fundados da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos em 1982, chefe de gabinete do Ministério da Reforma Agrária (1987) e da Previdência Social (1988), da Fazenda (1992), Ministro dos Direitos Humanos (1997-2000) e Ministro da Justiça (2000-2002). Coordenou o PNDH-1 e é co-autor da Lei de Desaparecidos Políticos (9140/95). Recebeu prêmio (1998) da ONU pelos trabalhos em prol dos direitos humanos e atualmente preside a Comissão de Direitos Humanos da cidade de São Paulo. Paulo Sérgio Pinheiro é professor aposentado de Ciência Política da USP e coordenador do NEV (Núcleo de Estudos da Violência). Faz parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) e foi relator especial de direitos humanos da ONU em Burundi e Myanmar. Foi ministro da Secretaria de Direitos Humanos durante o governo de FHC, relator do PNDH-1 e PNDH-2 e revisor do PNDH-3. Atualmente faz parte da Comissão da Verdade instalada pela presidenta Dilma Roussef.



## **Trabalho forçado**

### *Curto prazo*

58. Rever a legislação para coibir o trabalho forçado.

59. Fortalecer os mecanismos para fiscalizar e coibir o trabalho forçado, com vista a eficácia do Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do aliciamento de trabalhadores - PERFOR, criado pelo Decreto de 03 de setembro de 1992.

60. Apoiar o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF, vinculado ao Ministério do Trabalho.

61. Incentivar a ampliação dos Serviços de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho com vistas à coibição do trabalho forçado.

### *Médio prazo*

62. Criar, nas organizações policiais, divisões especializadas de coibição ao trabalho forçado, com atenção especial para as crianças, adolescentes, estrangeiros e migrantes brasileiros.

**Figura 3 Exemplo do texto do PNDH-1 (Brasil, 2010, p.245)**

Em geral, o PNDH-1 é visto como um documento que representa um avanço ao incorporar as demandas por direitos humanos em uma agenda política pública. Todavia, é um avanço ainda tímido, pois é um documento sintético, que pouco especifica como as demandas serão executadas, e deixa de abordar questões urgentes como a investigação dos mortos e desaparecidos do regime militar, bem como a punição para esses crimes, além de temas como descriminalização do aborto e combate à crimes motivados por preconceitos com a orientação sexual. Uma das razões apontadas para a limitação do PNDH-1 é a que o contexto do país exigia restrições orçamentárias visando a estabilidade financeira do país, que nos últimos anos sofria com taxas de inflação altíssimas e com a desvalorização de sua moeda. Daí, portanto, a pouca proposição de medidas socioculturais que pudessem exigir recursos extras para serem executadas. Tal situação não permanece no contexto do próximo programa de direitos humanos. (Adorno, 2010).

O PNDH-1 passa, então, por uma revisão e aperfeiçoamento que resulta na publicação do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos em 2002. O PNDH-2 apresenta mais que o dobro de proposições para a promoção dos direitos humanos: enquanto o PNDH-1 oferecia 228 medidas, a segunda versão compreendeu 518 propostas. Esse número já demonstra que o PNDH-2 amplia o escopo de direitos humanos a serem protegidos e promovidos pelo estado brasileiro, tanto que incorpora, por exemplo, os direitos específicos à identidade de gênero e à orientação sexual. (Adorno, 2010, Brasil, 2002). Outra importante característica destacada no PNDH-2 é a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos de afrodescendentes. Nesse documento a existência do racismo é

oficialmente reconhecida e já são feitas algumas proposições de políticas afirmativas. Abaixo apresentamos um trecho do documento do PNDH-2:

**Garantia do Direito à Liberdade**

*Opinião e Expressão*

96. Promover debate com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando uma ação integrada e voltada para o interesse público.

97. Estabelecer diálogo com os produtores e distribuidores de programação visando à cooperação e sensibilização desses segmentos para o cumprimento da legislação em vigor e construção de uma cultura de direitos humanos.

**Figura 4 Exemplo do texto do PNDH-2 (Brasil, 2010, p.274)**

De tal maneira, podemos observar que o PNDH-1 surge para enfatizar a garantia dos direitos civis e para inaugurar uma agenda política direcionada para os direitos humanos, enquanto o PNDH-2 inicia a implantação de ações específicas anuais de campos previstos nos direitos humanos, como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, principalmente por meio de programas de transferência de renda (Barazal, 2005).

Cabe ressaltar o caráter ambicioso de ambas versões dos PNDH's. A criação e o desenvolvimento dessas políticas representam dois grandes avanços. O primeiro trata-se da iniciativa de compreender os direitos humanos em sua importância, transformando tal agenda em uma política de Estado, um compromisso da nação, e não apenas de um governo (Adorno, 2010). Eles resultam de processos participativos e assim fortalecem a democracia. E é um projeto ambicioso porque visa construir caminhos para a democracia efetiva em um contexto de um país recém-saído da ditadura, seguindo parâmetros internacionais (ocidentais, de países desenvolvidos) como a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Convenção de Viena (Barazal, 2005). O segundo ponto que demonstra o avanço dos PNDH's reside no fato de que eles articulam uma construção do significado de direitos humanos para o Brasil. Como os programas advêm de consultas públicas, seja na forma de seminário (PNDH-1) ou na forma de conferências públicas (PNDH-2), eles traduzem aquilo que a população entende como necessidades e desafios para efetivar os direitos humanos no país. Ainda, e a despeito das falhas e críticas, as duas versões reconhecem gradualmente a indivisibilidade dos direitos humanos, não se limitando a interesses políticos, mas sendo também direitos sociais, econômicos e culturais. Barazal (2005) destaca o significado da implantação dos programas nacionais de direitos humanos no Brasil:

Estruturalmente o modelo político derivado dos *Direitos Humanos*, através dos PNDHs I e II, fortalece o Estado brasileiro como intermediário entre o modelo e a realidade, reforçando uma postura democrática por defender os direitos fundamentais inerentes à

sociedade; por antecipar reivindicações de novos direitos; por transformar-se numa espécie de via ou instrumento de resistência política popular; por permitir que se estabeleçam motivos de lutas de diferentes tipos de movimentos como, por exemplo, os ecológicos, os anti-nucleares, os anti-racistas, os dos sem-terra, os feministas, os homossexuais, os dos grupos indígenas, os das minorias em geral; e, conseqüentemente por inserir o País no *internacionalismo* que postula uma espécie de cidadania ampliada. (Barazal, 2005, p.39)

Esse esforço dos PNDH's em fortalecer o Estado por meio do diálogo: a) entre o ideal de direitos humanos e a realidade do país, b) entre o parâmetro internacional e nossas políticas públicas, c) entre a sociedade civil e o governo, é destacado pelo próprio Estado no convite geral para a elaboração do PNDH-3:

As proposições do PNDH I e II pretenderam orientar a concretização e promoção dos direitos humanos no Brasil pela via política, jurídica, econômica, social e cultural. Baseado em princípios estabelecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, o PNDH significa uma iniciativa conjugada de governo e sociedade civil de realizar a orientação democrática prevista na Constituição. (Brasil, 2008, P.11)

A revisão realizada até aqui demonstra a importância do PNDH 1 e 2 para o fomento da cidadania no país. Podemos perceber que a cada edição do programa há a busca por um aperfeiçoamento e uma complexificação do debate em torno do que são os direitos humanos. Na próxima seção iremos debruçar sobre o PNDH-3, objeto desta dissertação. Antes, contudo, é preciso destacar a existência da continuidade entre os PNDH's. Entre os fatores que comprovam isso estão: a) o processo consultivo à população presente na elaboração dos três programas (Barazal, 2005); b) a natureza suprapartidária, tendo a política de direitos humanos sendo sempre tratada no âmbito dos PNDH's como política de Estado, sendo prevista para além do período previsto de um governo e também quando percebemos que a promoção e defesa dos direitos humanos transformaram-se em requisitos para constatar a consolidação das instituições democráticas (Adorno, 2010), e, por fim, c) a busca pelo envolvimento de toda a sociedade<sup>8</sup> por meio de articulações para a efetivação dos direitos humanos, o que pode ser percebido nas indicações dos responsáveis por cada objetivo estratégico, sendo eles entidades do governo e da sociedade civil organizada.

---

<sup>8</sup> Como explica Adorno (2010), “Os programas cuidam não apenas de promover articulações entre poderes, como entre ministérios e seus mais distintos organismos e, sempre que possível, entre governos federal, estaduais e municipais. Do mesmo modo, convocam parcerias entre governos e Ongs para além de um mero contrato de confiança. Não sem razão, as edições indicam órgãos responsáveis pela execução do programa, assim como parceiros.”(p.6)

#### **1.4 O caso do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**

Como já destacamos, há uma linha de continuidade entre as três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos. Dentre esses programas, a terceira e mais recente atualização (2009) é a que mais nos interessa a fim de explorar as controvérsias em torno dos direitos humanos ainda existentes no país, destacando como a visibilidade midiática e atores tradicionais com poderes arraigados em nossa cultura ainda afetam resultados derivados de instituições participativas. Nesta seção, dedicamos a contextualizar a criação e o desenvolvimento de nosso objeto de pesquisa, o PNDH-3.

Apresentado oficialmente em 2009, o PNDH-3 foi tema de grandes controvérsias que ganharam espaço entre janeiro e maio de 2010, quando uma nova versão do documento é aprovada. O PNDH-3 foi construído pela articulação da sociedade civil com instituições da política formal por meio da realização de 137 conferências livres, municipais, estaduais e distrital em 2008. Esses encontros pautaram questões e diretrizes e elegeram delegados representantes responsáveis por levar as discussões à 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, convocada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da presidência, em dezembro de 2008. Os resultados dessa conferência foram sintetizados em um relatório que serviu de base para a redação final do PNDH-3 em 2009. Neste ano, uma versão preliminar do documento ficou disponível e aberta a sugestões no site da SEDH, sendo então finalizado e aprovado com força de decreto presidencial, nº.7.037/09.

Podemos dizer que o PNDH-3 dá seguimento aos debates verificados no PNDH-2, diferenciando-se por apresentar maior detalhamento de como as ações propostas para cada objetivo estratégico devem ser conduzidas. Assim, se o PNDH-1 apresentava sinteticamente os direitos que deveriam ser protegidos e o PNDH-2 tratava de ampliar e aprofundar o escopo desses direitos, o PNDH-3 apresenta-se como um plano programático: ele explica os objetivos necessários para a efetivação dos direitos humanos; elenca as ações necessárias para alcançar tais objetivos; detalha a execução dessas ações e faz ressalvas na forma de recomendações, se necessárias; e indica os responsáveis por cada uma dessas ações, inclusive já prevendo as articulações e os parceiros (dentro e fora da estrutura do governo) para tanto. Abaixo podemos ver pela figura tais elementos que compõem a proposição de políticas do PNDH-3, por meio de um trecho do próprio documento:

**Diretriz 14:**

Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária.

**Objetivo estratégico I:**

Fortalecimento dos mecanismos de controle do sistema de segurança pública.

**Ações programáticas:**

a) Criar ouvidoria de polícia com independência para exercer controle externo das atividades das Polícias Federais e da Força Nacional de Segurança Pública, coordenada por um ouvidor com mandato.

**Responsáveis:** Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

**Recomendação:** Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação, com marco normativo próprio, de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, comandadas por ouvidores com mandato e escolhidos com participação da sociedade civil, com poder de requisição de documentos e livre acesso às unidades policiais, e dotadas de recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento.

**Figura 5 Exemplo da estrutura do PNDH-3 (Brasil, 2010, p.123)**

O PNDH-3 fundamenta-se na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH), realizada entre 15 e 18 de dezembro de 2008, a qual foi precedida por um processo consultivo por meio de conferências prévias, que elegeram 1200 delegados e indicaram 800 observadores e convidados, sendo 60% deles representantes da sociedade civil e 40% representantes do poder público. Ou seja, 2000 pessoas participaram do encontro, o qual foi convocado por um decreto do presidente da República, representado pela SEDH e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Este decreto foi enviado a todos os estados, que foram responsáveis por organizar as conferências estaduais, as quais foram fundamentadas nas conferências livres. Na convocação da 11ª CNDH foi enviado um texto base que forneceu os subsídios para os participantes do processo e indicando os eixos orientadores para a composição do documento. Eram eles: a) universalizar direitos em um contexto de desigualdades; b) violência, segurança pública e acesso à justiça; c) pacto federativo e responsabilidades dos três poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública; d) educação e cultura em direitos humanos; e) interação democrática entre Estado e sociedade civil; f) desenvolvimento e direitos humanos. Durante a conferência, um eixo foi acrescido: o direito à memória e à verdade.

Para que esses eixos fossem efetivados na realidade social brasileira, os participantes da conferência deveriam propor ações programáticas. O relatório da 11ª CNDH apresenta para os sete eixos propostos o desenvolvimento de ações em 36 diretrizes por meio de 702 resoluções e 99 moções. Na produção do texto final do PNDH-3, em 2009, esse material transformou-se em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos que agruparam 521 ações programáticas. O eixo c “pacto federativo e responsabilidades dos três poderes, do Ministério

Público e da Defensoria Pública” deixou de existir e passou a permear as proposições de todos os eixos. Sobre esse processo de diálogo entre a sociedade civil e o estado, que resultou na construção do PNDH-3, a SEDH destaca que:

A etapa nacional da 11ª CNDH concluiu um processo de participação democrática, que se iniciou com 137 encontros prévios às etapas estadual e distrital, denominados Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências. Esses encontros envolveram aproximadamente 14 mil participantes, que representaram instituições, lutas e movimentos ligados à defesa dos segmentos vulneráveis, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, quilombolas, grupos LGBT, idosos, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros. Essas conferências regionais e estaduais deliberaram sobre ações públicas de Direitos Humanos correspondentes aos seus respectivos níveis, bem como encaminharam cinco mil propostas, reunidas em 27 conferências estaduais, que foram sistematizadas e publicadas em documento próprio distribuído aos participantes da 11ª CNDH. (Brasil, 2009b, P.8)

O próprio documento do PNDH-3 destaca a importância da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH) em sua construção, bem como outras cerca de 50 conferências temáticas realizadas desde 2003 envolvendo áreas específicas dentro do campo dos direitos humanos, como as conferências das pessoas com deficiência, das crianças e adolescentes, da igualdade racial, entre outras. Tratando especificamente das conferências nacionais de direitos humanos é possível afirmar que a realização delas caminha juntamente com a construção dos programas nacionais de direitos humanos em suas três versões.

A primeira conferência de direitos humanos foi realizada em 1996 e contribuiu para a elaboração do PNDH-1, apresentado no mesmo ano, pois foi durante a realização dela que o texto final do programa foi apresentado, avaliado e, logo após a CNDH, oficialmente aprovado. Em 1997, com um ano de execução do PNDH-1, a 2ª conferência refletiu sobre a aplicabilidade do programa. Desde então as CNDH foram sendo realizadas anualmente e sempre com o objetivo de refletir a efetividade dos direitos humanos no Brasil e a produção de mecanismos que pudessem contribuir nesse sentido.

Em 2004, a 9ª conferência foi a primeira a ser convocada pelo poder executivo, por meio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) (que há um ano havia ganhado o status de ministério). Até então, as conferências resultavam da iniciativa da sociedade civil organizada, especialmente do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Em 2008, foi realizada a 11ª edição da CNDH, novamente convocada pela SEDH, durante a comemoração dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos dias 15 a 18 de dezembro. O objetivo principal do encontro era construir políticas públicas de direitos

humanos do Estado brasileiro por meio da revisão e atualização do PNDH. O texto-base para a 11ª CNDH – que explicava os objetivos pretendidos por cada eixo do PNDH - foi enviado para os organizadores das conferências preparatórias do encontro nacional e para os delegados que iriam compor a conferência (Brasil, 2008).

O primeiro eixo, denominado “*Universalizar Direitos em um contexto de desigualdades*”, tinha como objetivo refletir de que maneira as propostas para uma política de direitos humanos poderia ser efetivada diante de um contexto de grandes desigualdades no país. Foram apresentados dados do relatório de desenvolvimento humano da ONU e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) acerca da concentração de renda no Brasil, discriminação racial e de gênero na distribuição de renda, de território, de trabalho e de educação, além de estatísticas sobre a população que mais sofre com a violência urbana e rural.

O segundo eixo, “*Violência, Segurança Pública e Acesso à Justiça*” tinha como foco as políticas voltadas para o combate à impunidade e insegurança que tanto desafiam a garantia dos direitos humanos. O terceiro eixo “*Pacto Federativo, Responsabilidade dos Três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública*” visava a articulação de uma política pública de Estado no tratamento integrado dos direitos humanos como uma forma de impulsionar a promoção desses direitos no país. Ao final, esse eixo foi retirado do PNDH-3, mas o conceito se manteve na indicação dos responsáveis pelo cumprimento das ações programáticas do documento. Já o eixo quatro tratava da “*Educação e Cultura em Direitos Humanos*” e tinha o objetivo de promover a informação acerca desses direitos humanos no cotidiano dos sujeitos e permeando as políticas públicas. A ideia é de que fosse criada uma cultura em direitos humanos, de modo que as pessoas se reconhecessem efetivamente como sujeitos desses direitos. O quinto eixo “*Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil*” pretendia discutir sobre caminhos e estruturas participativas que pudessem aprimorar a parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada na promoção e garantia dos direitos humanos.

Por fim, o sexto eixo “*Desenvolvimento e Direitos Humanos*” tinha o objetivo de elaborar propostas para harmonizar o desenvolvimento econômico do país com a preservação dos direitos humanos, uma vez que são recorrentes denúncias de violações dos direitos e de ausência de controle social nas ações de grandes corporações e de empresas transnacionais (Brasil, 2008). O sétimo eixo “direito à memória e à verdade” não constava no texto-base de preparação para a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, mas foi uma demanda de

discutir o acesso à justiça das vítimas do estado brasileiro durante a ditadura militar, que surgiu da própria sociedade ao longo da preparação para a conferência.

Verificar como as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos transformou-se no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos é um dos interesses desta dissertação. Para isso, pareceu-nos importante contextualizar o processo de elaboração do PNDH-3, como acabamos de relatar.

“O texto final deste Programa é fruto de um longo e metucioso processo de diálogo entre poderes públicos e sociedade civil. Representada por diversas organizações e movimentos sociais, esta teve participação novamente decisiva em todas as etapas de sua construção. (...) Merece destaque o fato inédito e promissor de que 31 ministérios assinam a exposição de motivos requerendo ao Presidente da República a publicação do decreto que estabelece este terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.” (BRASIL, 2010, p.21)

Após esse processo de discussão e construção do PNDH-3 na 11ª conferência nacional de direitos humanos, o Grupo de Trabalho (GT) instituído pela SEDH por meio da portaria 344, que já estava atuando na preparação e organização da 11ª CNDH, continuou o trabalho de articular as propostas no documento final do PNDH-3. O GT era composto por representantes de entidades nacionais e movimentos de direitos humanos e de membros dos poderes executivo, legislativo e judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. O programa foi finalizado e apresentado como o decreto 7.037, sancionado pelo presidente Lula no dia 21 de dezembro de 2009. Mais tarde, o projeto sofreria novas mudanças.

O documento encontrado no decreto 7.037/09 é mais extenso, detalhado e com uma organização distinta, quando comparamos às outras duas versões do PNDH. Os anteriores enumeravam as propostas de ações de forma corrida, utilizando a divisão por tempo (médio e curto prazo), mas sem detalhar e sem apontar os responsáveis por cada ação. Como já dissemos, o PNDH-3 é dividido em 6 eixos, contendo ao total 25 diretrizes, 82 objetivos estratégico e 521 ações programáticas<sup>9</sup>. Com uma linguagem mais detalhada, “as ações

---

<sup>9</sup> Na distribuição das ações programáticas percebemos que há uma grande preocupação no eixo dos direitos humanos no contexto da desigualdade social como mostram os dados abaixo. Futuramente, essa constatação será problematizada em nossa análise.

- eixo 1 (interação democrática entre Estado e Sociedade Civil): 3 diretrizes, 6 objetivos estratégicos e 27 ações programáticas
- eixo 2 (desenvolvimento e Direitos Humanos): 3 diretrizes, 8 objetivos estratégicos e 57 ações programáticas;
- eixo 3 (Universalizar direitos em um contexto de desigualdades): 4 diretrizes, 25 objetivos estratégicos e 215 ações programáticas;
- eixo 4 (Segurança Pública, Acesso à Justiça e combate à violência): 7 diretrizes, 29 objetivos estratégicos e 153 ações programáticas;
- eixo 5 (Educação e Cultura em Direitos Humanos): 5 diretrizes, 11 objetivos estratégicos e 57 ações programáticas;
- eixo 6 (Direito à Memória e à Verdade): 3 diretrizes, 3 objetivos estratégicos e 11 ações programáticas;



programáticas gravitam em torno de um universo léxico: apoiar, fomentar, criar mecanismos, aperfeiçoar, estimular, assegurar e garantir, articular e integrar (...)” (Adorno, 2010, p.9). Algumas dessas ações indicam a aprovação de leis (muitas delas já em curso, como por exemplo, a PEC do trabalho escravo<sup>10</sup> aprovada este ano).

O PNDH-3 é uma atualização detalhada do PNDH-2, portanto, suas resoluções e os temas abordados não são inéditos, sendo que a inovação se encontra na proposta de condução das ações programáticas. Foram introduzidas respostas – novas e apreendidas por alguns grupos como polêmicas - à algumas demandas da sociedade, por exemplo, a sugestão da criação da Comissão da Verdade, ao tratar do tema da memória e justiça no Brasil.

### **1.5 O PNDH-3 e o objetivo de pesquisa**

O PNDH-3 é justamente objeto de estudo de caso desta dissertação pela controvérsia que estabeleceu-se em torno dele diante de suas proposições previamente produzidas nas discussões da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Apesar de ter sido apresentado à população em 2009, na forma do decreto 7.037/09, o PNDH-3 só ganhou força na cena midiática em janeiro de 2010<sup>11</sup>. Desde então, uma série de discussões no plenário, reuniões interministeriais e entrevistas de atores influentes da sociedade civil tomou espaço nos meios de comunicação, até a divulgação do novo programa em maio do mesmo ano. Nesse momento, o PNDH-3 sofre grandes mudanças em alguns pontos e é atualizado como o decreto 7.177/10. Percebemos que o PNDH-3 apresenta três grandes momentos: 1) sua elaboração no contexto da conferência nacional, 2) sua elaboração e apresentação na forma do decreto 7.037/09; e 3) sua discussão e transformação no decreto 7.177/10. Todo esse processo de discussão é objeto de análise nesta pesquisa.

Sobre o conteúdo do decreto 7.037/09 e da sua posterior revisão, alguns pontos merecem destaque principalmente quando comparados às outras versões do PNDH. Cabe ressaltar também que os dois primeiros programas não geraram nenhuma polêmica, tampouco alcançaram a mesma visibilidade midiática que o PNDH-3. É justamente essa peculiaridade

---

<sup>10</sup> A PEC 57ª, conhecida como Pec do Trabalho Escravo, é uma proposta de emenda constitucional, apresentada em 2001 e que desde 2004 estava com sua tramitação parada. Em maio de 2012 foi aprovada pela Câmara dos Deputados, da onde seguiu para o Senado Federal, para a aprovação de uma mudança no texto. Sua principal proposta trata do confisco, sem indenização, de propriedades (urbanas e rurais) onde seja constatada a exploração de trabalho escravo. As terras confiscadas serão destinadas à reforma agrária e à habitação popular.

<sup>11</sup> Em uma análise inicial de materiais da grande mídia percebemos que o debate midiático sobre o PNDH-3 só começa em 7 de janeiro de 2010. Uma das razões para esse espaço entre a apresentação oficial do programa e a discussão dele na mídia relaciona-se com o período de recesso no Congresso, devido às festas de fim de ano.

que nos instiga e nos leva a pesquisar os elementos que se fizeram presente na formação do debate em torno do PNDH-3.

Um dos pontos que ilustram a abordagem da descriminalização do aborto. Com um debate na sociedade ainda muito velado, especialmente por pressão de setores religiosos, o aborto atualmente só é permitido para casos de estupro e, recentemente, foi aprovado para os casos de gravidez de bebês anencéfalos<sup>12</sup>, mediante a autorização judicial. O relatório da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos aponta uma resolução que cobra a descriminalização do aborto utilizando a prerrogativa de que a mulher deve ter autonomia sobre o próprio corpo, inclusive tendo a questão sido deslocada da diretriz “saúde pública” para a de “combate à desigualdades estruturais”, portanto, fazendo parte das discussões sobre gênero e desigualdade. Tal deliberação foi acatada no PNDH-3, mas devido à pressões que serão posteriormente problematizada neste trabalho, a diretriz é alterada e o documento passa a sugerir que o aborto seja tratado como um problema de saúde pública, incentivando a discussão na sociedade. Essa nova redação retrocede ao PNDH-2, pois utiliza exatamente as mesmas palavras desse documento. Já se comparado com o PNDH-1 podemos até observar um avanço, dado que esse programa sequer aborda a questão do aborto (Adorno, 2010; Brasil, 2010, 2002,1999).

Já a abordagem da livre orientação sexual apresenta um melhor cenário. O PNDH-3 propõe o reconhecimento do direito à adoção por casais homoafetivos, a regulamentação da parceria civil (já alcançada depois do PNDH-3), e o desenvolvimento de políticas para coibir a violência motivada por preconceito em relação aos homossexuais. A proposição de políticas de direitos humanos específicas à orientação sexual não provocou muitas polêmicas quando o PNDH-3 foi apresentado, tanto que na nova versão do programa não há alterações nesse ponto. No entanto, posteriormente diversos episódios denunciam a dificuldade de desenvolver políticas voltadas para sujeitos homoafetivos. Uma questão representativa disso é a produção de materiais educativos que promovam o respeito à orientação sexual (apelidado pejorativamente de “kit gay”). Tal proposta é uma ação programática prevista no PNDH-3, mas que ganhou muita resistência por parte da bancada evangélica no Congresso Nacional, tendo inclusive paralisado a produção e distribuição desses materiais, permanecendo o embate ainda hoje sem solução. A ideia de combate ao preconceito e à violência contra os GLTTB (gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais) já aparecia no PNDH-2, mas com

---

<sup>12</sup> Em 2012 o Supremo Tribunal Federal aprovou a constitucionalidade do pedido de aborto de mulheres que constatarem a gravidez de anencéfalos. Isso permite que um juiz autorize a realização do aborto, a partir de um pedido expresso no sistema judiciário.

menos diversidade de propostas práticas e com menos destaque na mídia. Já o PNDH-1 é bem menos propositivo: apenas aponta que a discriminação com base em orientação sexual deve ser proibida.

Sobre a abordagem da liberdade de culto e crença as três edições são bastante semelhantes (Adorno, 2010; Brasil, 2010, 2002,1999). Todas destacam a importância de combater a intolerância religiosa, sendo que o PNDH-3 vai um pouco mais além ao propor o fim do uso de símbolos religiosos em prédios do serviço público. Tal proposta é justificada pela necessidade de garantir o Estado laico. Todavia, essa questão foi uma das mais controversas envolvendo o PNDH-3, como veremos em outro capítulo dessa dissertação, sendo que a proposição foi revogada na versão atualizada do documento.

Um quarto ponto que chama a atenção ao compararmos as três versões do PNDH é o que tange sobre o controle da mídia, em que percebemos um gradual crescimento em propostas que tornem maior o acompanhamento do Estado na produção de conteúdo midiático, especialmente o radiofônico. Pela Constituição de 88 a liberdade de expressão e opinião é garantida e protegida de toda forma de censura, mas há também a preocupação em regular os princípios que devem reger a produção e a programação do rádio e da tv, como podemos ver nos artigos 220 e 221 da CF. O PNDH-1 indica que deve ser estabelecido um diálogo entre os produtores de conteúdo e o Estado e que futuramente deve ser criado um mapeamento de programas que estimulem a violência. Essa sugestão da criação ganha mais força no PNDH-2, que propõe a fiscalização das emissoras com vistas a assegurar o controle social dos meios de comunicação e a penalização daqueles que veicularem conteúdo que atente contra os direitos humanos. Essa ideia se mantém no PNDH-3, que sugere a criação de um ranking dos veículos de comunicação comprometidos com os direitos humanos. Todavia, essa é mais uma da lista de questões polêmicas do programa e que também sofreu alterações. Entidades representativas dos meios de comunicação (como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT)) produziram fortes críticas ao PNDH-3, principalmente com o argumento de que ele propunha a volta à censura. A sugestão da criação do ranking foi revogada da versão final do programa. (Adorno, 2010; Brasil, 2010, 2002,1999).

Sobre o acesso à justiça em casos de conflitos agrários e urbanos percebemos que o PNDH-1 propõe que as ações de reintegração de posse devam sempre ser asseguradas pela presença de um juiz no local. O PNDH-2 reforça tal garantia e também aponta que a reforma agrária deva ser agilizada. O PNDH-3 sofre mais uma vez com a produção de controversias

ao propor que antes do processo *imediato* de reintegração de posse, seja priorizado a escuta, a realização de audiências, entre as partes envolvidas, valorizando a *mediação* dos conflitos. A bancada ruralista no Congresso e o Ministro da Agricultura do próprio governo foram ferrenhos críticos desse ponto. Ao final, o texto foi alterado: a *mediação* dos conflitos permanece como um ponto importante, mas destaca-se que a oitiva do Incra deva ser priorizada, ao invés dos resultados das audiências entre os interessados.

O último ponto que chama nossa atenção ao compararmos os três programas é o direito à memória e à verdade. Nem o PNDH-1, nem o PNDH-2 abordam a questão. Nenhuma diretriz em ambas versões do programa trata desse problema histórico no Brasil. Somando isso ao fato do Brasil não ter desenvolvido uma justiça de transição, não ter aberto processos judiciais contra os militares, a proposta de criação de uma Comissão da Verdade causou muito alarde. Com o objetivo de examinar as violações cometidas pelo Estado Brasileiro contra os direitos humanos, no contexto da repressão do regime militar, a comissão seria composta de forma plural (representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive de militares), de forma suprapartidária e sem poder de condenação ou punição, apenas investigativo, mas com acesso a documentos oficiais até então sigilosos. Além disso, o PNDH-3 propunha também a proibição de que logradouros e prédios públicos recebessem nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade. Tais propostas foram recebidas com muitas críticas e ameaças de demissão, como veremos na análise, e foram as que mais chegaram perto de provocar uma crise de governo. Ambas as ações (proposta da comissão da verdade e da proibição do uso de nomes de violadores dos direitos humanos) foram alteradas na versão final do PNDH-3. No caso do direito à memória e verdade, algumas alterações foram mais substanciais, mas outra parte (incluindo a da comissão da verdade) foram mais apaziguadoras do que radicais, permitindo o encerramento da crise de governo e brechas para que o assunto fosse posteriormente desenvolvido de uma maneira mais próxima à qual ele foi idealizado.

O quadro abaixo apresenta uma breve comparação das três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (incluindo as duas versões do PNDH3):

Questões	PNDH-1	PNDH-2	PNDH-3 (decreto 7037/09)	PNDH-3 (decreto 7177/10)
Principal forma de elaboração	6 encontros regionais e consultas a centros de direitos humanos e	Seminários regionais, NEV (núcleo de estudos da violência USP), disponibilidade na internet	11ª CNDH e GT nacional instituído pela portaria 344/SEDH, disponibilidade na internet	11ª CNDH e GT nacional instituído pela portaria 344/SEDH, disponibilidade na internet

	personalidades			
Número de propostas de ações programáticas	228	518	521	521
Tematização sobre o aborto	Não aborda	Considera como tema de saúde pública	Apoia a descriminalização do aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos	Mesma redação do PNDH-2
Tematização sobre orientação sexual	Proibir discriminação com base em orientação sexual	É um objetivo específico. Propõe uma PEC para garantir o direito à livre orientação sexual; incluir nos dados da população, aperfeiçoar legislação penal sobre crimes de discriminação e violência	Estimular programas de atenção à saúde considerando as especificidades da orientação sexual; exigir nos projetos financiado pelo governo a não discriminação; realizar campanhas educativas; garantir o respeito; desenvolver políticas afirmativas e de prevenção à violência por discriminação, estabelecer diretrizes curriculares promovendo o respeito à orientação sexual	Mesma redação do decreto 7/037/09
Tematização sobre liberdade de crenças	Reafirma a liberdade de crenças	Reafirma a liberdade de crenças	Reafirma a liberdade de crenças e propõe extinguir símbolos em prédios públicos	
Tematização sobre o controle da mídia	Estabelecer com os produtores de programação um diálogo visando cooperação; em médio prazo criar um mapeamento de programas que estimulem a violência.	Estabelecer com os produtores de programação um diálogo visando cooperação; em médio prazo criar um mapeamento de programas que estimulem a violência; fiscalizar a programação com o objetivo de assegurar o controle social; garantir a imparcialidade e o direito de resposta; apoiar formas de democratização dos meios de comunicação	Respeito aos direitos humanos como condição para concessão; permissão ou autorização nos serviços de radiodifusão; suspender programação atentória aos direitos humanos; criar um ranking com os veículos comprometidos com os DH; regularizar e incentivar rádios comunitárias, produzir conteúdo midiático educativo sobre DH	Suspender programação atentória aos direitos humanos; regularizar e incentivar rádios comunitárias, produzir conteúdo midiático educativo sobre DH
Tematização sobre o conflito em invasões de terras	Assegurar presença de juiz ou Ministério Público na reintegração de posse;	Assegurar presença de juiz ou Ministério Público na reintegração de posse; implementar regularização	Fortalecer a reforma agrária, propor projeto de lei institucionalizando a <i>mediação</i> como ato inicial nos conflitos de terra, priorizando a	Fortalecer a reforma agrária, propor projeto de lei institucionalizando a <i>mediação</i> como ato inicial nos conflitos de

		fundiária e a reforma agrária	realização de audiências coletivas com os envolvidos	terra, priorizando a a oitiva do Incra.
Tematização sobre o direito à memória e à verdade	Não aborda	Não aborda	Criar Comissão da Verdade para analisar violações aos DH no contexto da ditadura, sinalizar locais públicos que serviram de repressão, apoiar museus e iniciativas educativas que tratam da memória e verdade, desenvolver materiais educativos sobre a repressão militar, proibir que logradouros tenham nomes de violadores de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, acompanhar tramitação judicial de crimes cometidos entre 1964-1985	Criar Comissão da Verdade para analisar violações aos DH no contexto da ditadura, tornar público locais que serviram de repressão, apoiar museus e iniciativas educativas que tratam da memória e verdade, desenvolver materiais educativos sobre o período previsto na CF 88, fomentar debates para que logradouros não recebam nomes de violadores de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, acompanhar tramitação judicial de crimes cometidos no período previsto na CF 88

**Figura 6 quadro comparativo das três versões do PNDH**

### 1.6 PNDH-3 e os *media*

Contextualizar e observar as diferenças entre os três PNDH's nos parece importante, uma vez que a polêmica e a visibilidade midiática deram-se apenas na terceira versão do documento. Essa constatação nos leva a pergunta: por quê? Como foi essa polêmica? Quem participou dela?

Desse lugar surge nossa inquietação e a proposta de estudar o caso do PNDH-3 atentando-se para os atores e os interesses que fizeram parte dessa contenda, conseqüentemente, explorando o problema das relações de poder no Brasil e da visibilidade midiática, refletindo também sobre a questão da mudança de preferência, da justificação e da transparência para a legitimidade de processos democráticos.

O objetivo da dissertação é analisar a dinâmica dos conflitos envolvendo o PNDH-3 no contexto de sua elaboração na conferência nacional dos direitos humanos e no espaço de visibilidade dos grandes meios de comunicação, para que possamos refletir sobre o processo como um todo, partindo da perspectiva do sistema deliberativo.

A exposição do objeto em cada uma dessas arenas de debate será melhor trabalhado na análise empírica. Todavia, cabe ressaltar, como já fizemos a respeito das conferências, que

o PNDH-3 é amplamente discutido nos grandes veículos de comunicação entre os dias 7 de janeiro e 13 de maio de 2010, sendo que ele ainda ganha alguns lances de visibilidade no decorrer do ano, principalmente durante a campanha eleitoral para a presidência da república.

As características da abordagem midiática sobre o PNDH-3 serão apresentadas posteriormente, mas ressalta-se o destaque dado à uma iminente crise de governo - dado que os principais críticos do PNDH-3 eram atores ligados diretamente ao presidente Lula, como o ministro da Justiça, Nelson Jobim- e à uma constante negociação de portas fechadas entre os críticos e defensores do programa.

Nas primeiras impressões da visibilidade midiática em torno do caso percebemos prontamente três fatores:

a) a realização de um debate argumentativo, com trocas públicas de razões sobre as questões que deveriam mudar ou não no PNDH-3;

b) a existência de um jogo político presente na negociação de interesses, principalmente entre atores com poderes arraigados na cultura brasileira, como a Igreja e os produtores agropecuários;

c) o debate ganha espaço em uma esfera de ampla visibilidade e discutibilidade, que é o sistema midiático.

Todo o processo de pressão e negociação de interesses envolvendo questões específicas do PNDH-3 e que ganharam destaque na arena midiática acabou alcançando seu objetivo com a promulgação de uma nova versão do programa. Essa mudança não agradou aos que participaram da construção do PNDH-3 no momento prévio à discussão nos *media*. Na perspectiva de setores da sociedade civil, a posição do governo em acatar as críticas dos representantes do sistema político formal e as mudanças significativas no texto do programa sem que houvesse uma nova rodada de discussão com toda a sociedade, pareceu demonstrar uma deslegitimação do processo realizado anteriormente, bem como o pouco valor da voz da sociedade civil. Essa situação levou à formação de um movimento em prol do PNDH-3, o qual reunia representantes da sociedade civil, e à elaboração de sites, manifestos, abaixo assinado, cartas abertas e mobilização social. A crítica à mudança no resultado do PNDH-3 pode ser observada no trecho abaixo, retirado da nota pública de maio de 2010, produzida pela “Campanha Nacional pela Integralidade e Implementação do PNDH-3”, que reúne entidades de todo o Brasil que participaram da construção do PNDH-3:

“O PNDH-3 é resultado de amplo processo participativo. Resultou das diretrizes aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2008, e na sistematização de resoluções de mais de 50 conferências nacionais sobre diversos temas. (...) Desta forma, manifestamos nossa oposição frontal às seguintes medidas, concretizadas após a publicação do PNDH-3 em dezembro de 2009: 1. O Decreto nº 7.177, assinado pelo Presidente Lula e pelo Ministro Paulo Vannuchi, e publicado em 13/05/2010 que altera vários pontos do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) originalmente publicado em dezembro de 2009, por ter sido feito sem o devido respeito ao processo democrático e participativo.(...)” (CAMPANHA NACIONAL PELA INTEGRALIDADE E IMPLEMENTAÇÃO DO PNDH-3 – nota pública, maio de 2010)

Na análise empírica pretendemos debruçar-nos nos momentos de transformação e constituição do PNDH-3: queremos apreender as marcas que mostram a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos no texto do PNDH-3, como também as impressões do debate midiático e da negociação de interesses na versão atualizada do documento. O objetivo de compreender o desenrolar de acontecimentos nessa arena é refletir sobre os efeitos da visibilidade midiática, da justificação e da transparência no processo de decisão política. No quadro abaixo destacamos trechos do relatório da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos; da primeira versão do PNDH-3 e da versão atualizada, para destacar algumas das principais mudanças no PNDH-3.

	<b>11ª CNDH</b>	<b>Decreto 7037/09</b>	<b>Decreto 7177/10</b>
<b>1</b>	<b>Resolução 31 (EIXO 1):</b> Apoiar a implementação de programas de atenção integral à saúde das mulheres, garantindo-lhes seus direitos sexuais e direitos reprodutivos através de (...) garantia da autonomia das mulheres em decidir sobre seus corpos e do direito ao aborto, além dos casos já previstos em lei.	<b>(Ação programática g, Objetivo III, Diretriz 9, Eixo 3)</b> Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos.	<b>(Ação programática g, Objetivo III, Diretriz 9, Eixo 3)</b> Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso à saúde pública.
<b>2</b>	<b>Res. 92 (EIXO 1):</b> Implementar ações que garantam a liberdade religiosa, tais como (...) proibição de ostentação de símbolos religiosos em repartições públicas. Também aparece na moção 61, do eixo 7.	<b>(Ação programática c, Objetivo VI, Diretriz 10, Eixo 3)</b> Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União	<b>(Ação programática c, Objetivo VI, Diretriz 10, Eixo 3)</b> REVOGADO
<b>3</b>	<b>Res. 94 (EIXO 1):</b> Apoiar a implementação de políticas públicas de incentivo à reforma urbana por meio da: (...) descriminalização e tratamento jurídico diferenciado às ocupações de terra como mecanismo legítimo de luta social	<b>(Ação programática d, Objetivo VI, Diretriz 17, Eixo 4)</b> Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da <i>mediação</i> como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os	<b>(Ação programática d, Objetivo VI, Diretriz 17, Eixo 4)</b> Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da <i>mediação</i> nas demandas de conflito coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras



	<p>e efetivação dos Direitos Humanos.</p> <p><b>Res. 87 (EIXO 5):</b> Apoiar a criação de grupos de <i>mediação</i> de conflitos fundiários, órgãos interinstitucionais e paritários, compostos pelos governos estaduais, MP, Assembleias Legislativas, Defensoria Pública e representantes da sociedade civil, a fim de promover estudos, debates e políticas públicas que visem à efetivação do direito à moradia digna e acesso à terra, bem como atuar diretamente na <i>intermediação</i> de conflitos fundiários.</p>	<p>envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.</p>	<p>estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.</p>
4	<p><b>Res. 22 (EIXO 3):</b> O Poder Executivo, nas três esferas de governo, deverá garantir o cumprimento dos seguintes artigos da Constituição Federal de 1988; (...)i) art. 221, sobre os princípios que regem a produção e programação das emissoras de rádio e TV;</p>	<p><b>(Ação programática a, Objetivo I, Diretriz 22, Eixo 5)</b>  Propor a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas.</p>	<p><b>(Ação programática a, Objetivo I, Diretriz 22, Eixo 5)</b>  Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados.</p>
5	<p><b>Diretriz 2 (EIXO 4):</b> Estabelecer como condição para as concessões e de renovação das concessões públicas dos meios de comunicação de massa o fomento da cultura e da educação em Direitos Humanos em todos os veículos, democratizando-os e garantindo o controle público e social, bem como implementar políticas públicas de comunicação que promovam a democratização da mídia, fortalecendo as mídias públicas e comunitárias, e que garantam a inclusão digital, reconhecendo, respeitando e dando visibilidade a pluralidade e diversidade das populações vulneráveis.</p> <p><b>Res. 54 (EIXO 5):</b> (...)atribuição de recebimento de denúncias relacionadas às violações de Direitos Humanos pelas emissoras de rádio e TV e aos serviços públicos de comunicações, que</p>	<p><b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 22, Eixo 5)</b>  Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações.</p>	<p><b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 22, Eixo 5)</b>  REVOGADO</p>

	sejam veículos de comunicação social;		
6	<b>Res. 17 (EIXO 7):</b> Promover a transformação de locais públicos que serviram à repressão e à ditadura militar em memoriais da resistência popular, além de construir memoriais sobre personalidades e acontecimentos históricos fundamentais da resistência à ditadura, de modo especial nos locais onde houve massacres coletivos.	<b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b> Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.	<b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b> Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e identificação dos corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.
7	<b>Res. 4 (EIXO 7):</b> Inserir nos Parâmetros Curriculares Nacionais dos diferentes níveis de ensino a Educação em Direitos Humanos, entre outras medidas, com a elaboração, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico sobre a repressão política do período de 1961 a 1985.	<b>(Ação programática f, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b> Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964- 1985 e sobre a resistência popular à repressão.	<b>(Ação programática f, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b> Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988
8	<b>Res. 12 (EIXO 7):</b> Proibir que próprios públicos recebam nomes de torturadores e apoiadores de regimes totalitários, bem como promover a substituição de nomes que já tenham sido atribuídos.	<b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b> Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos	<b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b> Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.
9	<b>Res. 8 (EIXO 7):</b> Fortalecer as instituições públicas encarregadas da apuração e declaração de anistia política e da questão dos mortos e desaparecidos, dando-lhes melhores condições de trabalho, retirando todo tipo de empecilho burocrático e garantindo-lhes plena autonomia e acesso às informações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho em caráter de urgência, priorizando a tramitação dos processos e buscando a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos para a entrega a seus familiares.	<b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b> Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.	<b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b> Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988

Figura 7 Quadro comparativo com as questões polêmicas alteradas no PNDH-3

A contextualização do caso do PNDH-3 nos leva à seguinte reflexão: sabemos que a negociação de interesses é intrínseca à vida política. Reconhecemos também, pelos princípios da teoria deliberativa, que a existência de uma democracia discursiva, que dá espaço para troca razões, justifica suas posições, e produz uma decisão que leva em consideração o aprendizado social e as partes afetadas, é algo desejado pela democracia deliberativa e processos de mudança de preferências são compreensíveis na política. Assim, a alteração no texto do PNDH-3 não é a priori negativa, pois pode ter sido produzida pela compreensão dos vários interesses que estão em jogo quando tratamos de políticas universais de direitos humanos. Identificar a articulação existente entre as trocas argumentativas e o resultado final do PNDH-3 que acontece à luz da visibilidade midiática é o propósito da realização desta dissertação.

O que nos instiga no caso do PNDH-3 são duas questões: 1) a mudança ser realizada após debates (e pressões) instaurados à luz da visibilidade midiática; e 2) a identificação dos atores (majoritariamente agentes do próprio governo, como ministros de Estado, e não a tradicional oposição, como também atores com grandes poderes na cultura brasileira como a igreja e os latifundiários) que realizam essa discussão e que conseguem alcançar tal resultado, a despeito de que o PNDH-3 tenha sido construído a partir das deliberações de uma conferência pública.

Para refletir sobre esse problema envolvendo visibilidade, mudança de decisão e poder, faremos uma reflexão acerca da noção de deliberação, da produtividade em utilizar a concepção de sistema deliberativo na interpretação de casos empíricos, e da importância de processos de justificação e dos efeitos de um contexto de ampla publicidade e transparência na produção de decisões e na sua conseqüente legitimidades. Tais reflexões serão feitas nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 2: A JUSTIFICAÇÃO NA TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

---

Uma vez apresentada o modo como se deu a construção do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, que é o objeto empírico desta dissertação, pretendemos neste capítulo abordar o objeto de estudo: a questão da justificação no processo de tomada de decisão política.

Nosso problema é construído em torno da mudança do PNDH-3. Indagamos como foi o processo argumentativo que resultou na alteração do decreto e se a transformação realizada passa pelo crivo da justificação. Acreditamos, seguindo os propósitos da teoria deliberacionista, que as decisões tomadas por meio do debate e fundamentadas na razão, possuem um potencial maior de serem aceitas e consideradas legítimas. Assim, pretendemos realizar um estudo de caso, em que investigamos o processo de tomada de decisão em torno do PNDH-3.

Para realizar a reflexão no caso do PNDH-3 acerca da correlação entre trocas argumentativas e legitimidades de decisões políticas, é importante que tenhamos em mente o contexto da justificação do nosso caso. Ela (a justificação) decorre da exposição do programa na cena pública midiática, e tal publicidade parece impor ao governo a solução de tensões de grupos com interesses opostos. Cabe ressaltar que o apoio desses grupos ao governo é fundamental, pois o ano de 2010 era um ano de eleição presidencial.

De tal maneira, nosso problema insere-se nesse quadro de tomada de decisão política e que envolve a discussão da legitimidade das justificativas utilizadas para propor a mudança do programa. A proposta deste capítulo é, então, apresentar a noção de deliberação, enquanto uma forma de produção de resultados políticos que se utiliza de discursos provenientes de distintas arenas da sociedade.

Apresentamos, em seguida, o conceito de deliberação *mediada*, que é a troca pública de razões ambientada dos *media*, arena em que pretendemos identificar os proferimentos contendo a argumentação em torno do PNDH-3. O passo seguinte é a discussão sobre a perspectiva de sistema deliberativo, a qual permite problematizar a tomada de decisão por meio de uma perspectiva mais abrangente, que leve em consideração o contexto, e a articulação das várias arenas que configuram a esfera pública. Nosso trabalho analisa somente uma arena – a midiática – mas recorre aos resultados produzidos em outras esferas, como os decretos que instituem o PNDH-3 (em sua primeira versão e na versão final, alterada), e o relatório da 11ª CNDH. Por fim, apresentamos a discussão teórica sobre a importância da

justificação no processo deliberativo, problematizando os elementos que a torna suficiente, elaborada, legítima, para a tomada de decisão.

## 2.1 Apontamentos sobre o conceito de deliberação

Nos três momentos do PNDH-3 (de sua criação, debate e reformulação) há a existência de um processo político que envolve argumentação, busca de inclusão no debate, críticas à utilização de práticas coercitivas e que por fim levam à produção de um resultado e posteriormente à mudança de decisão. Tal constatação nos leva a acreditar que nosso objeto pode ser estudado à luz da teoria deliberacionista. Nesse sentido, pretendemos explorar especialmente a questão de como os temas sensíveis do PNDH-3 são justificados (seja a favor ou contra) em seus diferentes momentos. Portanto, parece-nos importante demarcar os conceitos que funcionarão como operadores analíticos de nossa pesquisa, conceitos esses que são elementos centrais na condução do nosso olhar durante o trabalho investigativo. São eles: deliberação *mediada*, sistema deliberativo e justificação na deliberação.

A deliberação pode ser entendida como uma prática de tomada de decisão que é resultado de um processo de discussão e reflexão. Vários autores já se dedicaram a analisar o conceito, seus aspectos e suas controvérsias, entendendo-o como um modelo político que contribui para a superação de alguns limites teóricos e práticos dos modelos liberal e republicano (Benhabib, 1996; Bohman, 1996; Cohen, 1997, Dryzek, 2000, Gutmann, Thompson, 1996, 2004; Habermas, 1997, Manin, 1987, Marques, Miola, 2010). Uma definição que representa bem o conceito de democracia deliberativa está em Cohen (1997), que diz:

A democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que elas estabelecem a moldura para a deliberação pública livre. (Cohen, 1997, p.72)

Nessa citação de Cohen podemos apreender um elemento fundamental para a deliberação e que é o nosso objeto de estudo: a importância do raciocínio, da argumentação pública entre os cidadãos. A mesma ideia pode ser encontrada na seguinte passagem, de Rousiley Maia (2008): “De uma maneira simples, a deliberação pode ser entendida como uma atividade interativa, envolvendo duas ou mais pessoas que examinam e consideram os

argumentos uma das outras sobre determinadas matérias” (Maia, 2008, p.27). Ainda que a definição seja sintética, de um conceito muito explorado e discutido nas últimas décadas, ela já apresenta pontos cruciais do conceito de deliberação – a importância de ser uma atividade dialógica e argumentativa.

A definição de deliberação passa pelas condições de existir uma troca de argumentos – a racionalidade é um fator fundamental -, que acontece em um contexto livre de coerções internas e externas, sendo inclusiva e pública. O diferencial está no peso dado à justificação pública: todas as decisões coletivas requerem uma explicação das razões que tenham o potencial de serem livremente aceitas, ou mesmo possuindo uma formulação mais modesta não possam ser razoavelmente rejeitadas. Este é o fator que dá legitimidade a elas. Na medida em que perspectivas não são excluídas do debate e os interlocutores são considerados mutuamente como seres moralmente capazes de participar da deliberação, espera-se que haja um aprimoramento dos resultados produzidos, aproximando-se de um ideal coletivo de justiça. Esse processo de justificação presente no modelo de democracia deliberativa é o interesse central desta pesquisa. Como aponta Neble (2005, p.3-4), a deliberação é um padrão normativo pelo qual podemos julgar a legitimidade de uma instância empírica.

Para o modelo deliberacionista é imprescindível que os sujeitos participantes da troca de razões sejam iguais e reconheçam uns aos outros como moralmente capazes de participar da discussão. A deliberação preza pela inclusividade e pela liberdade. Cohen também fala do que é esperado dos atores participantes da deliberação: “cidadãos e partidos que operam na arena política não deveriam tomar uma perspectiva restrita baseada no interesse de grupo, e os partidos deveriam somente ser responsivos a demandas que são instadas à abertura no que se refere a uma concepção do bem comum” (Cohen, 1997, p.68). Ressalva-se que a questão do autointeresse no processo deliberativo é objeto de vários estudos, configurando-se como um problema complexo, pois certos interesses particulares podem ser publicamente justificáveis (Mansbridge, 2010; Maia, 2012).

O acesso aos fóruns de discussão deve ser igualitário, pois é a igualdade política que torna a deliberação plenamente democrática (Maia, 2008). Ganhar voz na esfera pública depende, assim, da capacidade discursiva, de criar oportunidade para a comunicação (Maia, 2008). É justamente essa característica que pretendemos identificar na arena discursiva midiática em torno do PNDH-3. Queremos identificar quais atores tiveram oportunidade para a comunicação, e quais são as características e as implicações da atuação desses sujeitos.

Resumidamente, podemos então apontar os procedimentos ideais de uma política deliberativa: (Habermas, 1997):

- a) preza pela racionalidade argumentativa;
- b) considera a igualdade moral e política dos participantes da contenda;
- c) deve ser livres de coerções internas e externas;
- d) deve ocorrer de forma inclusiva e pública,
- e) visa um acordo motivado racionalmente;
- f) visa uma reversibilidade das decisões, dado que seu objetivo é uma decisão consensual;
- g) pode abranger todas as matérias possíveis de regulamentação,
- h) considera no debate as necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

Essa situação ideal de discurso foi proposta por Habermas para a realização de debates. No entanto, no mundo real os debates e os argumentos ocorrem em situações não ideais, tais como a desigualdade de status dos participantes, a diferença nas capacidades de participação, e mesmo a existência de atores que não desejam se engajar no debate político. Ademais, no sistema político, a possibilidade de os atores da sociedade civil, na maioria das democracias contemporâneas, exercerem alguma influência nas decisões que ocorrem no centro do sistema político é sempre algo problemático. O próprio Habermas afirma que os atores que estão fora da esfera central da política “não podem exercer poder político, apenas influência” (1997, p.105). Ainda assim, pelo processo deliberativo estar inserido em um sistema mais amplo e complexo, essa tentativa constante dos atores da esfera civil de afetar a esfera política formal é relevante para a deliberação.

Entre as vantagens que a deliberação fornece para a democracia, Neblo (2005) aponta nove questões. Dentre elas, podemos perceber um conjunto de benefícios ligados à contribuição da deliberação para a publicidade. Sobre isso, Neblo afirma que a democracia deliberativa tem como ponto positivo o fato de contribuir para a justiça das decisões dado que por ela ser inclusiva e pública, todos tem a chance de expressar seus interesses (1); ela também contribui para a eficácia da decisão, porque aumenta as possibilidades de soluções no processo decisório (2); a decisão produzida torna-se mais estável, pois as críticas foram conhecidas (tornadas públicas e repensadas) durante o debate (3); e tais decisões tem maior

chance de serem sustentadas pelos participantes ao longo do tempo, uma vez que elas foram geradas em um procedimento justo e público, o que promove uma racionalidade forte (4).

Neblo também apresenta os benefícios da deliberação no que tange ao desenvolvimento moral dos indivíduos e de certas virtudes cívicas. A respeito disso, Neblo aponta que a deliberação contribui para o capital social, gerando vínculos cívicos (5); contribui para a virtude e inteligência dos próprios participantes (6); contribui para autonomia dos cidadãos ao envolvê-los no governo (7) e, institucionaliza uma prática que expressa um mútuo respeito entre os cidadãos (8). Por fim, o autor também aponta uma última vantagem da deliberação relacionada à qualidade da esfera pública, apontando que o processo deliberativo promove uma esfera pública vigorosa, ao protegê-la da complacência e do despotismo (9).

A deliberação possui um forte poder educativo e de promoção do senso comunitário, o que colabora para a produção de decisões mais justas. De tal modo, a proposta de democracia deliberativa é celebrada como um modelo que inclui os cidadãos no processo de decisão política o qual é amparado na racionalidade comunicativa. Tal sistema gera aprendizado social e legitimidade, pois se aproxima de um resultado mais justo possível, dado que a deliberação busca – nos seus pilares da inclusividade e da publicidade – escutar as justificativas de todos os lados afetados pelo objeto em debate.

“A troca de argumentos busca convencer o outro da plausibilidade e desejabilidade de uma determinada posição e da possibilidade de ele vir a preferi-la. (...) Ao argumentarem, os interlocutores se reconhecem uns aos outros como dotados de capacidades deliberativas, isto é, como moralmente capazes de entrar numa troca pública de razões” (Maia, 2008, p.36)

De tal modo, consideramos que a constituição do PNDH-3 no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, bem como o debate midiático que aconteceu em entre dezembro de 2009 e maio de 2010, configuram-se como partes de uma deliberação distribuída (Goodin, 2005) em torno do PNDH-3.

#### *O espaço das conferências públicas no processo deliberativo envolvendo PNDH-3*

O PNDH-3 foi constituído durante a realização da 11ª CNDH. As conferências públicas caracterizam-se por serem um espaço aberto de discussão entre a sociedade civil e os representantes do Estado. Como já afirmamos no primeiro capítulo, a 11ª CNDH foi especialmente convocada pelo governo brasileiro com o intuito de se construir o PNDH-3. Dela, foram acordadas as resoluções que serviram de base para a construção do texto final do PNDH-3. Parte dessas resoluções e sua relação com o PNDH-3 foram exploradas no capítulo



1 e serão novamente analisadas no capítulo 4. Pelo que já detalhamos desse momento, podemos considerá-lo como uma das arenas de deliberação que envolveu o PNDH-3.

De todo modo, o modelo de conferências públicas já são amplamente estudadas como uma ferramenta interessante para a democracia participativa. As conferências são um objeto interessante para serem analisados à luz da teoria deliberacionista, pois se caracterizam por ser um lócus de amplo debate e de tomada de decisão política. Essa característica fica clara na definição do que é uma conferência. Segundo Faria, as conferências são “espaços institucionais de participação, representação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda de política pública” (Faria, 2012, p.2).

Todavia, ao analisar os resultados produzidos nesse ambiente é necessário manter em vista as críticas amplamente produzidas acerca das conferências. Apesar de seu design configurar-se como um modelo ideal de democracia participativa, por promover canais de interação direta entre a sociedade civil e o Estado, diversas pesquisas já mostraram as falhas que as conferências apresentam. Tais críticas abordam as desigualdades de participação que podem existir nas conferências (Pires et al, 2012, Avritzer, 2010, Fonseca, 2010).

#### *O debate midiático enquanto parte da deliberação distribuída*

Outro espaço que compõe a deliberação distribuída em torno do PNDH-3 é o debate midiático que acontece entre a publicação da primeira versão do documento até a apresentação da segunda versão. Há, nesse período, uma intensa articulação entre os interessados nas questões polêmicas. Uma série de reuniões, negociações e pressões políticas ganharam espaço. A percepção da existência desse intenso diálogo entre as partes afetadas remete-nos à concepção de Bohman (1996) de deliberação. Segundo o autor, a deliberação é um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal (1996, p.27). No caso do PNDH-3, os interessados em torno da matéria precisaram ganhar espaço no debate e justificar suas posições. Assim, o embate de razões ganhou espaço na esfera central da política, como também no espaço midiático. Verificamos, então, a ocorrência de uma deliberação *mediada*, que é quando a troca pública de razões se dá e é afetado pelo contexto dos meios de comunicação de massa, conceito que será melhor explorado na próxima sessão e

que será objeto de nossa análise. Tal conceito (deliberação *mediada*) será melhor explorado na seção a seguir.

### 2.1.1 A deliberação *mediada*

Vários estudos vêm demonstrando que nas sociedades contemporâneas, onde podemos perceber uma grande influência da mídia massiva, a deliberação pode se dar através da *mediação* dos meios de comunicação (MAIA, 2006, 2008, 2012; MAIA, GOMES, 2008, BENNET et all 2004). Ao trabalhar a noção de deliberação *mediada*, Rousiley Maia aponta,

"Os meios de comunicação desempenham funções diferentes no sistema deliberativo. (...) Os meios de comunicação de massa fornecem, de modo geral, grande parte da informação que circula nos bastidores de contextos discursivos. O público se apropria de materiais midiáticos para suas próprias reflexões e discussões, sempre que elas ocorrem. Questões políticas também são debatidas nos meios de comunicação de massa. (...) Em certa medida, a comunicação de massa ajuda a conectar o discurso mais amplo público e as decisões de elite feitas no centro do sistema político com as conversas diárias e deliberações que ocorrem na periferia do sistema político." (Maia, 2012, *tradução nossa*)<sup>13</sup>

Os meios de comunicação possuem, então, um potencial ambivalente para a democracia deliberativa. Interessa-nos aqui tratar os *media* como uma arena de debate e como um provedor de informações e argumentos para as contendidas. Além disso, os *media* podem atrair o debate em torno de acontecimentos públicos e podem abrir espaço para atores de diversas esferas da sociedade civil que talvez não teriam o mesmo acesso ao debate na esfera política formal. Por outro lado, é preciso também ponderar que os profissionais da mídia operam edições e seleções que tendem a enquadrar as discussões dentro da cultura editorial do veículo de comunicação (Maia, 2012).

Dentre os estudos sobre as relações entre a deliberação e os meios de comunicação, partimos da perspectiva que entende os *media* não apenas como “medium” entre a informação e o público. Consideramos que o espaço de exposição, visibilidade, fornecido pelos meios de comunicação de massa não se comparam a nenhum outro (Gomes, 2008, p.118), e, portanto, a

---

<sup>13</sup> No original: “The mass *media* fulfill different functions in the deliberative system. (...) The mass *media* provide, broadly speaking, much of the information that circulates in the background of discursive contexts. Audiences draw on *media* material for their own reflections and discussions whenever they occur. Political issues are also debated in the mass *media*. (...) To some extent, mass communication helps to connect broader public discourse and elite decisions made in the center of the political system to everyday conversations and „arranged“ deliberations taking place on the periphery”. (Maia, 2012).

comunicação de massa invariavelmente afeta o processo de discutibilidade na sociedade contemporânea. Como Wilson Gomes (2008) destaca, o campo da comunicação tem a prerrogativa de sequestrar temas políticos para a esfera de visibilidade pública, ou mesmo de iniciar novas discussões. Isso afeta a discussão, positivamente ou negativamente, pois entram em cena fatores como: visibilidade de questões que antes poderiam ficar restritas a âmbitos privados ou secretos, fornecimento de insumos para discussão, deturpação de argumentos ou da discussão devido a motivações pessoais (“razões não públicas podem travestir-se de justificações universais”), exposição dos argumentos a um escrutínio mais amplo, entre outras questões. De fato, é instigante a relação entre a comunicação de massa e o mundo da política. Como Wilson Gomes afirma,

“A esfera de visibilidade pública midiática não é nem monolítica, nem universal. Não é monolítica porque não temos uma unicidade de emissor nem uma inteligência unificadora por trás do que é dito, a controlar cada expressão. (...) Tampouco é universal, porque não há um público único, uma espécie de consumidor-de-massa-modelo que desfruta das mesmas mensagens ao mesmo tempo. (...) A esfera de visibilidade midiática é, em si mesma, um conjunto volumoso e complexo de materiais que os seus apreciadores ou fruidores organizam, estruturam e compõem – em uma palavra, editam.” (GOMES, 2008, P.146-147,162).

A visibilidade midiática tem, portanto, esse poder de ampliar a audiência da discussão de assuntos políticos, tornando mais conhecidos (e, por conseguinte, problematizado) uma pluralidade de atores e argumentos. Ao trazer para o interior dos *media* elementos que existem fora ela, tais questões podem converter-se em insumos para a formação da opinião pública (Gomes, 2008, p.150). Ao se transformar em conteúdo midiático, os rumos do debate podem ser alterados, pois como afirma Gomes,

Normalmente, esta é considerada a capacidade dos meios de comunicação mais temida pelo campo político e, talvez, a mais importante do ponto de vista de uma sociedade democrática. Os meios de comunicação podem seqüestrar para a cena pública e, por conseguinte, para a esfera pública, fatos, coisas do recôndito, do privado, do subterrâneo, dos bastidores. Fatos e coisas que, é bom frisar, guardem relações estreitas com o interesse público. (GOMES, 2008, p.150 e 151)

O próprio Habermas (1984) reconhece que o uso do argumento para resolver impasses é algo peculiar e difuso no mundo prático das interações cotidianas. O autor afirma que “os meios de se chegar ao acordo são constantemente colocados de lado pelos instrumentos da força. Assim, a ação que é orientada aos princípios éticos tem que se acomodar aos princípios que derivam não de princípios, mas de necessidade estratégica” (HABERMAS *apud* MAIA,

2008, p.34). Essa constatação torna-se ainda mais controversa quando lidamos com o espaço de visibilidade midiática. Segundo Chambers (2005), “todas as teorias de democracia deliberativa possuem algum elemento que pode ser chamado de princípio da publicidade” (CHAMBERS, 2005, p.256, *tradução nossa*)<sup>14</sup>. O benefício da publicidade está no fato de ela promover um refinamento do debate, na medida em que ele estimula uma maior racionalidade da razão pública – a razão vai ser exposta ao escrutínio público, precisa estar preparada para os questionamentos – bem como a natureza pública – que se relaciona ao público, a todos, a uma gama maior de atores e não apenas aos desejos privados – da razão. Chambers realiza uma reflexão acerca da visibilidade pública, e não da midiática, mas ainda assim seu estudo inspira muito o nosso trabalho. A autora preocupa-se com os dilemas instaurados pelo ideal normativo da visibilidade e os problemas empíricos que a própria visibilidade costuma trazer.

“Idealmente, a razão deveria ser universal, imparcial ou apelar para o bem comum. O que acontece de errado quando se move da deliberação secreta para a deliberação pública? O problema não é que existam forças que empurram os atores de volta à razão privada. (...) Os atores recorrem ao que eles pensam que são valores comuns ou públicos, mas com uma distorção. Sob o “brilho” da publicidade, esses argumentos podem se tornar rasos, pobremente racionalizados, maléficos, ou apelar para o pior que existe em comum (...). O problema associado com ir a público não é a utilização de razões privadas, mas o problema de utilizar razões públicas rasas: ao desejar agradar o maior número de pessoas possíveis ou querendo parecer firme e decisivo ao olhar público. Com isso, o apelo é público, mas o conteúdo suspeito.” (CHAMBERS, 2005, p.260)<sup>15</sup>

Também estamos preocupados com o papel da visibilidade – no caso a midiática – para o aprimoramento da democracia, tomando como base o caso do PNDH-3. A visibilidade pode ser entendida como o “espaço do visível” produzido pelos meios de comunicação, onde um conjunto de formas simbólicas pode ser: publicizado, publicado e compartilhado, o que o torna “socialmente acessível” (MAIA, 2008, p.94).

Sendo assim, partimos da perspectiva de que a esfera de visibilidade midiática – com sua complexidade, desafios e características – configura-se como uma das arenas do sistema

---

<sup>14</sup> Todas as referências relacionadas à esse texto são apresentadas a partir de nossa tradução. No original “all normative theories of deliberative democracy contain something that could be called a publicity principle”.

<sup>15</sup> No original: “Ideally the reason should be universalizable, impartial or appeal to a common good. What goes wrong when we move from secret deliberation to public deliberation? The problem is not that there are countervailing forces that push speakers back into the use of private reason. Speakers still appeal to what they think are common or public values but with a twist. under the ‘glare’ of publicity these arguments may become shallow, poorly reasoned, pandering, or appeal to the worst that we have in common. The problems associated with going public are not problems of private reason but rather the problem of shallow public reason: wanting to please the largest number of people possible or wanting to appear firm and decisive in the public’s eye. Thus the appeal is general but the content is suspect.”

deliberativo. Arenas podem ser definidas como os locais “nos quais os cidadãos podem propor questões para a agenda política e participar do debate acerca dessas questões” (Cohen, 1997, p.85). Audiências públicas, mini-públicos, parlamento, entre outros ambientes são arenas que compõem/contribuem para a deliberação. Os *media* enquanto uma esfera de debate, de acesso dos cidadãos à formação da opinião pública, ou mesmo como um local de troca de razões públicas, pode também ser considerada uma das arenas discursivas. Em nosso trabalho, consideramos a cobertura midiática em torno do PNDH-3 como um local de debate e como uma arena que contribui para o processo de decisão política em torno do objeto. Nessa arena, chama especialmente a nossa atenção o papel e a natureza dos atores convocados para o debate.

### **2.1.2 O sistema deliberativo**

Um conceito que vem ganhando destaque nos estudos sobre deliberação nos parece bastante profícuo para o propósito da pesquisa: o de sistema deliberativo. Por meio dele, pretendemos pensar a articulação do caso do PNDH-3 ao longo do tempo, a fim de apreendermos como a justificação vai se modificando em razão de seu contexto. É uma noção que torna possível apreender a deliberação como um processo social, composto por distintas arenas discursivas, com debates em múltiplas formas, modelos e níveis.

A utilização da noção de sistema nos parece interessante porque pretendemos analisar a dinâmica da justificação da mudança do PNDH-3 ao longo dos três momentos em torno do programa: o da sua construção durante a 11<sup>a</sup> CNDH, o do seu debate midiático e o da sua reformulação. Iremos identificar as justificativas expostas na cena pública midiática, problematizar a construção da argumentação e comparar como a questão abordada naquele proferimento se caracterizava quando o PNDH-3 era construído, durante a 11<sup>a</sup> Conferência Nacional de Direitos Humanos, até à publicação de sua segunda versão oficial, em maio de 2010. Ao fazer tal caminho, esperamos refletir apropriadamente sobre o papel da justificação na legitimidade da mudança de decisão. A abordagem sistêmica contribui, assim, fornecendo o contexto ampliado da definição do PNDH-3. Inclusive, acreditamos que somente é possível entender por que a reformulação do programa é um problema a ser investigado ao partimos dessa perspectiva ampliada, que nos mostra o contexto e a trajetória do terceiro programa ao longo do tempo.

A ideia de sistema deliberativo propõe uma perspectiva global, ampliada para a análise da deliberação em abordagens micro e macro, percebendo as relações existentes em vários

lugares (subsistemas) em que ocorre a deliberação (Neblo, 2005, Hendriks, 2006, Mansbridge, 1999; Warren, 2007).

A utilização da perspectiva sistêmica para a compreensão do processo deliberativo vem animando alguns estudos recentes (Dantas 2011, Miola 2012). É interessante ressaltar que o cerne dessa noção já aparece em 1984, em Habermas, na obra “Direito e Democracia”. Em seu trabalho, Habermas destaca a existência de um centro político e de vários níveis de periferia (interna, externa e real) que abrigam atores que tentam atingir o centro do sistema da democracia deliberativa. O autor fala de um mundo da vida, que abrange coletividades, associações e organizações especializadas da sociedade civil, sendo assim formado por vários subsistemas, e de uma esfera central da política, onde as decisões são tomadas. Partindo da distinção entre sistema e mundo da vida, Habermas propõe que os subsistemas e os cidadãos e suas associações estão em constante relação (Habermas, 1997). Habermas chama essa ideia de “modelo de duas vias da circulação política”. Trata do fluxo contínuo que a sociedade civil, por meio da formação da opinião pública, tenta enviar por meio de inputs *mediados* pela esfera pública para o centro da esfera política formal, com o objetivo de afetar a tomada de decisão. (Habermas, 1984, vol.2).

Os estudos que partem de uma perspectiva sistêmica compartilham dessa ideia de que a deliberação é um processo contínuo, que acontece em diferentes lugares que fazem parte da sociedade e almejam ao final afetar a instância que toma as decisões políticas. Jane Mansbridge (1999) traz para a discussão a importância das conversações cotidianas que ao final afetam a tomada de decisão em assembleias públicas e legislativas. A constante existência de debates na sociedade civil e a interrelação deles com as arenas onde as decisões são tomadas. Isso induz a uma dinâmica de modo que a mudança em uma parte do sistema afetará todo o processo deliberativo, configurando assim a existência de um mecanismo cujas partes definem um ao outro (Mansbridge, 1999, p.228).

Hendriks (2006) também colabora para discussão da noção de sistema deliberativo, ao falar da existência de uma esfera micro e de uma esfera macro da deliberação. A micro-deliberação trata das trocas de razões que acontecem em espaços formais de tomada de decisão e que cujo acesso é mais restrito e disputado, tais como os parlamentos, as assembleias e os tribunais. Já a esfera macro refere-se às oportunidades mais amplas de discussão existentes na esfera públicas – tais como as ações dos movimentos sociais e os insumos da mídia. Existe, ainda, uma esfera mista, que conseguiria articular as esferas micro e macro dentro do sistema deliberativo. Os orçamentos participativos e as conferências públicas

(e aí insere-se um dos nossos materiais empíricos, a 11ª CNDH), que caracterizam-se por ser espaços convocados pelo próprio Estado para a deliberação de um interesse, mas no qual há um acesso maior da sociedade civil, podem ser considerados exemplos dessas esferas mistas.

Recentemente, Goodin (2005) apresentou mais uma maneira de entender a deliberação por meio de um sistema. Para além da noção de que a deliberação pode acontecer em diferentes arenas, Goodin afirma que a deliberação pode acontecer em diferentes momentos, através do tempo. O autor propõe um modelo de deliberação “distribuída” em que ela caracteriza-se por passar por diferentes etapas, mobilizando distintos atores com propósitos específicos. Assim, Goodin sugere que as virtudes e deficiências de cada fase da deliberação não são necessariamente compartilhadas por todos os agentes. Isso não torna o resultado da deliberação geral precário ou insuficiente, mas garante que ele seja ao menos suficientemente bom. Esse modelo nos parece interessante, uma vez que apreende a complexidade do processo deliberativo: existe uma circulação das demandas entre as partes interessadas, mas essa circulação é assimétrica, ou seja, acontece em momentos distintos, com forças distintas.

Em síntese, vimos que a deliberação é um processo complexo, que envolve diferentes momentos, diferentes atores, os quais estão em constante relação e afetação até a tomada de decisão política. O que nos interessa é entender que existem arenas discursivas onde acontecem pequenas deliberações e que ao final irão afetar o centro do sistema político. Como afirma Mansbridge et al. (2012), a abordagem sistêmica “permite-nos pensar sobre decisões democráticas sendo tomadas no contexto de diversos locais e instituições deliberativas, as quais interagem em conjunto para produzir um sistema de deliberativo saudável.”<sup>16</sup>

Entre as vantagens de se utilizar a perspectiva sistêmica é a de que ela permite pensar a deliberação em larga escala. Esta perspectiva resolve parcialmente o problema de escala da deliberação uma vez que ela não restringe o processo a um só lugar ou momento, o que não conseguiria abranger todos os sujeitos interessados. Assim, a noção de sistema de deliberação permite aprofundar os estudos sobre a efetividade e o alcance da democracia deliberativa.

A ideia de sistema deliberativo pode, então, ser entendida como,

“Um sistema, nesta perspectiva, significa um conjunto de distinguíveis, diferenciados, mas até certo ponto partes interdependentes, muitas vezes com funções distribuídas e com uma divisão do trabalho, ligados de modo a formar um todo complexo. Isso requer tanto a diferenciação, quanto a integração entre as partes. (...) Normativamente, uma abordagem sistêmica significa que o sistema deve ser considerado como um todo, para além das peças a serem considerados independentemente. Precisamos perguntar não só o que

---

<sup>16</sup> No original: “(...) enables us to think about democratic decisions being taken in the context of a variety of deliberative venues and institutions, interacting together to produce a healthy deliberativ system.”

seria uma boa deliberação tanto em contextos gerais e particulares, mas também o que um bom sistema deliberativo implicaria ". (Mansbridge et al., 2012).<sup>17</sup>

## 2.2 A justificação no processo deliberativo

A justificação está no cerne do conceito de deliberação, tanto que ela pode ser entendida como uma “troca pública de razões” (Cohen, 1997, p.73). A deliberação constitui-se como um processo inteligível de discussão, no qual os atores podem expressar seus pontos de vista e refletir acerca das ponderações levantadas pelos outros atores. Desse modo, constrói-se um ambiente argumentativo em que os indivíduos são compelidos a debater uma questão que interessa a todos.

“A deliberação é racional na medida em que os participantes são chamados a enunciar seus argumentos a favor das propostas feitas, a suportá-los ou criticá-los” (Cohen, 1989,22.). Os participantes devem sustentar suas proposições apenas de maneira argumentativa, sendo que o debate deve ser livre de coerções internas e externas, e as tomadas de posição devem ser motivadas “pela força não coativa do melhor argumento.” (Habermas, 1929).

De tal modo, a justificação ocupa um lugar chave dentro da teoria deliberacionista e é também o objeto de reflexão desta dissertação. A importância da argumentação no processo de tomada de decisão é ressaltada por Dryzek (2004), que diz: “pretensões a favor ou contrárias a decisões coletivas requerem justificação àqueles submetidos a essas decisões nos termos que, *mediante* reflexão, esses indivíduos podem aceitar” (Dryzek *apud* Maia, 2008, p.28). Assim, a democracia deliberativa exige que aqueles que tomam a decisão devem ficar comprometidos a justificarem suas escolhas e de serem sempre *accountables* (Guttman e Thompson, 2004, p.78).

Nesse tipo de democracia, percebemos que a existência do desacordo, quando este leva a um debate ancorado na racionalidade, é necessária para aprimorar a vida em sociedade, bem como para eliminar a tirania da vida política. Habermas (1997) destaca que esse processo de justificação valoriza a força do melhor argumento dentro de uma diversidade de discursos que se interceptam e se sobrepõe (Maia, 2008). Como diz Guttman e Thompson:

---

<sup>17</sup> No original: “A system here means a set of distinguishable, differentiated but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole. It requires both differentiation and integration among the parts. (...) Normatively, a systemic approach means that the system should be judged as a whole in addition to the parts being judged independently. We need to ask not only what good deliberation would be both in general and in particular settings, but also what a good deliberative system would entail”. (Mansbridge et al., 2012).



“Podemos definir a democracia deliberativa como uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura.” (2004, p.23)

De tal maneira, o processo de justificação requer duas posturas básicas dos sujeitos que participam dos debates. É preciso que eles não apenas exponham suas posições, mas justifiquem-as; e que eles reconheçam a existência de uma pluralidade de visões na sociedade e estejam dispostos a serem interlocutores com os demais (Gomes, Maia, 2008). Como afirma James Bohman (1996, p.421)<sup>18</sup> “processos de justificação exigem um esforço dos cidadãos para que eles possam ir além dos interesses próprios, típico das associações, e se orientem pelo bem comum”. De tal modo, podemos dizer nos termos de Guttman e Thompson (2004) que o objetivo da deliberação é diminuir a discordância moral entre os sujeitos por meio da justificação. Isso significa que a deliberação “pode ajudar seus participantes a reconhecer o mérito moral presente nas exigências de seus oponentes, quando estas possuírem méritos” (p.27).

Outro ponto importante a ser refletido a respeito da justificação no processo deliberativo trata-se do tipo de razões que são apresentadas durante a contenda. Habermas (1997) afirma que os argumentos podem ter um uso pragmático, moral ou ético e que cuja diferenciação é importante para que se compreenda o sentido do agir comunicativo. As razões pragmáticas podem ser consideradas aquelas que se referem não aos próprios interesses e valores. Ao invés disso, toma-se o fim como dado. Já as razões éticas são formuladas a partir de uma perspectiva pessoal de boa vida, de uma vida correta, sentidos esses operados no horizonte da história de vida, onde o sujeito aprende quem ele é ou quem gostaria de ser, ou seja, ligados à comunidade do sujeito. Já a justificação moral trata das posições que os indivíduos tomam de acordo com suas próprias vontades, levando em consideração as leis que a própria pessoa se dá, e considerando que todos os sujeitos devem ser reconhecidos como iguais aos outros (Habermas, 1989, p.12).

Por meio da troca argumentativa, a deliberação visa afastar-se de práticas como a barganha e a chantagem. Contudo, na prática política há muitos momentos em que essas formas de tomada de decisão são acionadas. O jogo político inclui diversas formas de interação entre as forças políticas, tais como o acordo, a articulação, o acerto, a barganha

---

<sup>18</sup> No original: “justifications require that citizens go beyond the self-interests typical in preference aggregation and orient themselves to the common good”.

(novamente), as alianças, as retaliações, composições, compensações, de uma maneira a vida política constitui-se como uma constante negociação política (Gomes, 2004, p.83), dado que “nem todas as questões requerem deliberação a todo o momento” (Maia, 2008, p.29).

No caso do PNDH-3, é preciso reconhecer que os atores que buscamos identificar operam em um contexto de jogo político, e de tal modo, há uma diversidade de fatores, que vão desde o debate argumentativo a essa rede de estratégias políticas, que levaram o governo a voltar atrás e modificar o texto do PNDH-3.

Wilson Gomes (2004) explica que a competição pelo poder é gerada por três formas de negociação política: 1) pelo domínio, que é quando uma das partes do jogo político possui mais força que a outra parte; 2) pelo convencimento discursivo, o qual consiste em um ritual em que as pretensões se convertem em palavras que são confrontadas em discussões; e 3) pela cota de poder político, que é quando há uma negociação e articulação de interesses.

Assim sendo, não assumimos aqui a visão inocente de que a democracia deliberativa almeja conquistar um processo puramente racional e democrático. Há sempre uma diversidade de atores e de interesses e, ainda, de formas de interação política. Como afirma Maia,

“Nesse sentido, a perspectiva do pluralismo mostra a inutilidade de procurar deslindar entre as boas e más intenções dos agentes, já que não há um ponto de vista *arquimediano* para julgar tais interesses de forma externa. A política é feita de competição ideológica, de conflitos entre sistemas de pensamento e de ação” (Maia, Gomes, 2008, p.177)

Tais discussões são interessantes para a reflexão sobre o modo como se dá a tomada de decisão política. O próprio Habermas (1997) reconhece que o uso do argumento para resolver impasses é algo irregular no mundo prático das interações cotidianas. O autor afirma que “os meios de se chegar ao acordo são constantemente colocados de lado pelos instrumentos da força. Assim, a ação que é orientada aos princípios éticos tem que se acomodar aos princípios que derivam não de princípios, mas de necessidade estratégica” (Habermas *apud* Maia, 2008, p.34).

## **CAPÍTULO 3: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

---

O objetivo desta pesquisa é realizar um estudo de caso sobre a importância da justificação no processo de tomada de decisão envolvendo o PNDH-3. A proposta é analisar a trajetória dos argumentos sobre o objeto no interior dos *media* ao longo do tempo. Para isso, consideramos que o debate inicia-se a partir da criação do PNDH-3, durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos e com a publicação do decreto em dezembro de 2009. Ele (o programa) passa por um momento de acirramento do debate, entre janeiro e maio de 2010, e é, então, publicado em uma nova versão em 13 de maio de 2010. A partir desses diferentes momentos de discussão do PNDH-3, selecionamos três semanas da cobertura midiática em torno do decreto, para a realização da análise comparativa acerca da dinâmica de justificação envolvendo o programa nacional de direitos humanos. Os recortes de nossa análise, que visa problematizar a troca de razões em torno do PNDH-3 ao longo do tempo, ficarão mais claros nas seções a seguir deste capítulo.

Antes, contudo, gostaríamos de ressaltar que nos capítulos anteriores apresentamos um conjunto de conceitos e teorias que embasam nosso trabalho: a noção de direitos humanos, o arcabouço da teoria da democracia deliberativa, e, em especial, a questão da justificação dentro do conceito de deliberação. A fim de que a problematização desses conceitos faça sentido para o propósito desta pesquisa, nesta seção pretendemos apresentar como será o nosso percurso metodológico. O objetivo é explorar detalhadamente a argumentação presente ao longo do processo discursivo envolvendo o PNDH-3, para que, então, possamos explorar o papel que a justificação exerce frente aos desafios da deliberação, da publicidade e da legitimidade democrática. Trataremos, em particular, das tensões envolvendo a política de direitos humanos. Indicaremos nas seções seguintes as coordenadas para a construção da análise e a definição do corpus empírico.

### **3.1 A intenção do olhar investigativo**

O objetivo desta pesquisa é ver a mudança em torno do objeto e a justificativa que acompanha tal mudança. Focamos nossa investigação no tema da justificação presente na dinâmica discursiva do PNDH-3 para problematizar a questão da mudança de preferência na teoria de democracia deliberativa. Ainda, questionamos também os conflitos envolvendo a questão dos direitos humanos no país, em especial a legitimidade do processo envolvendo o PNDH-3. Nessa reflexão, levamos em consideração a tensão existente na demanda do

governo em ser *accountable* para o cidadão (que participou ou foi representado na CNDH) e para os grupos poderosos que poderiam afetar o cenário eleitoral de 2010.

Acreditamos que o diferencial do nosso trabalho está justamente em acompanhar a trajetória dos argumentos, a postura de atores que criticam e defendem o programa e a mudança da decisão ao longo de uma deliberação distribuída (ou sequenciada), como apresentada por Goodin (2005). Segundo o autor, o processo deliberativo pode conter diversas partes, sendo que cada uma delas pode ter seus atores, seus comportamentos e, portanto, suas contribuições para a deliberação como um todo:

Diferentes partes da deliberação podem ser atribuídas a diferentes subconjuntos de um grupo maior. As deliberações destas subunidades servem como pano de fundo e insumos para as deliberações do grupo maior, com responsabilidade deliberativa. (...). Em suma, os procedimentos - e os princípios deliberativos - aos quais devemos manter os agentes da deliberação em um sistema de deliberação 'distribuída' ou 'delegada' deliberação não são necessariamente os mesmos com os quais nós sustentamos um único agente deliberativo. (Goodin, 2005, p.188)<sup>19</sup>

No caso do PNDH-3, podemos observar que o processo deliberativo que resulta na decisão de alterar o programa acontece de forma distribuída no tempo, considerando desde a sua criação em dezembro de 2008, sua problematização a partir de dezembro de 2009, até à reformulação em maio de 2010. Há também nesse processo a existência de múltiplas arenas discursivas que, como afirma Goodin, possui seus atores, comportamento, tarefas. Podemos citar, por exemplo, a existência de uma arena da sociedade civil produzindo demandas e *accountability* do governo; uma arena do poder Executivo com discursos produzidos pelos ministros de Estado entrando em embate, uma arena das conferências públicas que recolhe as resoluções produzidas nas conferências públicas desde 2003, mas em especial na Conferência dos Direitos Humanos em 2008. Ao recorrermos por uma abordagem sistêmica, como essa apresentada por Goodin (2005), pretendemos realizar um análise do PNDH-3 que leve em consideração seu complexo contexto e as características que influenciaram no processo de mudança do programa de governo.

Este trabalho utiliza a arena discursiva dos *media* como uma arena apropriada para apreender como as mudanças são justificadas publicamente no caso do PNDH-3. Assim, o

---

<sup>19</sup> No original: Different parts of the deliberative task can then be assigned to different subsets of the larger group. The deliberations of these sub-units serve as background and inputs into the deliberations of the larger group with overall deliberative responsibility. (...). In short, the procedures — and deliberative standards — to which we should hold deliberative agents in such a system of 'distributed' or 'delegated' deliberation are not necessarily the same as those to which we would rightly hold a single, unified deliberative agent. (Goodin, 2005, p.188)

trabalho inscreve-se no campo de estudos sobre sistema deliberativo enquanto adotamos uma perspectiva ampliada do contexto para apreender a mudança ocorrida. Ainda que nossa análise se debruce sobre a produção discursiva de apenas uma arena – os argumentos proferidos na arena midiática – levamos em consideração, produtos de outras arenas discursivas e de mais de um momento deliberativo do caso, o que torna, portanto, a abordagem sistêmica como uma perspectiva fundamental para o olhar analítico. Aliás, é justamente por partimos de uma abordagem sistêmica que conseguimos perceber as transformações das decisões políticas envolvendo o PNDH-3.

A intenção central de nossa pesquisa é identificar os contextos argumentativos em torno do PNDH-3, na tentativa de refletir sobre os dilemas e a importância da justificação na cena pública, face à existência de: a) relações de poderes arraigadas à cultura brasileira, b) a inerência do jogo político, o que envolve pressões e barganhas; c) as controvérsias do tema de direitos humanos, cujo significado ainda é muito controverso em meio à população.

Ao investigarmos o caso do PNDH-3, percebemos de *imedato* uma questão sensível e urgente para o país, cujo conteúdo foi inicialmente desenvolvido em uma proposta de democracia participativa (11<sup>a</sup> CNDH) que articulou sociedade civil e representantes do Estado. Contudo, quando o programa ganha destaque na arena midiática, nota-se uma oposição ferrenha de atores com forte poder no Brasil. A partir dessa situação pode-se afirmar - segundo a avaliação de analistas (Adorno, 2010), de textos veiculados na mídia e de manifestos produzidos pela sociedade civil organizada - que houve mudanças retrógradas se comparadas com medidas anteriores. A princípio, o caso sugere, por um lado, que a mudança de decisão pode ser perniciosa para a democracia, pois desconsiderou os acordos estabelecidos na 11<sup>a</sup> CNDH. Por outro lado, as mudanças no texto final do PNDH-3 foram embasadas em argumentos legítimos, que também representam o interesse de uma parcela da população. Assim sendo, como devemos entender o processo deliberativo neste caso? Ainda, se constatamos que essas mudanças de decisões aconteceram em um período de tempo (que não é curto) e, após acionar vozes e interesses de outros subsistemas do sistema deliberativo, podemos questionar se o resultado final obtido após três anos do início do debate do PNDH-3 não represente também uma reflexão mais aprofundada das questões envolvendo o programa de direitos humanos. Portanto, acreditamos que somente acionando a questão da troca de razões nesse caso – ou seja, identificando os atores que ganham espaço na contenda e as justificativas que são utilizadas – poderemos refletir sobre a dinâmica da deliberação.

Em nossa análise, interessa-nos os momentos de trocas de razões que ganharam visibilidade no espaço do jornalismo (especificamente, o telejornal *Jornal Nacional* da TV Globo e o *Jornal da Band*, da TV Band, o jornal impresso de cobertura nacional *Folha de São Paulo e O Globo* e o jornal impresso de cobertura regional, o *Estado de Minas*) e que levaram à uma discussão pública e à uma reformulação da proposta de direitos humanos para o país. Analisaremos também a transformação desses argumentos ao longo dos três momentos deliberativos e utilizando como parâmetro as decisões oficiais expostas nos documentos do PNDH-3 (o relatório do governo contendo as decisões produzidas na Conferência Nacional de Direitos Humanos; a primeira versão do PNDH-3 no formato do decreto 7.037/09 e a versão atualizada do programa, no decreto 7.177/10).

### **3.2 O recorte da análise**

As notícias publicadas sobre o PNDH-3 desde a sua criação até à sua reformulação constituem o objeto que será analisado em nossa pesquisa. A partir desse material da arena midiática, pretendemos refletir sobre o processo de justificação envolvendo o programa e sua correlação com as decisões tomadas em outras duas arenas deliberativas (a arena da conferência nacional de direitos humanos e a arena da política formal).

Uma vez que o material referente a todo o período de discussão do PNDH-3 nos *media* é muito abrangente, especialmente se considerarmos que o debate envolve diversos temas com controvérsias e dinâmicas distintas, realizamos um recorte analítico em nosso corpus. Assim, selecionamos três semanas da cobertura midiática em torno do programa de direitos humanos. Essa seleção, permite que a análise aprofunde com mais fôlego nos detalhes do processo de justificação e represente o debate controverso envolvendo o decreto. A operacionalização de nossa pesquisa se dá pelos seguintes espaços temporais:

#### *a) Semana A: 12 a 18 de dezembro de 2008*

Essa semana corresponde ao início do debate midiático envolvendo o PNDH-3. Corresponde aos dias de realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos, convocada para que fosse elaborada a terceira versão do programa. O material midiático referente a esse período apresentou um baixo número de proferimentos. Apenas dois jornais de nosso corpus abordaram o PNDH-3 nesse período (*Folha de São Paulo e O Globo*), apresentando um total de 7 proferimentos. Apesar da quantidade baixa, consideramos interessante selecionar essa

semana porque esperamos encontrar nela proferimentos que demonstrem as ideias originais das questões que posteriormente viriam a ser questionadas.

*b) Semana B: 08 a 14 de janeiro de 2010*

A segunda semana analisada corresponde ao auge da cobertura midiática em torno do PNDH-3. Trata-se, assim, do momento em que o programa era problematizado após sua publicação. Nesse período foram identificados 271 proferimentos relevantes.

*c) Semana C: 13 a 19 de maio de 2010*

A última semana analisada refere-se ao período após a publicação da nova versão do PNDH-3. A escolha dessa semana é em razão de esperamos encontrar nela as justificativas do governo para a mudança final do programa e a avaliação dos atores a respeito das mudanças produzidas. No total, foram identificados 74 proferimentos.

De tal forma, os três momentos de discussão do PNDH-3 estão configurados em nossa análise da seguinte forma:

<b>Momento</b>	<b>Semana analisada</b>	<b>Corpus</b>	<b>Documentos oficiais (para parâmetro)</b>
1 - Criação	12/12/2008 a 18/12/2008	Matérias jornalísticas referentes ao período.	- Relatório 11ª CNDH - Decreto 7.037/09
2 - Debate	08/01/2010 a 14/01/2010	Matérias jornalísticas referentes ao período.	- Decreto 7.037/09
3 - Alteração	13/05/2010 a 19/05/2010	Matérias jornalísticas referentes ao período.	- Decreto 7.177/10

**Figura 8** quadro-resumo sobre a estrutura do material empírico

Além do recorte temporal, nossa análise também é subdividida nos temas que enquadraram a cobertura do PNDH-3 nos *media*. Identificamos a existência de 5 questões chaves na tematização do objeto. São elas:

1) *Tema 1: conflito procedimental*: Nesse tema encontram-se os proferimentos que questionam aspectos de constituição do PNDH-3, ou seja, aos procedimentos utilizados para a elaboração do programa, os quais são utilizados no debate tanto para criticar a legitimidade do decreto, quanto para reafirmar a validade dele.

2) *Tema 2*: conflito com setores da Igreja: Nesse tema há abordagem de pontos do PNDH-3 que entram em contradição com princípios religiosos, especialmente relacionados à Igreja Católica. Os atores problematizam que o decreto fere os princípios cristãos, presentes na tradição e na cultura brasileiro, enquanto os defensores do programa evocam a laicidade do Estado brasileiro.

3) *Tema 3*: conflito com o agronegócio: Nesse tema, observa-se a crítica dos grandes proprietários de terra que questionam a proposta de *mediação* de conflitos que, segundo eles, traria insegurança jurídica para a produção do campo e tinha como objetivo agradar movimentos sociais como o MST, antigos aliados do governo Lula.

4) *Tema 4*: Conflito com a Imprensa: Nesse tema há a crítica de que o governo pretende estabelecer mecanismos de censura e controle da imprensa, a exemplo do que vem acontecendo na Venezuela, pelo governo Chávez. Observa-se a atuação de atores ligados à associações das organizações midiáticas, como a Abert e a ANJ.

5) *Tema 5*: conflito com as Forças Armadas: Esse tema refere-se às críticas direcionadas aos eixo VI do programa, que trata do acesso à memória e justiça. São feitas críticas à proposta de se criar a Comissão da Verdade e revisar a lei da anistia, entre outras medidas relacionadas à memória sobre a repressão ditatorial, as quais os militares se opuseram, argumentando que o programa era revanchista e desestabilizava o espírito de reconciliação nacional existente no país desde a redemocratização.

Dentre os cinco temas acima que identificamos na cobertura do PNDH-3 nos *media*, nossa análise centrará sua reflexão acerca das características do debate envolvendo o tema 3 (conflito com o agronegócio) e o tema 5 (conflito com as Forças Armadas). Acreditamos que esses dois temas podem nos fornecer informações interessantes sobre o processo de justificação, pois além de apresentarem o maior volume de proferimentos, são constituídos (pensando no tipo de ator, e no resultado final que alcançaram) de modo distintos, como iremos explicar no capítulo quatro.

### **3.3 A construção da análise**

Nesta seção apresentamos os operadores analíticos do trabalho que pretendem apreender a dinâmica da justificativa ao longo dos três momentos deliberativos envolvendo o PNDH-3. Tais operadores também são apresentados no livro de códigos que se encontra nos anexos da pesquisa, em conjunto com o modelo da ficha de análise.



Para realizar a pesquisa, pretendemos proceder da seguinte maneira:

- a) Identificar a discussão sobre o PNDH-3 nos *media*;
- b) Identificar e selecionar a unidade de análise: os proferimentos que contém posicionamentos em relação ao programa;
- c) Analisar a construção do argumento (nível de justificação, respeito, reciprocidade) por meio do método DQI e da análise de conteúdo;
- d) Comparar o processo argumentativo ao longo dos três momentos, utilizando também os documentos oficiais como baliza para localizarmos as transformações que acontecem no decorrer do debate público.

O material que compõe o corpus empírico será trabalhado pela análise de conteúdo com o objetivo de compreender os significados expressos pelos proferimentos e pela adaptação do método DQI (Discourse Quality Index). O DQI é um método quantitativo, de análise da deliberatividade de debates parlamentares, desenvolvido por Steiner e seus colegas desde 1998 (Steiner et al, 2004) . O método parte da leitura dos textos do debate, com a identificação das partes relevantes, as quais são, então, submetidas à uma codificação por meio de sete categorias: a de participação; nível de justificação, conteúdo das demandas; respeito entre grupos, respeito pelas demandas dos outros, respeito pelos contra-argumentos e políticas construtivas (idem). Neste trabalho iremos adaptar o método DQI para os propósitos de nossa pesquisa. Como não tratamos de um debate face-a-face, mas de uma troca pública de razões *mediada* pelos meios de comunicação, a categoria da *participação* (que tenta apreender quando um participante é interrompido pelo outro) não será utilizado em nossa pesquisa. Da mesma forma, não iremos analisar a categoria *respeito entre contra-argumentos*, pois julgamos que seria necessário um material que fornecesse um embate mais dinâmico entre dois lados opostos bem definidos. Como o embate de interesses que caracteriza a controvérsia envolvendo o PNDH-3 é envolvido em mais de uma questão, a cobertura midiática entre os oponentes políticos é mais dissipada, o que tornaria a classificação da responsividade ao contra-argumento mais frágil. As demais categorias serão utilizadas, sendo que o tópico sobre o *nível da justificação* e do *conteúdo da demanda* são as que mais chamam nossa atenção. Cada uma das categorias que compõe nossa análise serão explicitadas adiante.

Cabe ressaltar que a leitura prévia do material empírico contribuiu para que a estrutura da pesquisa tente traduzir a exposição do PNDH-3 ao longo do tempo, na cena pública. Em relação a isso, o trabalho analítico perpassa os seguintes lugares:

a) *Por meio das semanas de análise*: A análise comparativa sobre as características da justificação em cada uma das três semanas selecionadas colabora para que possamos refletir sobre a evolução do debate.

b) *Por meio dos temas*: Como já explicamos, mesmo o PNDH-3 propondo ações para 40 temas distintos, a “polêmica” em torno dele se concentrou em 4 grandes questões (conflitos com interesses religiosos, com proprietários de terra, com a grande mídia; com os militares), além de uma questão mais geral, que trata do conflito com os procedimentos do programa. O trabalho se estrutura, então, da identificação desses cinco temas. Já a análise aprofundada sobre o processo de justificação, e que é realizada de forma comparativa, utiliza-se somente dos temas 3 (agronegócio) e 5 (militares).

#### *Procedimentos Analíticos:*

Para realizar o trabalho com o material empírico definimos que nossa unidade de análise são os proferimentos contendo posicionamento em relação ao PNDH-3. Ou seja, a partir das matérias jornalísticas selecionadas para o corpus, identificamos em seu conteúdo as falas dos atores que contém um posicionamento em relação ao PNDH-3 (pela alteração do documento ou pela manutenção do texto). Indicamos, então, o contexto em que foi encontrado o proferimento (as características das matérias), o que é especialmente importante para a análise de conteúdo que nos irá dizer sobre a tematização geral do PNDH-3 nos *media*.

O proferimento será identificado por meio das falas dos atores na matéria, seja feito de maneira direta ou indireta. Lembramos que os autores dos proferimentos compõem a terceira parte da ficha de análise. Nela, iremos indicar a qual categoria o ator representa (desde um dos três poderes até a Igreja, *vide livro de códigos*), e também iremos colocar o nome e a identificação nele na matéria. Esse dado da análise é importante para que possamos identificar que grupo da sociedade brasileira conseguiu com mais recorrência o acesso ao espaço midiático, e para que possamos analisar o nível de elaboração das justificativas desses grupos, seus interesses, e o desempenho de sua atuação. O primeiro passo, portanto, da pesquisa é identificar a existência de pelo menos um proferimento relevante (Steiner et al, 2004) dentro

da matéria jornalística. Cada justificativa que apareça na notícia será analisada separadamente, portanto, se a matéria possuir mais de um proferimento relevante ela possuirá um número de fichas correspondentes ao número de proferimentos em seu interior.

O preenchimento da primeira parte da ficha de análise refere-se aos dados relativos à identificação das matérias. Apontamos a fonte da onde a matéria foi retirada (de qual jornal dentre o nosso corpus), a data, o título, o autor, o formato da notícia, e se há existência de outros argumentos e de outros temas relativos ao PNDH-3 na matéria. Em seguida, procedemos à identificação da nossa unidade de análise, que é o proferimento. Ela consta das seguintes partes:

#### *Tema do proferimento*

Apontar qual tema o proferimento aborda esse conteúdo. Ele pode ser classificado de 1 a 5, sendo que:

- 1- refere-se ao conflito com os procedimentos/características gerais do PNDH-3
- 2 - refere-se ao conflito com a Igreja
- 3 - refere-se ao conflito com o agronegócio
- 4 - refere-se ao conflito com a Imprensa
- 5 - refere-se ao conflito com os militares

#### *Tipo de Justificativa*

Apontar qual justificativa relacionada ao debate sobre o PNDH-3 está presente no proferimento. A lista com a identificação dos 60 tipos possíveis de justificativas encontra-se no livro de códigos

#### *Modo de proferimento*

Indicar a forma como o proferimento encontra-se no texto noticioso. Ele pode ser classificado como:

- 0 - modo direto (geralmente vem entre aspas)
- 1 - modo indireto (a justificativa é apreendida na fala de terceiros, por exemplo, pelo jornalista que referencia a fala de um ator)
- 2 - misto (geralmente o jornalista introduz a justificativa do ator, que em seguida possui espaço para falar diretamente sua posição)

### *Transcrição*

O proferimento selecionado na matéria é transcrito na ficha de análise

### *Posicionamento*

Identificamos se o proferimento posiciona-se em relação ao PNDH-3, sendo que:

0 - posiciona-se como crítico /contra a publicação do programa

1 - posiciona-se como defensor / favorável à publicação

2 - posiciona-se de forma neutra, sem emitir julgamento

### *Autor do Proferimento*

Transcrição do nome e da identificação que é dada pela matéria ao autor do proferimento

### *Categoria de Ator*

Identificamos, seguindo o livro de códigos, a que tipo de ator representa o autor do proferimento analisado. Por exemplo, se o proferimento é uma fala do presidente Lula, ele representa o poder executivo.

Uma vez preenchida a segunda parte da ficha de análise, procedemos à etapa que caracteriza as estratégias de justificação encontradas no proferimento. É ela que irá detalhar a construção do argumento no processo de modificação do PNDH-3. Nessa parte, o argumento será analisado seguindo de forma adaptada as categorias propostas pelo DQI. Apresentamos a seguir as categorias da análise que utilizamos do método de Steiner et al (2004), e a forma como elas serão compreendidas em nosso caso. s

#### *1)Nível de justificação:*

Segundo Steiner et al (2004), esta categoria refere-se à complexidade da razão dada no proferimento. “We do not judge how good an argument for a demand is or whether we agree with it. We only judge to what extent a speech gives complete justification for demands” (Steiner et al, 2004, p. 171). Assim, as justificativas podem ser classificadas da seguinte forma:

0 – sem justificação: A fala do sujeito no proferimento apenas diz se uma coisa deve ou não ser feita, mas não é dada nenhuma razão.

1 – justificação inferior: são justificativas fracas, em que muitas vezes são utilizados exemplos para sustentar o posicionamento, mas não razões publicamente defensáveis. Steiner (2004) também afirma que muitas vezes encontramos neste nível de justificção uma razão Y dada a um posicionamento X, mas a relação entre X e Y não é muito clara.

2 – justificção qualificada: Nesse caso já podemos apreender uma justificção completa, ou seja, entendemos a relação que a razão Y sustente o posicionamento X.

3 – justificção sofisticada: Neste nível é possível identificar a utilização de pelo menos duas justificções completas para a mesma demanda ou posicionamento.

## 2) Interesse do conteúdo

Essa categoria trata sobre a identificação de determinados grupos que serão beneficiados pelas justificativas utilizadas nos proferimentos analisados.

0 – o proferimento explicita o interesse de um determinado grupo: Para Steiner et al (2004), a menção de um único grupo interessado no posicionamento encontrado no proferimento já qualifica o texto com o código 0. Essa categoria chama muito a nossa atenção, pois como o debate em torno do PNDH-3 revelou-se como um embate entre grupos tradicionalmente poderosos no país, indagamos se as justificativas que eles fornecessem para a mudança torna explícita a vantagem para aquele grupo ou não.

1- neutro: o proferimento não faz referência ao interesse de um determinado grupo, nem ao bem comum.

2 – interesse do bem comum: Para esse nível da categoria, Steiner e seus colegas (2004) fazem uma divisão sobre o bem comum orientado pelo princípio da diferença, e o bem comum orientado por princípios utilitaristas. Para o propósito de nossa pesquisa não acreditamos que seja necessário realizar tal distinção, pois seria aprofundar demais uma categoria da qual esperamos apenas identificar o destinatário da justificativa apresentada no proferimento.

## 3) Respeito entre grupos:

Essa categoria trata da forma como o proferimento se refere, seja positivamente ou negativamente, a outro grupo interessado, concernido à questão (idem). Acreditamos que essa possa ser uma variável interessante para apreender como os grupos com interesses opostos no PNDH-3 tratam uns aos outros, especialmente no tema 3 e 5, que referem-se respectivamente ao embate entre os produtores do agronegócio e sujeitos sem terra; e militares e vítimas da

ditadura. Para que a diferença dessa categoria esteja clara é preciso ressaltar que o proferimento faz menção ao sujeito materializado no interesse oposto, e não às demandas que ele traz.

0 – desrespeito: o proferimento possui explicitamente um tratamento desrespeitoso em relação a outro grupo.

1 – neutro: não há relação positiva ou negativa

2 – respeito explícito: um único proferimento positivo em relação a outro grupo (que demonstre o conhecimento dos direitos e da situação do outro grupo concernido) já o classifica nessa categoria.

#### 4) Políticas construtivas

Steiner et al (2004) procura nessa categoria apontar se os proferimentos analisados sugerem a adoção de medidas políticas alternativas. Os autores consideravam a possibilidade de que o proferimento poderia sugerir políticas alternativas, as quais poderiam se encaixar ou não dentro da atual agenda política. No nosso caso, percebemos que não ocorria nos proferimentos a sugestão de adaptações nas propostas do PNDH-3. A proposta era ou de que o PNDH-3 fosse alterado, ou permanecesse da forma como está. Por isso, essa categoria foi adaptada aos propósitos de nossa pesquisa. As variáveis pretendem identificar se:

0 – política estabelecida: o proferimento não sugere a adoção de outra política, ao contrário, reitera que o PNDH-3 não deve ser alterado.

1 – política alternativa: Para Steiner et al, essa categoria trata-se da possibilidade de um sujeito propor uma política *mediadora* que não se encaixa à atual agenda política, mas à outra. Para o nosso caso iremos adaptar essa classificação, apontando se o proferimento aponta que o PNDH-3 deveria ser totalmente desconstruído, desconsiderado, ou seja, seja retirado da agenda política.

2 – política neutra: Essa variável, que não existe no método de Steiner et al (2004), é utilizada quando o proferimento não deixa claro se o PNDH-3 deve ser alterado ou se deve permanecer como foi publicado.

Ao final da utilização da ficha de análise, buscamos refletir sobre as informações obtidas das justificativas que aparecem nas notícias por meio dos proferimentos. Iremos, então, comparar o material midiático ao longo de cada momento do PNDH-3, tendo ainda como baliza as resoluções dos textos oficiais do programa. A intenção é que por meio desse

caminho possamos apreender como acontece a mudança nas decisões do PNDH-3 e como é a dinâmica das justificativas que acompanham tal mudança.

### **3.4 A definição do *corpus***

A pesquisa realizará uma análise de materiais jornalísticos que circularam durante o período de criação, discussão e reformulação do PNDH-3, o que envolve sua apresentação à sociedade até a divulgação da nova versão do documento. Além disso, utilizaremos outro tipo de material que representa as discussões em torno do PNDH-3 em outros momentos de sua deliberação. São eles: o relatório da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (que representa o momento de criação do programa) e os decretos 7037/09 e 7177/10 que trazem o texto jurídico do PNDH-3 em dois momentos (o da discussão e o da reformulação). É preciso ressaltar que a dissertação explora especificamente a dinâmica deliberativa presente na arena midiática, mas parte de uma abordagem sistêmica, que procura entender o processo a partir de um olhar mais amplo, e que por isso recorre a materiais de outros momentos e outras arenas da deliberação em torno do PNDH-3.

Como já afirmamos, entendemos a cobertura midiática em torno do PNDH-3 como uma das arenas discursivas – ou seja, como lócus e próprio conteúdo de deliberação – envolvendo o caso estudado. Pretendemos analisar os atores e os argumentos que ganharam visibilidade neste espaço disputado e que afetaram o processo decisivo em torno do PNDH-3.

Para o levantamento do corpus empírico, realizamos uma pesquisa no acervo de cada jornal com termos como: “pndh-3”, “programa nacional de direitos humanos”, “programa de direitos humanos”, “plano de direitos humanos”, “Secretaria de Direitos Humanos”, “Paulo Vanucchi”, “Ditadura”, “Comissão da Verdade”, “Militares”, “Igreja e aborto”, “agronegócio”, “invasão de terra”, “censura”, “controle da mídia”, entre outras palavras relacionadas. Tais palavras-chave foram escolhidas após uma análise prévia de material jornalístico contendo matérias sobre o PNDH-3. Essas palavras foram utilizadas amplamente nas notícias e são representativas dos entendimentos mais recorrentes envolvendo o PNDH-3.

Para este trabalho, partimos dos elementos comuns e recorrentes (temas abordados e atores que ganharam espaço no conteúdo das matérias) na cobertura geral do caso, não destacando as especificidades de cada linguagem do jornalismo. Como já afirmamos na seção anterior, nossa unidade de análise é o proferimento relevante, que contenha um posicionamento em relação ao PNDH-3 acompanhado de alguma justificativa. Como estamos

interessados nas falas dos atores que ganham a cena pública, a diferença na linguagem de cada dispositivo (jornalismo impresso e televisivo) não interfere na análise.

De todo modo, as fontes analisadas possuem perfis semelhantes. O Jornal Nacional (JN) é um jornal diário, que vai ao ar de segunda-feira à sábado, às 20h15, e tem uma duração de aproximadamente 45 minutos. Considerado como um tradicional jornal brasileiro, o JN completou em 2009 quarenta anos de exibição. Nos últimos anos a audiência do telejornal vem caindo, tendo uma média de 35 a 40 pontos de ibope no horário que é considerado o “prime time” da televisão brasileira. Ainda assim, o jornal é líder da audiência e atinge 11 milhões de pessoas a mais que o concorrente, segundo informações da própria emissora. O concorrente direto é o Jornal da Record (JR), exibido na mesma faixa de horário, de segunda a sexta às 20h30, diferenciando-se no sábado quando vai ao ar às 18h45. A popularização do Jornal da Record pode ser considerado um retrato do crescimento verificado na TV Record nos últimos anos. Em franca ascensão, o JR investiu desde o cenário, até a produção de séries, aumento de correspondentes internacionais, além de repórteres e âncoras que lembram o padrão Globo de jornalismo. O terceiro jornal analisado é o Jornal da Band (JB), que é exibido de segunda à sábado às 19h15. Outro jornal tradicional, é, inclusive, mais antigo que o Jornal Nacional: vai ao ar desde 1967, desde que a TV Bandeirantes começou a operar.

Já em relação ao jornalismo impresso, escolhemos para o nosso corpus dois jornais de relevância nacional ( O Globo e Folha de São Paulo), e outro de relevância regional (Estado de Minas). Os três possuem características semelhantes, como a publicação diária, tratam-se de jornais de referências, sendo eles de antiga circulação. A Folha de São Paulo foi fundada em 1921 e é o jornal com maior circulação no Brasil, com cerca de 280 mil exemplares lidos diariamente, segundo dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC), expostos no próprio site da Folha. O jornal O Globo foi fundado em 1925 e faz parte das organizações Globo (da qual também iremos utilizar o Jornal Nacional, veiculado pela TV Globo), uma das maiores empresas de comunicação do mundo. Segundo dados da Infoglobo, a circulação do jornal O Globo em dias úteis é de aproximadamente 255 mil exemplares. Já o jornal Estado de Minas foi fundado em 1928 e faz parte dos “Diários Associados”, outra importante organização de comunicação do Brasil. A circulação do jornal aos domingos é de aproximadamente 109 mil exemplares, e de 73 mil nos dias úteis, segundo dados dos Diários Associados.



### 3.5 A confiabilidade da análise

Esclarecido, então, o objetivo da pesquisa, as categorias que compõem nossa ficha de análise e as características de nosso corpus, procedemos para o seguinte passo: o teste de confiabilidade. Essa etapa da pesquisa antecede o trabalho analítico, pois é ele que vai conceder a garantia de que a análise apresenta credibilidade. Assim, o teste de confiabilidade faz parte do rigor metodológico, que possibilita a identificação e a eliminação das dúvidas sobre o processo analítico, a padronização do método e a garantia de que os resultados apreendidos na investigação correspondem ou estão o mais próximo possível da realidade do material. Essa garantia se dá pelo fato de que o teste preza pela obtenção dos mesmos dados por dois codificadores diferentes.

Seguindo a proposta de Steiner et al (2004), com dois codificadores treinados com o método do DQI (p.71), os quais realizaram o trabalho pareados. Esse trabalho foi realizado pelas pesquisadoras Vanessa Veiga, a quem caberia realizar a análise de todo material empírico, por isso a necessidade de que ela participasse do teste de confiabilidade, e pela mestre em Comunicação e Política, Marcela Dantas, cuja dissertação foi fundamentada no método do DQI (Dantas, 2011).

O primeiro passo foi realizar o "teste cego", em que os codificadores eliminam as dúvidas sobre o processo de análise. Essa etapa consiste em ler um reduzido número do material empírico e selecionar dele os proferimentos relevantes. Verificamos, então, que houve compatibilidade na identificação da unidade de análise nas notícias, o que é fundamental para o trabalho analítico. Em seguida, os dois codificadores leram e discutiram a ficha de análise, acompanhada do livro de códigos, a fim de que todas as dúvidas fossem corrigidas antes de iniciarmos a investigação.

Uma vez realizado o teste cego, os codificadores procederam o teste de confiabilidade, realizando separadamente a análise de 10% do corpus empírico. No próximo capítulo iremos apresentar os dados quantitativos de nosso material, de todo modo, adiantamos que a coleta da cobertura geral do PNDH-3 forneceu 793 proferimentos. Desta amostra, reduzimos nosso corpus para 275, os quais representam de fato o material em que iremos realizar a análise comparativa e aprofundada sobre o processo de justificação. Assim, o teste de confiabilidade foi realizado, por cada codificador, em 30 proferimentos que compõem nosso material de análise.

Ressaltamos que a análise dos proferimentos pelo método do DQI é realizada em uma ficha de análise inserida no programa Microsoft Excel. Cada coluna da planilha do programa

torna-se uma de nossas categorias, a qual atribuímos um valor numérico, como explicamos na seção 3.3. Essa planilha contendo a análise é, então, exportada para o software SPSS, onde realizamos os cálculos de confiabilidade. Esse cálculo é realizado pelo coeficiente *alfa* de Krippendorff (Hayes e Krippendorff, 2007). O programa realiza o cálculo relativo a análise dos dois codificadores, em cada categoria investigada, e apresenta um resultado que pode variar de 0 (quando não há concordância entre os codificadores) a 1 (quando há o máximo de compatibilidade). Em geral, o resultado *alfa* de Krippendorff acima de 0.600 já é considerado bom, sendo que o ideal é uma compatibilidade refletida em um *alfa* acima de 0.800.

O teste de confiabilidade realizado em nosso material empírico foi satisfatório. Os resultados ficaram acima de 0.800, o que representa um elevado índice de concordância entre os codificadores, e indica que a análise desenvolvida com todo o material empírico tende a ser confiável.

As categorias que passaram pelo cálculo de confiabilidade e os respectivos resultados foram:

- **Tipo das Justificativas:**  $\alpha = 0,940$
- **Tipo dos Posicionamentos:**  $\alpha = 1,000$
- **Nível de Justificação:**  $\alpha = 0,824$
- **Interesse dos conteúdos das justificativas:**  $\alpha = 0,940$
- **Respeito entre grupos:**  $\alpha = 0,885$
- **Proposta de políticas alternativas:**  $\alpha = 0,944$

Nos próximos dois capítulos apresentamos os resultados de nossa investigação empírica. Em um primeiro lugar, apontamos brevemente como foi a cobertura geral do PNDH-3 na mídia, para em seguida aprofundar nossa análise e seus dados acerca do processo de justificação na abordagem de dois temas envolvendo o PNDH-3. Posteriormente, no capítulo 5, relacionamos as informações obtidas sobre o processo argumentativo nos *media* com a análise da dinâmica do PNDH-3 em outras arenas deliberativas.

## CAPÍTULO 4: ANALISANDO O PNDH-3 NA MÍDIA

---

A partir da fundamentação teórica e metodológica desenvolvida até aqui, apresentamos, neste capítulo, a análise do debate sobre o PNDH-3 no ambiente midiático. Como já foi apontado, temos como objetivo investigar o papel da justificação no processo deliberativo envolvendo a política nacional de direitos humanos no Brasil. Buscamos aqui evidenciar quais foram os argumentos que sustentaram o debate em torno do caso, bem como as características e a qualificação desses argumentos, para que, então, no próximo capítulo, possamos refletir sobre como esse processo de justificação se articula no jogo de interesses que perpassa a vida política no campo dos direitos humanos.

O capítulo organiza-se do seguinte modo: na primeira parte, caracterizamos brevemente como o PNDH-3 foi tematizado nos veículos jornalísticos analisados. Observamos o volume de matérias que abordam o caso, os temas e atores que ganharam mais destaque, e as questões que chamaram a atenção do jornalismo em meio à abrangência do grupo de 40 demandas que o decreto trata.

Em seguida, o capítulo desenvolve seu objetivo principal que é refletir sobre a justificação em um processo deliberativo. Para isso, comparamos dois temas do PNDH-3 que se destacaram – em volume e em complexidade – na abordagem jornalística do caso. Trata-se das discussões envolvendo: (1) o *Tema 3*, referente ao conflito entre as propostas do PNDH-3 os grandes produtores rurais ; e (2) o *Tema 5*, que trata do conflito entre o eixo VI do PNDH-3, principalmente a proposta de se criar a Comissão Nacional da Verdade, e os militares. Em ambos os casos houve um intenso debate, acionado por tradicionais e influentes atores políticos no país: o importante setor da economia, que é o agronegócio, e uma instituição que é considerada como uma das mais confiáveis pela população brasileiras, as Forças Armadas. Esses atores recorreram a diversas estratégias para fazerem valer suas posições, desde argumentos fundamentados em princípios legais, éticos e morais, até mesmo à barganha, como pedidos de demissão e de retirada de apoio às eleições presidenciais que aconteceriam em 2010. Pretendemos, neste capítulo, evidenciar as estratégias de justificação utilizadas por esses atores e comparar a trajetória dos dois temas ao longo do debate do PNDH-3.

Antes de prosseguir com a apresentação dos dados obtidos na análise, é preciso chamar atenção para três pontos importantes do trabalho investigativo. O primeiro é sobre a unidade de análise que guiará nosso trabalho: o proferimento. Uma vez coletadas as matérias que abordavam o PNDH-3, realizamos a leitura do material, destacando no texto jornalístico

as passagens que continham um proferimento relevante sobre o decreto investigado. Nossa definição de proferimento aproxima-se da concepção de “*speech*”, que é a unidade de análise utilizada por Steiner et al. (2004) no desenvolvimento do método DQI (Discourse Quality Index.), o qual também utilizamos de forma adaptada em nosso trabalho. A definição dos autores do DQI é fundamentada na ética do discurso de Habermas e, para eles, é preciso destacar que o “coração” de um processo deliberativo está na formulação das demandas. Para Steiner et al., as demandas trazem considerações sobre o que deve ou não ser feito e isso abre uma possibilidade de continuidade de fala, o que motiva uma troca pública de razão, ou seja, uma deliberação. Essa perspectiva de continuidade de fala é fundamental em nosso trabalho para a identificação dos proferimentos. Partindo de nossa interpretação de proferimento, buscamos identificar passagens dos textos analisados que apresentavam uma demanda específica relacionada ao PNDH-3, como também consideramos os trechos que apresentavam uma simples ideia, avaliação, posicionamento e que, portanto, pudessem abrir caminho para uma continuidade do debate, de um processo discursivo argumentativo, sobre o programa. No trabalho de identificação dos proferimentos que constituem nossa unidade de análise, nos inspiramos na seguinte definição de Steiner et al. (2004), que trabalha com o “discurso”, ou seja, as falas, proferimentos dos atores que apresentam um argumento:

"A unidade de análise do DQI é o discurso, ou seja, o discurso público de um determinado indivíduo apresentado em um determinado ponto de um debate. Assim, todo o discurso é dividido em unidades menores da fala (proferimentos). Se um indivíduo apresenta discursos múltiplos, cada um é codificado separadamente, mesmo se os códigos são os mesmos que para uma intervenção anterior. Se um indivíduo é interrompido, então a própria interrupção também é considerada um discurso. Para cada discurso, incluindo interrupções, podemos distinguir entre as partes relevantes e irrelevantes, e apenas as partes relevantes são codificadas." (Steiner et al., 2004, p.55)<sup>20</sup>

Consideramos como proferimento relevante as passagens do texto que marcam um posicionamento em relação ao objeto, acompanhado ou não de argumentos elaborados, e que possuem um potencial para desenvolver uma troca de razões em torno da questão. Ou seja, são falas – em modo direto, indireto ou misto – provenientes de atores ou do próprio veículo noticioso, que demarcam uma postura política, uma ideia, uma avaliação (Wessler, Schultz,

---

<sup>20</sup> No original: "The unit of analysis of the DQI is a speech, i.e, the public discourse by a particular individual delivered at a particular point in a debate. Thus the entire discourse is broken down into smaller speech units. If an individual delivers multiple speeches, each is coded separately, even is the codes are the same as those for an earlier speech. If an individual is interrupted, then the interruption itself is also considered a speech. For each speech, including interruptions, we distinguish between relevant and irrelevant parts, and only the relevant parts are coded." (Steiner et al, 2004, p.55)

2007), um juízo sobre o PNDH-3<sup>21</sup>. Alguns desses proferimentos tornam-se justificações sofisticadas, em que é possível identificar dois ou mais argumentos completos, que sustentam um posicionamento (como explicamos no capítulo 3), e outros não chegam a desenvolver razões elaboradas, mas ainda assim são utilizados como forma de justificar um determinado posicionamento. Assim, os proferimentos constituem o corpo da justificação na deliberação e representam nossa unidade de análise. Portanto, os dados quantitativos apresentados neste capítulo referem-se ao universo dos proferimentos analisados, e não ao número de matérias coletadas (dado que uma única matéria pode fornecer mais de um proferimento relevante). Do total de 293 matérias coletadas para a investigação, foram identificados 793 proferimentos, sendo que cada um deles foi analisado e classificado quanto ao tema que tratava, ao ator que o expôs, e segundo as variáveis do DQI, como determinamos na ficha de análise apresentada no capítulo 3 da dissertação e que se encontra em anexo.

Um segundo ponto importante a ser destacado sobre a apresentação da análise neste capítulo é em relação à forma como tratamos o processo de justificação ao longo do tempo. Em nosso trabalho, dividimos o processo deliberativo em torno do PNDH-3 em três momentos:

- a) a de criação do documento no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada entre 15 e 18 de dezembro de 2008);
- b) da identificação de um debate na esfera de visibilidade midiática após a publicação da primeira versão do decreto midiático (21 de dezembro de 2009 a 12 de maio de 2010);
- c) e de consolidação do documento, com alteração de diversos pontos (13 de maio a 21 de maio de 2010).

Assim, coletamos as matérias que foram publicadas durante o espaço de tempo descrito acima. Iremos utilizar o corpus de 793 proferimentos para apresentar as características e conclusões gerais sobre a deliberação *mediada* que aconteceu em torno do PNDH-3. Todavia, para aprofundar a reflexão sobre as particularidades da justificação no processo deliberativo envolvendo o programa, iremos investigar dois temas recorrentes na cobertura midiática (os temas 3 e 5). Para comparar os dados, iremos recortar nossa análise em três espaços temporais de sete dias cada, a saber:

---

<sup>21</sup> A lista dos 60 códigos elaborados para identificar os proferimentos nas notícias analisadas encontra-se nos anexos.

a) *Semana A*: trata dos dias em que o PNDH-3 era construído no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, entre os dias **12 e 18 de dezembro de 2008**;

b) *Semana B*: refere-se ao auge da cobertura dos *media* em relação ao PNDH-3. Compreende os dias **8 a 14 de janeiro de 2010**.

c) *Semana C*: aborda as reverberações da publicação do novo decreto do PNDH-3, contendo alterações substanciais em relação ao programa publicado em dezembro de 2009. Esse período abrange os dias **13 a 19 de maio de 2010**.

Por fim, cabe ressaltar também como a perspectiva do sistema deliberativo aparece em nossa análise. Esta dissertação enfoca o subsistema midiático, uma vez que nosso material de análise é composto por matérias jornalísticas. No entanto, mantemos em vista elementos e produtos de outros subsistemas que afetam o debate em torno do PNDH-3, especialmente o subsistema da política formal (onde são tomadas as decisões) e o subsistema da sociedade civil (que se organiza e engaja-se em esferas como as conferências públicas, para produzir o decreto). Não investigamos esses subsistemas, mas os mantemos em vista e utilizamos determinados documentos para comparação, como o relatório final da 11ª CNDH, o texto base para a convocação para a conferência, e a íntegra dos dois decretos do PNDH-3. A intenção é mantermos no horizonte o contexto de problematização do programa de direitos humanos, para que possamos realizar uma reflexão acerca da justificação no processo deliberativo na arena dos *media*. Essa perspectiva ampliada, própria da corrente de estudos que trabalha com a noção de um sistema deliberativo, ganhará mais destaque no próximo capítulo da dissertação, quando pretendemos refletir sobre os resultados da análise empírica do PNDH-3 nos *media*.

Apresentamos, a seguir, os dados obtidos da análise do PNDH-3.

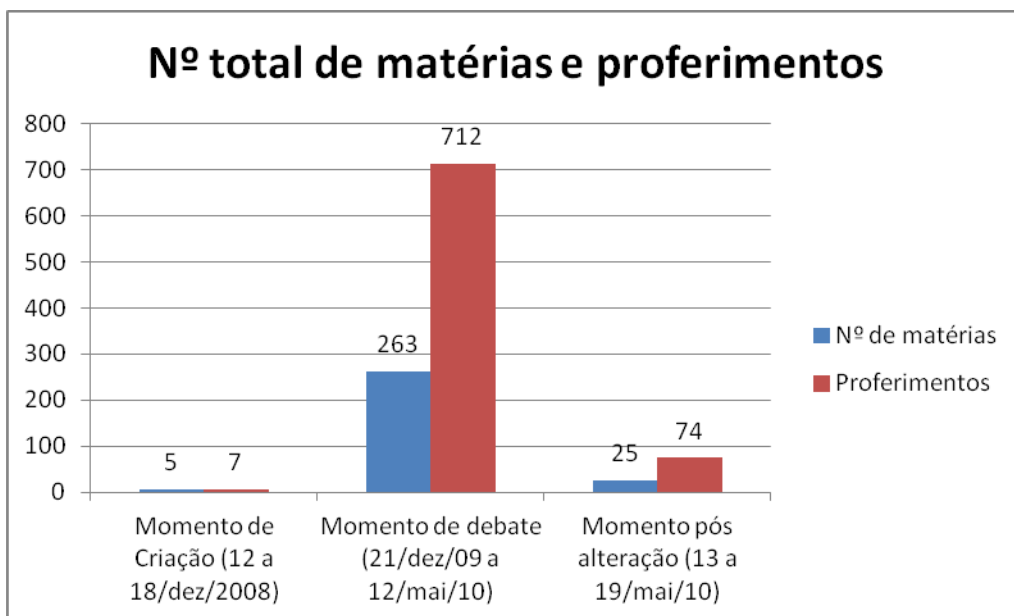
#### **4.1 Análise geral sobre a cobertura do PNDH-3**

Para analisar o debate do PNDH-3 nos *media*, foram coletadas 293 matérias, veiculadas em seis jornais diferentes, sendo três impressos (Jornal Estado de Minas, Jornal Folha de São Paulo e Jornal O Globo) e três televisivos (Jornal Nacional, Jornal da Band e Jornal da Record)<sup>22</sup>. A coleta foi realizada utilizando diversas ferramentas de busca (oferecidas pelo próprio site do jornal e também pelo site do clipping realizado pela EBC),

---

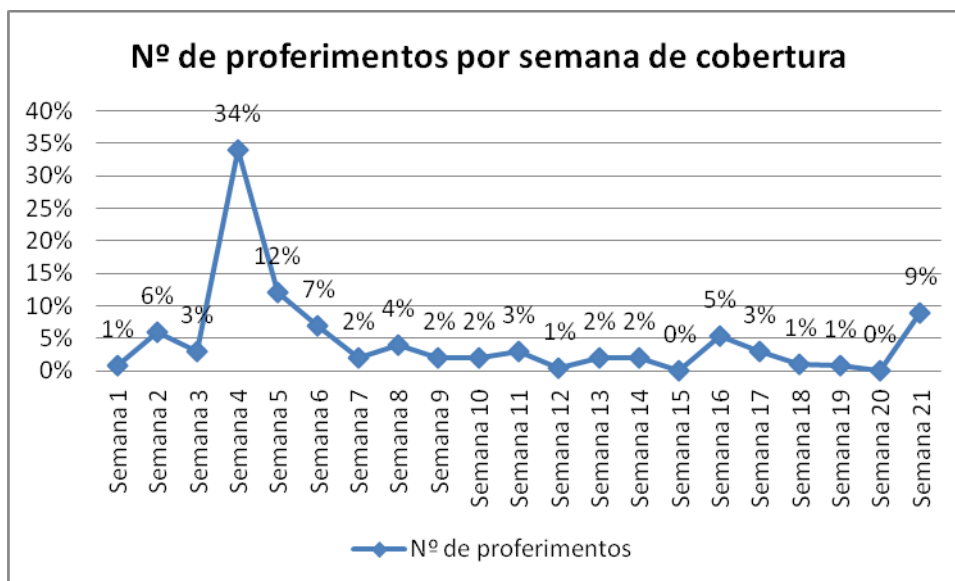
<sup>22</sup> As características e a justificativa para a escolha desses veículos encontram-se no capítulo 3, “Procedimentos Metodológicos” desta dissertação.

como também foi feita a leitura manual dos cadernos principais de cada jornal e da lista disponibilizadas pelos telejornais. Esse número de matérias nos forneceu ao total de toda cobertura midiática envolvendo o PNDH-3 o número de 793 proferimentos relevantes analisados. O gráfico abaixo ilustra a quantidade de proferimentos analisados em cada momento deliberativo:



**Figura 9 : Gráfico quantidade de proferimentos e matérias por momento deliberativo**

Essa quantidade de 793 proferimentos selecionados desde a criação do programa em 2008, até uma semana após a publicação da versão final do PNDH-3 será utilizada para identificarmos as características gerais do debate do objeto nos *media* e para contextualizarmos os temas dentro da cobertura geral. Para a análise mais aprofundada sobre o processo de justificação serão utilizados os proferimentos selecionados em três semanas específicas do debate *mediado*. Para escolhermos as três semanas que marcam nossa análise, olhamos primeiro para os dados como um todo, considerando todas as semanas de cobertura do PNDH-3, como demonstra o gráfico abaixo.



**Figura 10: Gráfico quantidade de proferimentos por semana de cobertura.**

Dados: nº total de proferimentos: 793

“Semana 1”>: 12 a 18 de dezembro de 2008 (Momento 1)

“Semana 2”>: 21 de dezembro de 2009 (início do Momento 2)

“Semana 20”>: 8 a 12 de maio de 2010 (fim do momento 2)

“Semana 21”>: 13 a 19 de maio de 2010 (Momento 3)

Os dados demonstrados acima nos mostram que após a publicação da primeira versão do PNDH-3 há um pico de cobertura sobre o programa durante o mês de janeiro. O auge de abordagem do objeto nos *media* ocorre durante a “Semana 4” que corresponde aos dias 8 a 14 de janeiro de 2010.

O gráfico também nos mostra o baixo interesse de cobertura durante a “Semana 1”, época em que o PNDH-3 estava sendo debatido e criado durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Ainda que seja o momento mais propício para o debate, pois as propostas não estavam estabelecidas e havia o interesse de se escutar as posições da sociedade brasileira, o momento 1 não parece chamar atenção ou não produzir noticiabilidade.

A semana após a publicação da nova versão do programa corresponde ao segundo momento de maior cobertura dos *media*, ou seja, a publicação das alterações do PNDH-3, e as aprovações e reprovações desse fato, parecem gerar noticiabilidade. Após esse período selecionado para nossa análise, o PNDH-3 volta a compor a agenda midiática no mês de outubro de 2010, época de eleições presidenciais.<sup>23</sup>

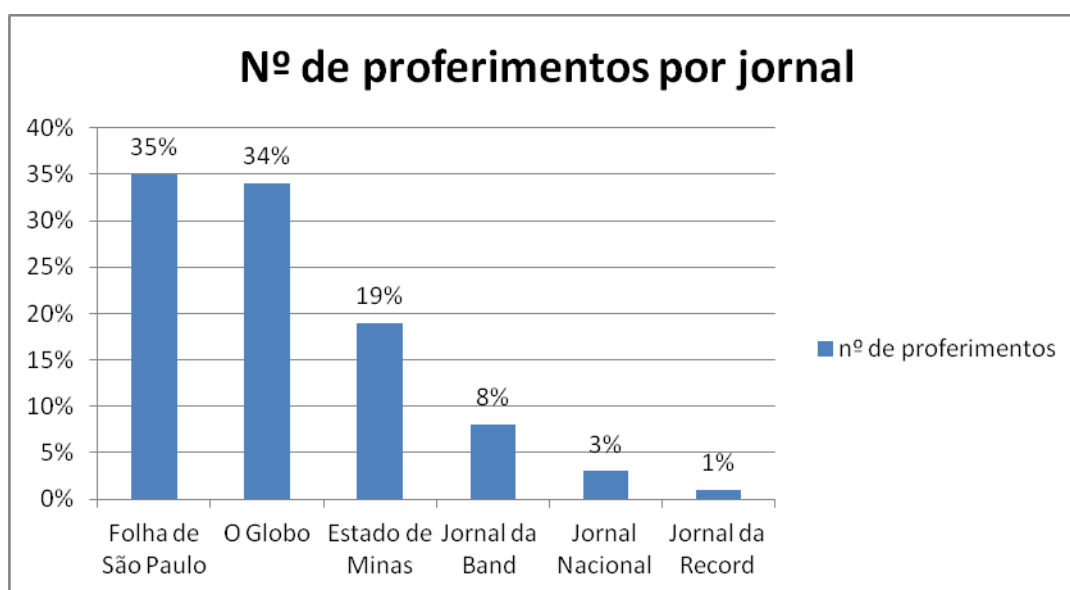
<sup>23</sup> Apesar do período posterior a 19 de maio de 2010 não fazer parte de nosso corpus analítico, uma breve pesquisa com o termo “Programa Nacional de Direitos Humanos” no período de 13 de maio de 2010 a 13 de maio de 2011, resultou em 11 matérias. A maior parte delas veiculadas entre 05 e 28 de outubro de 2010, período de eleição presidencial no Brasil. Nesse momento, as matérias que citavam o PNDH-3 tratavam em sua maior parte sobre o aborto e a posição da candidata do governo, Dilma Rousseff, que se comprometeu a não legislar sobre o aborto caso ganhasse as eleições. Nessa polêmica houve, inclusive, a publicação de um panfleto,



Diante da identificação desses dados, procedemos à escolha das três semanas que serão utilizadas para a análise comparativa do processo de justificação. Trata-se da “Semana 1”, que será identificada como “*Semana A*” (12 a 18 de dezembro de 2008) e da “Semana 21”, identificada como “*Semana C*” (13 a 19 de maio de 2010), pois representam respectivamente o momento de criação do programa (momento 1) e de publicação das alterações na versão original (momento 3). Além disso, consideramos em nossa análise a “Semana 4”, identificada como “*Semana B*” (8 a 14 de janeiro de 2010), que representa o período de maior cobertura dos *media*, logo, onde esperamos encontrar uma boa representatividade do debate que aconteceu em torno do objeto na imprensa.

#### *Volume de matérias por veículo analisado*

Ainda sobre o volume da cobertura do PNDH-3 nos *media* cabe destacar como foi o desempenho dos jornais analisados. Os telejornais apresentaram baixo número de matérias se comparados com os jornais impressos. Os jornais que deram mais destaque ao assunto foram os jornais impressos, de alcance nacional: Folha de São Paulo e O Globo.



**Figura 11: volume de proferimentos analisados por veículo na cobertura geral**  
 Dados: nº de proferimentos (base de cálculo): 793 proferimentos

Na próxima seção apresentamos as características de cada veículo analisado dentro do debate sobre o PNDH-3.

---

distribuído em igrejas católicas, que afirmavam que não se deveria votar em Dilma, pois ela apoiava o aborto. A autoria desse panfleto foi negada pela CNBB e pelo candidato José Serra.

### *Os temas*

Dentro da cobertura geral do PNDH-3 nos *media* buscamos identificar também os temas que mais ganharam espaço no noticiário. Nos procedimentos metodológicos, definimos previamente a existência de cinco temas específicos que permearam a discussão sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos. A fim de tornar claro nossos dados, lembramos a definição básica de nossos cinco temas:

1) *Tema 1*: tematização do conflito sobre os procedimentos do PNDH-3 (críticas relacionadas à aspectos, ao objetivo, à construção do programa, como por exemplo, o fato dele não ter sido assinado por todos os ministérios)

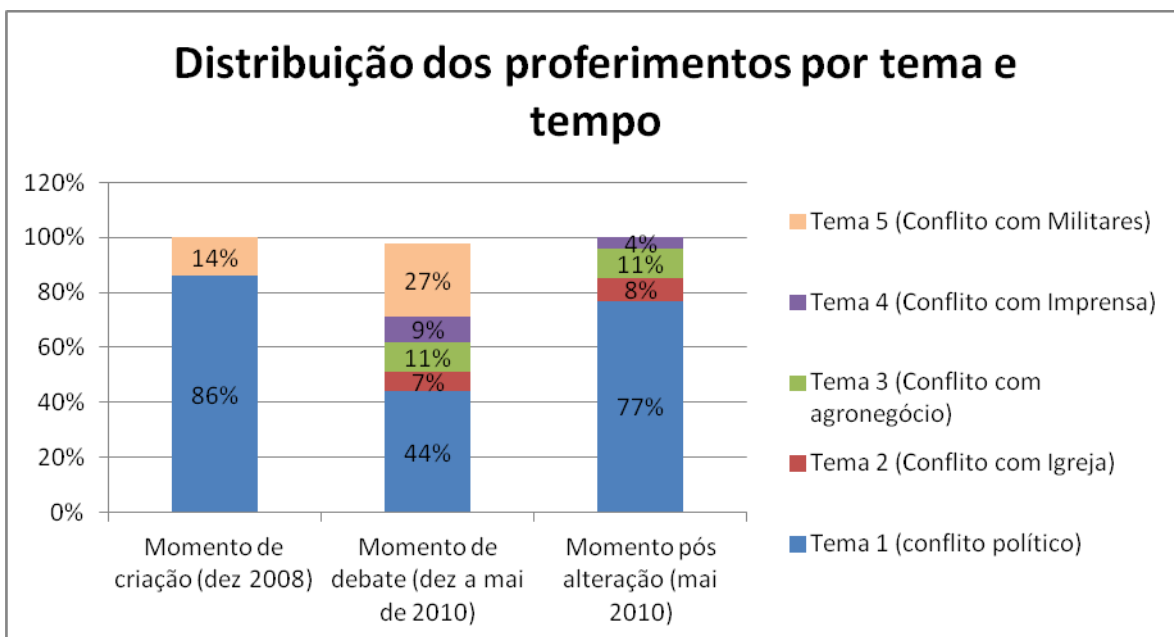
2) *Tema 2*: a tematização do conflito com setores da Igreja, que se opunham na maioria das vezes sobre a discussão da descriminalização do aborto, do casamento gay, e do fim da utilização de símbolos religiosos em instituições públicas;

3) *Tema 3*: a tematização do conflito com produtores agrícolas, que questionavam a flexibilização das ações judiciais de reintegração de posse, que passaria a ser *mediada*;

4) *Tema 4*: tematização do conflito com setores dos *media*, que criticavam uma tentativa de censura e de limitação da liberdade de imprensa, com a proposta de se criar um acompanhamento editorial e um ranking dos veículos que violavam os direitos humanos;

5) *Tema 5*: tematização do conflito com os militares, que são contra o estabelecimento da Comissão da Verdade, da revisão da lei da anistia e de outras medidas que envolvem políticas de memória e justiça no Brasil.

A análise das matérias nos mostrou que os proferimentos relevantes tratavam em sua maioria do *Tema 1*, ou seja, problematizavam o processo de construção do PNDH-3 e as intenções do governo ao publicá-lo. O conflito com os militares (*Tema 5*) e com os produtores rurais (*Tema 3*) também ganhou bastante destaque, como nos mostra o gráfico a seguir.



**Figura 12 : Disposição dos proferimentos por tema e por momento.**

Nº total de proferimentos no Momento de Criação (base de cálculo): 7 proferimentos

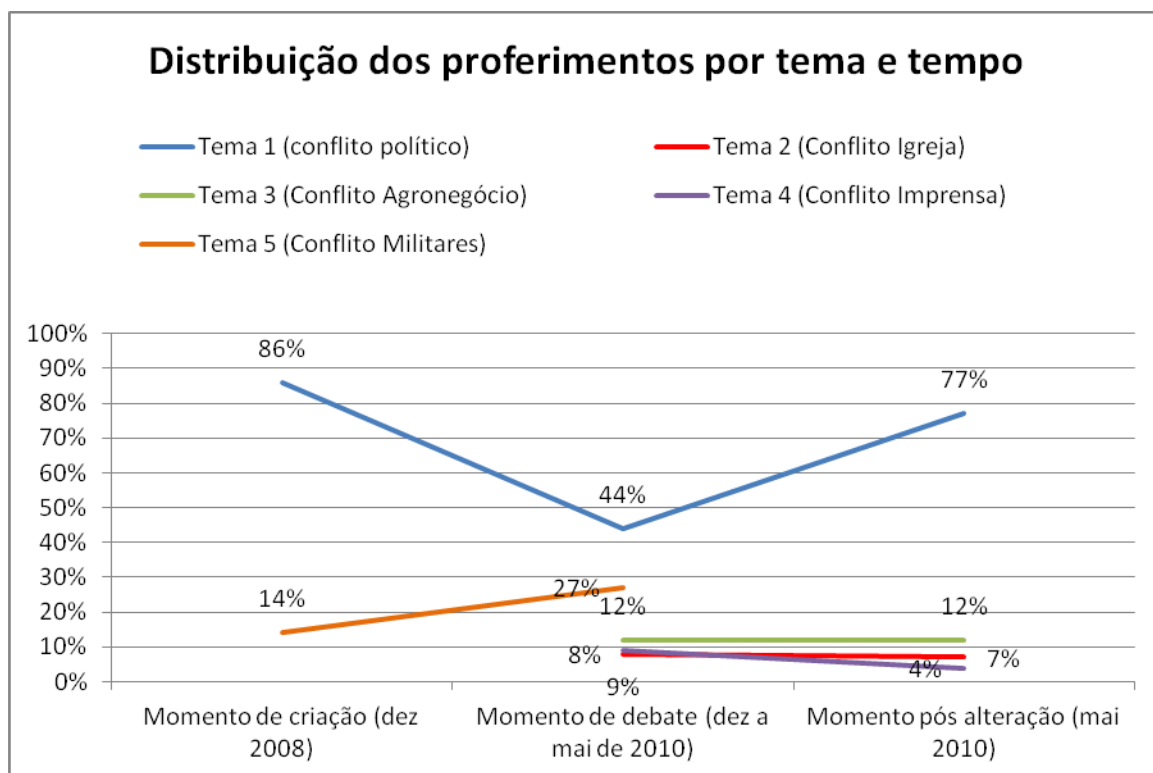
Nº total de proferimentos no Momento de Debate (base de cálculo): 712 proferimentos

Nº total de proferimentos no Momento de Pós Alteração (base de cálculo): 74 proferimentos

Ao identificarmos a evolução da abordagem dos temas ao longo da cobertura, ou seja, considerando o universo total de 793 proferimentos, podemos perceber também que o *Tema 5* deixa de ser abordado no último momento, que refere-se às discussões após a publicação da nova versão do PNDH-3. Essa queda na cobertura está relacionada ao fato de que as demandas reivindicadas pelos atores desse tema são solucionadas ao longo da contenda. A crise com os militares foi a primeira a “explodir”, com ameaças de demissão do ministro da Defesa e de comandantes das Forças Armadas, e o governo apresentou rapidamente respostas, dizendo que as propostas do eixo de Memória e Verdade não se tratava de “Caça às Bruxas”. Durante o processo, ainda em janeiro, o governo publicou em nota as alterações que seriam feitas no programa. Ainda, em abril de 2010 o STF (Supremo Tribunal Federal) julgou a validade da lei da anistia, publicada durante a ditadura, e determinou que seria inconstitucional anulá-la.

Por outro lado, os produtores rurais (*Tema 3*) permanecem com o mesmo percentual de proferimentos durante o momento 2 e 3, uma vez que eles se mantêm críticos ao programa, considerando que as mudanças realizadas foram insuficientes. Já os outros dois temas (2 e 4) apresentam baixo percentual de proferimentos, os quais decaem ao longo do debate. O *Tema 1* é aquele que apresenta o maior número de proferimentos, uma vez que trata dos aspectos gerais do programa e não dos interesses de um grupo específico da sociedade brasileira. Durante o momento 2, o *Tema 1*, apesar de ainda concentrar alto número de proferimentos, deixa de ter tanta evidência, em termos percentuais, em relação aos outros, uma vez que nessa

fase o debate é mais diversificado. Tais informações podem ser apreendidas no gráfico abaixo.



**Figura 13 : Disposição dos proferimentos por tema e por momento.**

Nº total de proferimentos no Momento de Criação (base de cálculo): 7 proferimentos

Nº total de proferimentos no Momento de Debate (base de cálculo): 712 proferimentos

Nº total de proferimentos no Momento de Pós Alteração (base de cálculo): 74 proferimentos

Na segunda parte do capítulo, iremos nos debruçar com mais atenção ao *Tema 3* e ao *Tema 5*, apresentando as características do processo de justificação desses dois temas e as razões que levaram os temas a apresentar a evolução no debate observada no gráfico acima.

Para realizar a análise aprofundada sobre a justificação poderíamos ter escolhido o tema 1, que trata das críticas ao PNDH-3 no que tange aos seus procedimentos, e que é a questão mais abordada (quantitativamente) na mídia. Entretanto, como a ideia era realizar uma análise comparativa, que pudesse nos mostrar uma variedade e complexidade na abordagem dos *media* sobre o programa de direitos humanos, optamos pelos dois temas que aparecem com um alto número de visibilidade (tema 5, militares, tema 3, agronegócio), e sobre os quais repousam um conflito moral. Ou seja, enquanto observamos no tema 1 (conflito procedimental) um problema de ordem pragmática, nos temas 3 (agronegócio) e 5 (militares) há uma contenda de fundo moral, que tange sobre decisões relativas aos direitos e valores compartilhados em relação a determinados grupos da sociedade. Ressaltamos, todavia,

que todo o material dos cinco temas identificados na cobertura midiática do PNDH-3 foram catalogados e poderiam nos fornecer interessantes apontamentos. O recorte de nossa análise para dois temas específicos da cobertura contribui para que pudéssemos ter fôlego para aprofundar nosso olhar investigativo e que, ainda assim, pudesse nos fornecer informações representativas e interessantes sobre o objeto.

### *Tipos de proferimentos*

Analisar a exposição dos temas ao longo da cobertura midiática do PNDH-3 também implica em identificar os proferimentos que foram mais recorrentes. Para a análise do material foram elaborados uma lista de 60 proferimentos, divididos nos cinco temas, que continham posicionamentos acerca do debate do Programa Nacional de Direitos Humanos. Essa lista foi elaborada a partir de uma leitura prévia do corpus e de reflexões realizadas sobre o objeto, e se encontra no livro de códigos, em anexo a esta dissertação. Dentre essa lista, identificamos que os 20 proferimentos que mais apareceram nas matérias foram<sup>24</sup>:

<b>Id</b>	<b>Tipo de Proferimento</b>	<b>Frequência</b>	<b>Tema</b>
3	O PNDH-3 é tendencioso, pois foi construído para agradar a esquerda do país e os interesses dos movimentos sociais, que até então se encontravam distantes do governo.	5,4%	1
10	As críticas ao PNDH-3 não são legítimas, porque o programa reflete as demandas da sociedade brasileira, uma vez que é fruto de conferências públicas, do trabalho iniciado pela própria oposição durante o governo FHC, e das orientações de organismos internacionais como a ONU	5%	1
4	O PNDH-3 é problemático porque abrange ao mesmo tempo uma diversidade de questões complexas sem a devida profundidade	4,7%	1
5	O PNDH-3 é problemático porque ameaça liberdades democráticas e representa um retrocesso à democracia	3,7%	1
43	Elaborar um ranking dos veículos de comunicação é uma estratégia para controlar a liberdade de expressão dos jornalistas, portanto não deve acontecer	3,6%	4
59	É preciso criar a Comissão da Verdade a fim de que crimes cometidos durante a repressão sejam revelados e punidos, para que então o Brasil se torne de fato um Estado de Direito, com uma democracia amadurecida	3,4%	5
8	O objetivo da crítica ao PNDH-3 é enfraquecer o atual governo, atingir a ministra da Casa Civil Dilma Rousseff e atrapalhar as eleições presidenciais de 2010	3,4%	1
53	A proposta da Comissão da Verdade trata-se de revanchismo de militantes da esquerda armada, que durante a ditadura também cometeram crimes, e que recentemente alcançaram o poder durante o governo Lula	3,1%	5
58	A lei da anistia foi implantada, aceita pelo governo democrático e, portanto, deveria ser respeitada	3,0%	5
14	A mudança do PNDH-3 revela boa intenção do governo e resulta do diálogo e da escuta da opinião pública	3,0%	1

<sup>24</sup> A tabela completa, com a informação da quantidade de frequência de cada proferimento se encontra em anexo.

17	A mudança não aconteceu de forma democrática porque é resultado de pressão de determinados grupos da sociedade	2,9%	1
57	A proposta de se criar uma Comissão da Verdade é tendenciosa, pois os militantes da esquerda também agiram com violência e cometendo crimes durante a ditadura e não está prevista a investigação deles, o que torna a Comissão da Verdade sem legitimidade	2,7%	5
6	O PNDH-3 é inconstitucional porque fere a autonomia dos três poderes, à medida que o poder executivo quer impor ações (como criação de leis e solução de litígios) que são atribuições do Congresso e do Judiciário.	2,60%	1
49	Ações de direito à memória e à verdade, como a criação da Comissão da Verdade, são importantes, porque é necessário honrar a história de luta do povo brasileiro e os familiares devem ter o direito de enterrar os mortos e desaparecidos políticos.	2,3%	5
55	A demanda pela abertura de arquivos sigilosos para que haja o esclarecimento de crimes cometidos durante a ditadura militar é positiva, porque temos o direito de ter acesso à informação e à verdade	2,3%	5
9	O PNDH-3 promove discussões sobre a relação entre democracia e direitos humanos, o que é positivo	2,3%	1
7	O PNDH-3 é tão problemático e descoordenado que até mesmo setores do próprio governo, como ministros, se opõem ao programa	2,2%	1
32	Considerando que o Brasil é um país com sérios conflitos de terra, a proposta do PNDH-3 de <i>mediação</i> é positiva, porque estimula a solução desses conflitos.	2,30%	3
13	A política de direitos humanos do governo é contraditória, pois várias medidas do PNDH-3 violam liberdades individuais e o Estado é o maior violador dos direitos humanos	1,9%	1
1	O PNDH-3, por ser uma política nacional, precisa ser aprovado por todos os ministérios, o que não aconteceu e o torna problemático	1,9%	1

Figura 14: Tabela com os 20 proferimentos mais recorrentes na cobertura geral do PNDH-3  
Nº de proferimentos (base de cálculo): 793 proferimentos

Como podemos observar, os proferimentos mais recorrentes são relacionados aos temas 1 (conflito procedimental) e 5 (conflito com militares). Destacam-se os proferimentos 3 e 10 que estão no topo da tabela e com uma quantidade próxima de exibição. Tais proferimentos podem ser considerados como “antagonistas”. O proferimento 3 era frequentemente acionado pelos atores que se opõem ao PNDH-3 e trata da crítica que considera o decreto uma oferta de troca do governo Lula para agradar movimentos sociais, que até então “estavam sendo ignorados” (nas palavras desses atores), tornando o PNDH-3 um instrumento a favor da ideologia de esquerda. Já o proferimento 10 era recorrentemente utilizado por atores ligados ao poder executivo, especialmente a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), como uma forma de defender o programa das críticas. Tal proferimento afirma que o documento é resultado do debate da sociedade civil com o Estado, por meio das conferências, e que essa característica de ser fruto do diálogo também está relacionada ao fato do PNDH-3 ser uma continuidade do trabalho iniciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e por atender aos pedidos da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, podemos perceber que boa parte do debate em torno do objeto desenrola-se

acerca de sua construção. Enquanto ele é acusado de ser uma resposta a setores mais radicais da sociedade e antigos apoiadores do presidente Lula, há a defesa de que o programa é, na verdade, uma resposta às demandas apresentadas pela sociedade.

### *Os atores*

Ao apresentarmos os dados sobre os temas e os proferimentos que ganharam mais destaque na cobertura do PNDH-3 nos *media*, pretendemos também evidenciar os atores que ganharam mais voz nas notícias. A análise nos mostra que a maioria dos proferimentos foi identificada em posicionamentos dos jornalistas e de articulistas (que escrevem as colunas fixas e os editoriais dos jornais). Este dado é interessante porque a imprensa, além de cobrir a discussão em torno do PNDH-3, era também um ator com interesses próprios no desenrolar da polêmica. Isso porque o decreto propunha medidas como elaboração de ranking de empresas jornalísticas que violam os direitos humanos, acompanhamento editorial e o respeito aos direitos humanos como condição para concessão de canais radiofônicos. A imprensa participou do debate representado por atores de organizações, como a ANJ (Associação Nacional de Jornais) e ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão). Todavia, a tomada de posição por parte dos próprios jornalistas era muito comum de se encontrar. Nos trechos abaixo podemos perceber isso:

“APRESENTADOR JOELMIR BETING: Como se não bastassem as agressões às liberdades democráticas embutidas no Programa de Direitos Humanos, que provocaram indignação no país, vem agora uma nova escaramuça autoritária patrocinada pelo governo Lula. (...)” (Editorial: o programa de direitos humanos do governo. Jornal da Band. Veiculada no dia 22/01/2010).

“O Plano Nacional de Direitos Humanos está incompleto. Apesar de tratar de tudo e mais algumas coisas, ele cometeu uma falha imperdoável. Seus brilhantes criadores esqueceram-se de incluir o mais elementar dos direitos das pessoas. Deveriam ter posto um artigo prevendo que todos os brasileiros, todos os dias, teriam direito a comer caviar, em pelo menos duas refeições. Talvez a ideia seja editar uma medida provisória, criando o Bolsa-caviar, para tentar acalmar os que reclamam do decreto. Brincadeiras à parte, faz tempo que não se vê, na política brasileira, uma peça tão cheia de bobagens e de pontos polêmicos.” (Não dá mesmo para levar a sério. Em dia com a política - Baptista Chagas de Almeida. Jornal Estado de Minas. 10/01/10)

“ (...) Apesar das propostas polêmicas, grande parte do plano traz sugestões genéricas demais, como “proteger o idoso” ou “combater desigualdades salariais”. Há outras, porém, bem específicas. Uma traz recomendação ao Judiciário para que adote uma posição em uma matéria sobre comunidades quilombolas.” (“Com 521 metas, plano é vago e controverso”. Jornal Folha de São Paulo, 9/01/2010)

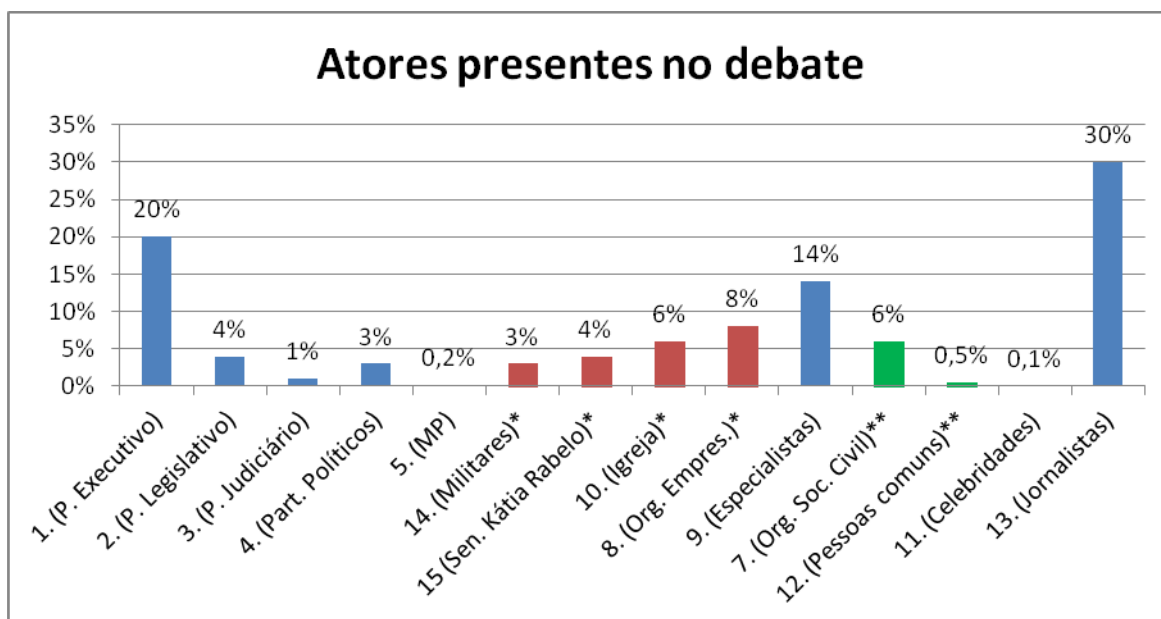
Além dos jornalistas, o segundo ator que mais apareceu na cobertura foi o Poder Executivo. A essa categoria corresponde tanto o presidente Lula, quanto os ministros de Estado. Esse dado é relevante, pois a polêmica em torno do Programa Nacional de Direitos Humanos quase se configurou como uma crise de governo, uma vez que os maiores críticos do documento eram agentes do próprio governo. De um lado estava o presidente Lula, a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, o ministro dos Direitos Humanos, Paulo Vanucchi, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, e o ministro do Planejamento, Tarso Genro, defendendo o programa. Do outro lado, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, e o ministro da Agricultura, Reinaldo Stephanes, criticava o decreto, afirmando que não haviam assinado o PNDH-3 e que colocavam o cargo à disposição caso o programa fosse mantido. Estas contendas se deram em pleno ano eleitoral para a presidência da República. Nesse contexto, os atores ligados ao poder executivo eram recorrentemente abordados pelos *media* para explicarem o desenvolvimento da polêmica.

Outros atores que se destacaram na cobertura do PNDH-3 nos *media* foram os especialistas, constantemente convocados para darem pareceres sobre questões legais, relacionadas à Constituição Federal. Esse papel era recorrente na problematização da validade da lei da anistia (*Tema 5*), na constitucionalidade da proposta de estabelecer a *mediação* ao invés da *imediata* reintegração de posse em caso de invasão de terras (*Tema 3*), do direito à liberdade de expressão (*Tema 4*) e se o PNDH-3 feria a autonomia dos 3 poderes ao propor a execução de leis e medidas (*Tema 1*).

Em nossa análise buscamos também identificar a participação de atores agrupados como “críticos” e “favoráveis”. Ambos os grupos tratam de atores afetados diretamente pelos resultados da deliberação em torno do PNDH-3. Mantemos a análise dos dados de cada um dos atores, mas procuramos realizar essa divisão a fim de observarmos a proporção de atores abordados nas matérias que defendem a revisão do programa (os críticos), e os que defendem a permanência do texto (os favoráveis). Sendo assim, por um lado há o grupo interessado pela mudança do programa e responsável por apresentar as demandas de alteração, que são os “críticos”. O outro grupo, chamado de “favoráveis”, são aqueles atores que defendem a manutenção do texto do programa, e que se sentem representados pela redação original do decreto, elaborado em conferências públicas. Seguindo essa divisão, o grupo dos “críticos” abrange os críticos do PNDH-3: os militares (*Tema 5*); a Igreja (*Tema 2*); organizações empresariais (como a CNA – Confederação Nacional da Agricultura – e a ANJ – Associação Nacional dos Jornais, dos *Temas 3 e 4*); e a senadora Kátia Rabelo (*Tema 3*). Já



o grupo dos que são favoráveis ao programa, os "favoráveis", é composto em sua maioria por atores da sociedade civil organizada e por cidadãos comuns.



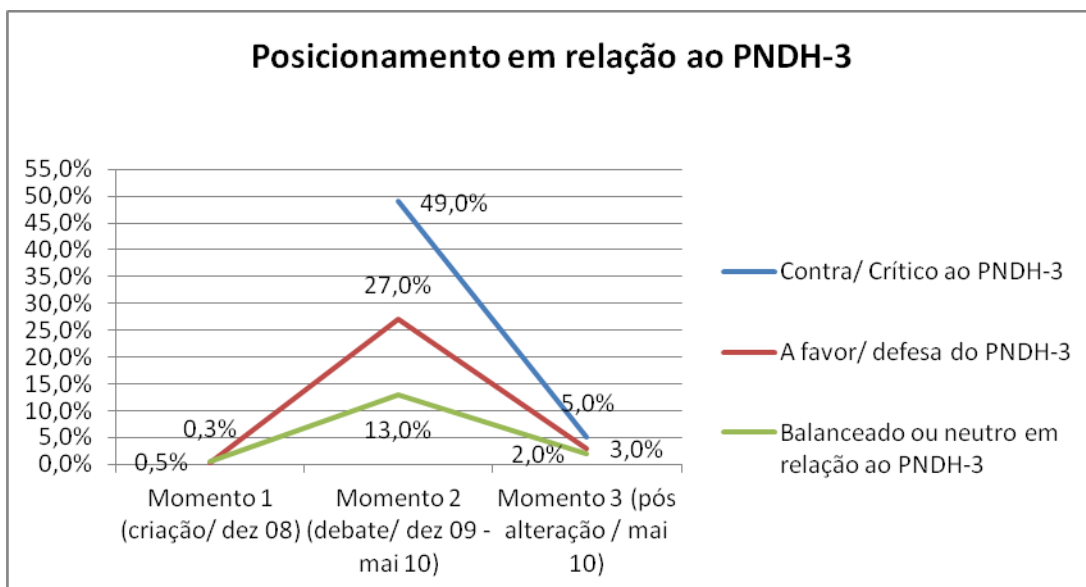
**Figura 15: Atores presentes no debate**

Nº total de proferimentos (base de cálculo): 793 proferimentos

\* refere-se a atores do grupo "críticos" / \*\* refere-se a atores do grupo "favoráveis"

#### *Posicionamento em relação ao PNDH-3*

A identificação dos atores, temas e proferimentos mais recorrentes na cobertura do PNDH-3 nos *media* implica em refletirmos sobre o posicionamento frente ao objeto. De um modo geral, as matérias foram críticas, ou seja, apresentavam justificativas contra o Programa Nacional de Direitos Humanos. Do total de 793 proferimentos, 54% apresentavam em seu conteúdo um posicionamento crítico, contra a publicação do decreto. Aproximadamente 31% dos proferimentos defendiam o documento e 15% eram neutros ou balanceados, apontando os pontos “prós e contra” do documento. O gráfico abaixo demonstra o posicionamento em relação ao PNDH-3 ao longo dos três momentos deliberativos. Os números referem-se à quantidade de proferimentos dentro do universo de 793 unidades de análise.

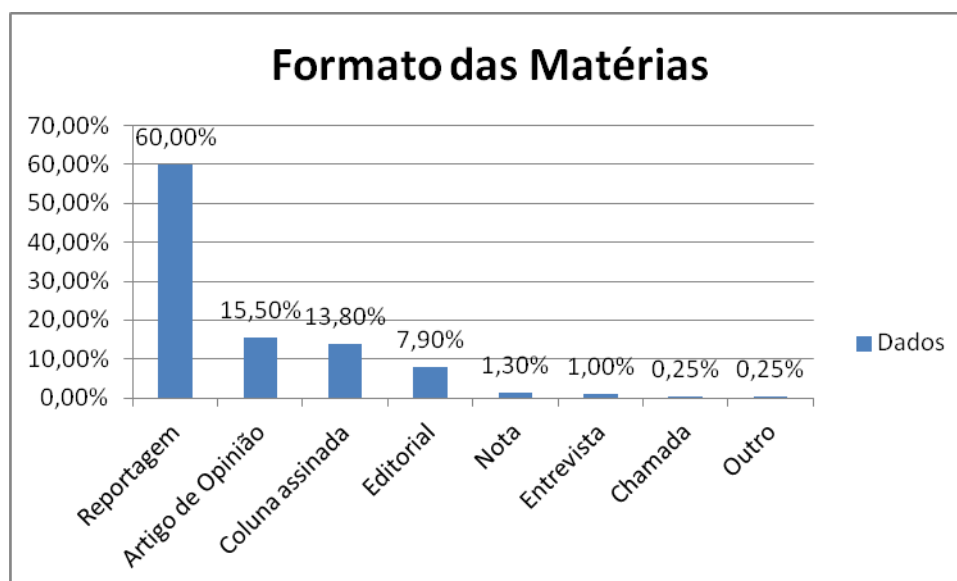


**Figura 16: gráfico com o volume de cada posicionamento em relação ao PNDH-3 em cada momento deliberativo**

Nº total de proferimentos (base de cálculo): 793 proferimentos

#### *Formato das matérias*

Por fim, cabe informar quais tipos de matéria eram mais frequentes na cobertura midiática, uma vez que determinados formatos – como colunas assinadas, artigos de opinião e editorial – possibilitam que sejam identificados de forma mais direta o posicionamento dos proferimentos em relação ao debate do PNDH-3.



**Figura 17: gráfico com a frequência dos formatos de matéria na cobertura geral do PNDH-3**

Dados Nº total de proferimentos (base de cálculo): 793 proferimentos

Como o gráfico nos mostra, destaca-se na cobertura do PNDH-3 as reportagens. Todavia, chama nossa atenção o número expressivo de textos que se apresentam como artigo de opinião, coluna assinada e editorial. Ao total, eles representam 37,2% do corpus analisado. Esses formatos caracterizam-se por terem a autoria mais destacada e, portanto, apresentarem posicionamentos mais parciais, ao contrário das reportagens que buscam – pelo menos como um princípio jornalístico – a objetividade. É interessante ressaltar esse dado, pois ele demonstra que o PNDH-3 é objeto de grande interesse de jornalistas (que escrevem as colunas e os editoriais) e de autoridades (que são convidadas a escreverem os artigos de opinião) o que demonstra a relevância e a polêmica que envolve o objeto.

#### *Considerações sobre a cobertura geral do PNDH-3 nos media*

Nesta primeira parte do capítulo, buscamos evidenciar as características gerais da tematização do PNDH-3 nos *media*. Podemos observar que a cobertura do caso destaca o debate envolvendo os conflitos políticos internos do decreto presidencial, uma vez que o *Tema 1*, que trata das características gerais do programa, foi o mais expressivo nas matérias. É preciso ressaltar também que a tematização do conflito do governo com militares e com os grandes produtores agrícolas ganhou destaque na cobertura. Os jornalistas, representantes do poder executivo, especialistas, representantes de organizações empresariais, militares e membros da Igreja foram os atores mais acionados pelas matérias. Nesse espectro, destaca-se que os jornalistas ganharam espaço, pois configuram-se eles próprios como um ator interessado nos resultados da contenda. Esse dado também está relacionado com o elevado número de textos jornalísticos provenientes de editoriais, artigos de opinião e colunas assinadas, nos quais os membros da imprensa possuem mais espaço para se posicionarem abertamente em relação ao objeto. Em relação aos atores do poder executivo, cabe destacar que o elevado número de sua presença na cobertura midiática refere-se ao fato de a discussão do PNDH-3 quase provocar uma crise no governo, já que os principais críticos do decreto eram membros do alto escalão.

De início, chama nossa atenção o fato de que atores da sociedade civil organizada não figuram entre os atores com maior cobertura (estão na sétima posição, em relação a 15 atores possíveis), ainda que eles tenham participado diretamente da construção do programa, durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Se consideramos que o principal argumento acionado para defender o PNDH-3 das críticas é o proferimento nº 10( o qual sustenta que o decreto é resultado do diálogo da sociedade civil com o Estado), nos surpreende a baixa

representatividade da própria sociedade civil nos *media*. Por fim, lembramos que predominou na cobertura os proferimentos que eram contrários ou críticos ao terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, enquanto existe a expectativa de que a cobertura jornalística será neutra ou ao menos balanceada, ao apresentar os pontos prós e contra do programa.

Na próxima seção, daremos sequência à caracterização do debate midiático em torno do PNDH-3, apresentado brevemente as características gerais da cobertura de cada veículo jornalístico analisado. Em seguida, nos debruçamos sobre as características do processo de justificação em dois temas específicos do debate sobre o PNDH-3: o *Tema 3* (relação com setores do agronegócio) e *Tema 5* (relação com os militares).

## **4.2 Características dos veículos analisados**

No capítulo metodológico, apresentamos as razões que nos levaram a escolher seis veículos jornalísticos diferentes para observar a deliberação *mediada* em torno do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. De todo modo, é importante ressaltar novamente que estamos trabalhando com dois dispositivos distintos – jornalismo televisivo e jornalismo impresso – a fim de apreendermos a diversidade do debate em torno do objeto. Ressaltamos que as características de cada um desses dispositivos não nos interessam em nossa reflexão. Isso porque utilizamos como unidade de análise o proferimento, que é uma fala relevante no texto jornalístico, que contém uma demanda, uma avaliação ou posição política em torno de um assunto. Nossa unidade de análise é um pequeno recorte, isolado e detalhadamente investigado, dentro da notícia. De tal forma, as diferenças textuais entre os dois tipos de veículo jornalístico não interferem na produção dos resultados obtidos. Ressaltamos, também, que estamos trabalhando com jornais de grande cobertura e expressividade na sociedade brasileira, como já mencionamos no capítulo três (p.69 a 73). A seguir apresentamos as características gerais da abordagem de cada jornal analisado, identificando especialmente as categorias “formato”, “tema” e “posicionamento”.

### *Jornal Estado de Minas*

A cobertura do PNDH-3 nesse jornal chamou nossa atenção pelo elevado índice de posicionamentos contrários ao decreto do governo. Em média, 64% dos proferimentos eram críticos ao Programa Nacional de Direitos Humanos. Tal resultado pode estar relacionado ao fato de o jornal utilizar uma quantidade expressiva de textos autorais para discutir o PNDH-3. Consideramos textos autorais os formatos jornalísticos de “coluna assinada”; “artigos de

opinião” e “editorial”. Nesses formatos, há a possibilidade de o autor se posicionar de forma mais parcial e menos objetiva em relação a um assunto, pois costumam ser textos assinados (no caso dos artigos de opinião, em que sujeitos externos ao jornal são convidados a emitir sua opinião; ou no caso de colunas assinadas em que jornalistas assinam os textos, e trabalham de forma opinativa determinadas informações políticas). Nessa perspectiva, incluímos também os editoriais, pois eles se caracterizam por serem o espaço do jornal em que a própria organização emite sua avaliação a respeito de um assunto importante no cenário nacional. No caso do jornal Estado de Minas (EM), a soma dos textos autorais representam 38% da cobertura, enquanto as reportagens são 56%. O trecho abaixo ilustra o tipo de linguagem, menos objetiva, encontrada nos textos autorais do jornal Estado de Minas.

“É sob o nobre nome dos direitos humanos que se promove a farsa apresentada como produto de amplo debate com a sociedade. A bem da verdade são, sim, temas incansavelmente debatidos. Porém, distantes do consenso – inexistente dentro do próprio governo. Responsável pela criatura, o secretário Nacional de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, agiu como o jovem estudante de medicina Victor Frankenstein, famoso personagem da literatura do século 19 que, na obstinação por vencer a morte, deu vida a um monstro.” (*Pacote de Ilusões*. Editorial. Estado de Minas, editorial, 14 de janeiro de 2010).

“O Plano Nacional de Direitos Humanos está incompleto. Apesar de tratar de tudo e mais algumas coisas, ele cometeu uma falha imperdoável. Seus brilhantes criadores esqueceram-se de incluir o mais elementar dos direitos das pessoas. Deveriam ter posto um artigo prevendo que todos os brasileiros, todos os dias, teriam direito a comer caviar, em pelo menos duas refeições. Talvez a ideia seja editar uma medida provisória, criando o Bolsa-caviar, para tentar acalmar os que reclamam do decreto. Brincadeiras à parte, faz tempo que não se vê, na política brasileira, uma peça tão cheia de bobagens e de pontos polêmicos” (Não dá mesmo para levar a sério. Coluna Assinada. Baptista Chagas de Almeida. Estado de Minas. 10 de janeiro de 2010)

É importante também ressaltar que o EM representa 19% do número de proferimentos analisados ao total. Entretanto, não foram encontradas matérias referentes ao período de criação do programa, ou seja, entre 12 a 18 de dezembro de 2008. Nenhuma notícia sobre o PNDH-3 ou sobre a realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos foi publicada, o que chama nossa atenção.

A cobertura dos temas do jornal Estado de Minas assemelha-se à cobertura geral do PNDH-3. Além do *Tema 1* (que trata das características substanciais do programa e das críticas políticas da oposição), os temas 3 e 5 ganham, respectivamente, maior destaque no noticiário, representando em média 14% e 18% dos proferimentos analisados.

### *Jornal Folha de São Paulo*

A cobertura do jornal Folha de São Paulo (FSP) foi a que nos forneceu o maior volume de proferimentos: 279, em um universo de 793. O jornal representa 35% dos proferimentos analisados, sendo que dele conseguimos coletar notícias relacionadas aos PNDH-3 nas três semanas utilizadas para comparação.

As reportagens representam 51% da fonte dos proferimentos no jornal Folha de São Paulo, enquanto as matérias autorais (colunas assinadas, editorial, artigos de opinião), representam 47%. Um número equilibrado, que demonstra a variedade da cobertura do PNDH-3 dentro do próprio jornal. Durante a *Semana B* (8 a 14 de janeiro de 2010), houve o acirramento do debate sobre o objeto no jornal, quando identificamos o maior número de publicação de notícias ao longo da cobertura geral. Nesses dias, por exemplo, foram selecionados mais de um texto sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos em uma mesma edição do jornal. Isso significa que em um único dia eram encontradas reportagens, editoriais, colunas, artigos de opinião, o que revela a importância da discussão sobre o PNDH-3 para o cenário político nacional.

Por fim, cabe destacar que a cobertura da FSP deu destaque para as polêmicas envolvendo o decreto e as críticas políticas da oposição sobre as características do programa (*Tema 1*), o conflito com agronegócio (*Tema 3*) e o impasse com as Forças Armadas (*Tema 5*). A média de cobertura de cada um dos temas manteve-se ao longo das semanas escolhidas para análise, ressaltando-se o caso do *Tema 5*, que não aparece na *Semana C*, apesar de responder por 35% da cobertura na *Semana B*.

### *Jornal O Globo*

O jornal O Globo apresenta uma cobertura semelhante a do jornal Folha de São Paulo. No material midiático completo do PNDH-3, o jornal apresenta 269 proferimentos, o que representa 34% do volume total de proferimentos analisados. Em geral, a cobertura deu preferência para os proferimentos críticos ao programa, com 50% do material investigado sendo classificado dessa forma. No entanto, na última semana de debate midiático sobre o decreto, que ocorre após a publicação da nova versão, a cobertura apresenta-se equilibrada: 45% dos proferimentos permaneciam críticos ao PNDH-3 e outros 45% do volume de material analisado apresentava proferimentos positivos em relação ao programa.

A cobertura do jornal O Globo retratou o PNDH-3 em sua maior parte em reportagens. Na *Semana A*, as reportagens correspondiam a 100% do material coletado, na *Semana B*

permanecia como maior fonte de proferimentos, com 58%, mesmo cenário da *Semana C*, quando as reportagens representavam 65% do material analisado. A média geral da cobertura é de que as reportagens representam 59% do material do jornal O Globo, enquanto as matérias autorais significam 40%. Sendo assim, percebemos que neste jornal um menor número de colunas assinadas, editoriais e artigos de opinião – diferentemente do jornal Folha de São Paulo. No entanto, em ambos veículos, a proporção de proferimentos contrários ao PNDH-3 é a mesma: em torno dos 50%.

Os temas que mais ganharam destaque na cobertura do jornal O Globo foram os temas 1 e 5, com uma visibilidade nos dados gerais entre 57% e 23%, respectivamente. O *Tema 3* não é muito expressivo nesse veículo, sendo responsável em média por 4% do material coletado. No entanto, uma informação interessante é a de que enquanto todos os temas caem percentualmente em visibilidade na *Semana C*, quando as decisões finais sobre o PNDH-3 já haviam sido tomadas e publicadas, apenas<sup>25</sup> o *Tema 3* apresenta um crescimento na discussão. Essa informação está relacionada às críticas do setor do agronegócio de que as mudanças realizadas no decreto não foram suficientes para tranquilizar os produtores de terra.

### *Jornal Nacional*

O número de matérias coletadas de telejornais é expressivamente menor que em relação aos jornais impressos. Essa era uma informação já esperada, uma vez que o telejornalismo possui limites de tempo para abordar o objeto em mais de uma matéria no mesmo jornal, como é possível no jornalismo impresso. Assim, o Jornal Nacional da Rede Globo contribui com 29 proferimentos, o que representa 3% dos proferimentos analisados.

Esses proferimentos foram retirados de reportagens, que representam 79% do material coletado. A outra fonte de texto jornalístico identificado no material são as notas em *off*, relatada por âncoras, sem a utilização de falas diretas de atores interessados na discussão do PNDH-3. O posicionamento desses proferimentos assemelha-se a cobertura do Jornal Folha de São Paulo e O Globo. Em média, 48% dos proferimentos eram críticos ao objeto, chegando a 52% na *Semana B*. Em seguida, a posição pró-PNDH-3 constitui 32% dos materiais coletados para a análise. Essa posição também surpreende a *Semana C*, quando 50% dos proferimentos referem-se de maneira positiva e defensiva em relação ao programa.

---

<sup>25</sup> O *Tema 1* também apresenta um crescimento, mas como esse tema não aborda o interesse de um grupo da sociedade brasileira, mas trata das características gerais do programa, e do conflito político que se estabelece em torno dele, destacamos em nosso trabalho comparativo os temas relacionados à causas específicas, excetuando-se assim, o *Tema 1*.

Em relação aos outros veículos analisados, o jornal O Globo surpreende no resultado da distribuição dos temas, por ser o único que se aproxima ou mesmo supera a quantidade de proferimentos fazendo referência ao *Tema 1*. Enquanto a maior parte dos jornais dá mais visibilidade ao *Tema 1*, no caso do jornal O Globo, a diferença entre a cobertura do *Tema 1* e do *Tema 5* é bem pequena, de apenas 3 % ( o *Tema 1* representa 31% dos proferimentos, e o *Tema 5*, 28%). Ainda, na *Semana B*, a discussão sobre as medidas de memória e justiça supera todos os outros temas, com 32% dos proferimentos analisados.

### *Jornal da Band*

Dentre os telejornais, o Jornal da Band foi o que mais tematizou o PNDH-3 em sua cobertura. Foram identificados 61 proferimentos, o que representa 7% do material total analisado. O corpus constitui-se predominantemente de reportagens (91% considerando o material completo). Enquanto no Jornal Nacional o segundo tipo de formato das matérias eram as notas cobertas, no Jornal da Band são os editoriais que completam a origem dos proferimentos. Na *Semana C*, os editoriais chegam a representar 20% do material analisado. O editorial é um texto autoral, caracterizado por apresentar uma posição política e avaliações sobre um fato, texto esse que representa a opinião da empresa jornalística que o publica. Assim, é interessante notar esses dados sobre os editoriais no Jornal da Band por duas razões. A primeira é pelo fato desse tipo de texto ser mais comum em jornais impressos, do que televisivos, e ainda assim ser relevante para a Band. Um segundo ponto trata da tomada de posição dos jornalistas, que se torna ainda mais clara nos editoriais. O Jornal da Band destaca-se por ter um elevado índice de jornalistas se posicionando criticamente sobre o programa de direitos. No total de proferimentos analisados neste jornal, 33% deles tinham como ator algum jornalista, sendo que dentre eles se destacaram o âncora Boris Casoy e Joelmir Beting, como podemos ver no exemplo abaixo

APRESENTADOR BORIS CASOY: Pensava-se que o único ponto problemático desse projeto, que aliás o presidente Lula disse ter assinado sem ler, era a questão da anistia, mas tem muito mais. Chega a ser um verdadeiro plano de governo paralelo impulsionando nas áreas da agricultura, como você viu, educação, comunicação, segurança e etc, etc. No caso da agricultura fere até o princípio constitucional de propriedade. Por exemplo, se alguém tem a sua fazenda invadida, antes de levar o caso à Justiça é obrigado, segundo o projeto, a participar de sessões de uma tal comissão com os invasores para tentar resolver a questão sem qualquer interferência do judiciário. Em termos de soviéticos tudo isso faria inveja à União Soviética. E o presidente Lula assinou sem ler. Quem será que levou papelório para o presidente assinar? (*Ministro diz que plano de direitos humanos é preconceito contra agronegócio*. Jornal da Band. Veiculada no dia 08/01/2010).



O envolvimento dos jornalistas na cobertura do PNDH-3 na Band parece estar relacionado com os temas que ganharam mais visibilidade. Diferentemente dos outros jornais, a Band é a que concede maior destaque ao conflito do programa com os interesses da própria imprensa. Trata-se do *Tema 4*, que aborda discussões sobre censura e a criação de um ranking dos veículos de comunicação que violam os direitos humanos. O *Tema 4* representa 25% do material analisado no Jornal da Band e ocupa o segundo em visibilidade, atrás apenas do *Tema 1*, que trata do conflito político conduzido pela oposição em relação ao decreto. Um terceiro tema importante na cobertura da Band foi o *Tema 3*. Considerando o universo total de proferimentos, ele representa 23% da análise, índice que se mantém na *Semana B*. Já na *Semana C*, o tema é a origem de 60% dos proferimentos investigados. Após a publicação do novo decreto, o grupo que permaneceu crítico ao programa e insatisfeito com as mudanças foi o setor do agronegócio. Diante desses dados podemos concluir as seguintes observações sobre a cobertura do Jornal da Band. Na *Semana B*, a questão que ganhou mais exposição foi o *Tema 4*, que estava relacionado aos interesses do próprio canal. Já na *Semana C*, houve destaque para o *Tema 3*, sendo este o grupo mais descontente com o PNDH-3 ao final do processo deliberativo. Essas informações nos levam a esperar de que os proferimentos que ganharam espaço no Jornal da Band apresentavam em sua maioria uma posição crítica ao programa. A expectativa é correta uma vez que o posicionamento contrário ao PNDH-3 representa 82% do material analisado, chegando a ser 100% na *Semana C*.

#### *Jornal da Record*

O Jornal da Record caracteriza-se por uma apresentar uma baixa exposição do PNDH-3 em sua cobertura. Foram identificados apenas 11 proferimentos, em 5 matérias, o que representa 1% do material analisado. Tal material sequer chega a ser coletado nas Semanas escolhidas para comparação (*Semanas A, B, C*) porque o Jornal da Record não tematiza o programa de direitos humanos durante o momento de sua criação (relacionado à *Semana A*), nem quando o decreto é publicado com suas alterações (*Semana C*).

Os proferimentos analisados são em maioria críticos ao programa (54%) e tratam dos *temas 1, 5 e 3*. Os proferimentos positivos em relação ao programa representam 28% e os proferimentos neutros 18%. As matérias – todas no formato reportagem – utilizam como fonte principal atores do Poder Executivo e do Poder Legislativo (36% cada um). A outra fonte com proferimentos é o ator “organizações empresariais” com 18% de fala. Especialistas, atores relacionados à sociedade civil organizada ou a cidadãos comuns não são mencionados nas

reportagens. Os jornalistas representam 9% dos proferimentos. De tal modo, a cobertura da Record caracteriza-se por menos aprofundada. Interpretamos dessa forma uma vez que o jornal não tematiza o programa nos momentos em que ele foi criado (*Semana A*) e alterado (*Semana C*), e concede maior espaço à atores da esfera política formal (72% ao total), não problematizando de forma equilibrada os interesses de atores da esfera civil.

### 4.3 A questão da justificação em dois temas

Nesta seção, pretendemos apresentar os dados mais significativos em relação ao nosso problema de pesquisa: a questão da justificação no processo deliberativo. Para tanto, iremos apresentar os dados das variáveis de nossa ficha de análise que estão diretamente relacionados à caracterização da argumentação no debate *mediado*. As categorias tratam, portanto, do nível de justificação dos proferimentos<sup>26</sup>; do interesse que o conteúdo dos proferimentos evocava; do nível de respeito explícito no proferimento em relação a outro grupo; e se a unidade analisada trazia em seu conteúdo uma nova proposta de política ou se reafirmava a demanda que estava sendo discutida. Essas quatro variáveis foram baseadas na metodologia do Discourse Qualitative Index (DQI), desenvolvido por Steiner et al. (2004), e se encontram explicadas e exemplificadas no capítulo três dessa dissertação<sup>27</sup>. Além dessas categorias, a análise sobre a justificação no debate do PNDH-3 também explora as informações sobre o posicionamento dos proferimentos em relação ao programa de governo (se eram críticas/contrárias, neutras, ou favoráveis/elogiosas ao decreto) e o tipo de atores que se engajaram na argumentação.

Os dados serão apresentados com um trato qualitativo e quantitativo, a fim de que se demonstre quais estratégias eram mais recorrentemente utilizadas durante o processo deliberativo em curso nos *media*. Além disso, pretendemos refletir sobre a evolução da justificação ao longo do processo deliberativo, investigando desde o momento em que o documento é criado até à publicação da segunda versão do programa. Como já explicamos no início do capítulo, foram coletadas matérias do período de criação do PNDH-3, durante a 11ª

---

<sup>26</sup> *Nível de Justificação*: os proferimentos poderiam ser classificados como sem justificação, justificação inferior, qualificada ou sofisticada. *Interesse do conteúdo*: se o proferimento justificava em nome do interesse de um grupo específico ou pelo bem comum. *Respeito por outro grupo*: classificação do proferimento quanto à forma - respeitosa, desrespeitosa ou neutra - que ele se dirige a outro grupo. A quarta variável, que trata da proposição ou não de novas políticas, é denominada “alternativa política”.

<sup>27</sup> Todas as categorias que utilizamos para analisar a justificação no caso do PNDH-3 estão explicadas no capítulo 3, “Procedimentos Metodológicos” desta dissertação, e a ficha de análise, bem como o livro de Códigos encontram-se nos anexos.

Conferência Nacional de Direitos Humanos, em dezembro de 2008, até à nova publicação do programa, contendo alterações substanciais no texto do decreto, o que aconteceu em maio de 2010. Todo esse período resultou em um total de 793 proferimentos analisados em 293 matérias jornalísticas de seis veículos jornalísticos.

Para examinar as características da justificação ao longo do debate sobre o PNDH-3 iremos analisar três intervalos temporais do debate, como também já explicamos<sup>28</sup>. A intenção em realizar uma análise comparativa da justificação na contenda envolvendo o PNDH-3 é identificar em nossos resultados se houve uma mudança na natureza das justificativas ao longo do tempo.

Considerando o expressivo volume de 793 proferimentos analisados, optamos por recortar o trabalho de reflexão para dois temas específicos na cobertura do PNDH-3 nos *media*. É preciso ressaltar que o corpus trata-se de um material extenso e que apresenta uma diversidade de características em seu interior, uma vez que engloba a comparação de três períodos temporais e envolve cinco temáticas diferentes. Assim, escolhemos os dois assuntos que receberam maior cobertura dos *media*: o *Tema 3*, referente ao conflito do decreto com o setor do agronegócio; e o *Tema 5*, que trata do conflito do programa com as Forças Armadas. Considerando a divisão temática (*Temas 3 e 5*), o corpus é composto por 275 proferimentos (85 do *Tema 3* e 190 do *Tema 5*), o que representa 35% da cobertura total do PNDH-3. Quando realizamos a análise comparativa entre os dois temas e as três semanas (*Semanas A, B, C*), o material de análise corresponde a 111 proferimentos, 14% do material abordado sobre o programa.

Ao final, pretendemos relacionar os dados encontrados com materiais provenientes de outras duas arenas deliberativas relacionadas ao decreto. Ou seja, iremos articular as informações do debate *mediado* com subsídios produzidos na Conferência Nacional de Direitos Humanos; e com as decisões tomadas pelo governo federal e publicadas em dois decretos (decretos nº 7037/09 e 7177/10).

---

<sup>28</sup> Trata-se de, a) *Semana A* (12 a 18 de dezembro de 2008), referente ao momento em que era produzido o programa no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos; b) *Semana B* (8 a 14 de janeiro de 2010), referente ao auge da discussão sobre o PNDH-3 na cobertura midiática; e c) *Semana C* (13 a 19 de maio de 2010), que trata do período após a publicação do novo decreto, contendo as alterações do documento original.

### 4.3.1 Os dois temas

A análise do debate em torno do PNDH-3 é centrada em dois temas específicos: o conflito do decreto com setores de agronegócio brasileiro e com a ala mais conservadora das Forças Armadas.

#### *Tema 3*

Ao tratarmos do conflito com o agronegócio estamos considerados as discussões que envolvem os interesses dos grandes produtores da agropecuária brasileira. Tais interesses foram representados na cobertura midiática por atores como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), federações e associações regionais da pecuária e da agricultura, por dois ministérios do governo (o de Agricultura e o de Desenvolvimento Agrário) e pela senadora Kátia Abreu (PSD-TO), que também é a presidente da CNA. O conflito com esse setor recebeu grande repercussão na imprensa pelo fato do Brasil ser um país de forte tradição agrícola, com 46,6 milhões de hectares de seu território destinados à produção no campo. Segundo dados do IBGE (2012), no período entre 2009 a 2011, período de crise econômica mundial, que também afetou o Brasil, a participação do agronegócio no PIB (Produto Nacional Bruto) foi em média de 5,5%. Parece ser um dado baixo, mas o próprio IBGE destaca que foi esse setor que elevou o puxou o crescimento do país em 2010 e 2011. Em 2011, por exemplo, a média de crescimento da economia do agronegócio foi o dobro (5,73%) da média nacional, avaliada em 2,7% naquele ano.

Ao ser publicada a primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, representantes do agronegócio brasileiro criticaram com mais veemência o objetivo estratégico VI, denominado “Acesso à Justiça no campo e na cidade”, da Diretriz 17 (Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos). A ação programática “d” desse objetivo estratégico propunha o estabelecimento da *mediação* como primeiro passo para resolver conflitos de terra. O setor interpretou essa proposta como uma ameaça ao recurso da *imediata* reintegração de posse em caso de invasões e como uma forma de preconceito em relação aos produtores rurais. Ainda, consideraram que a medida era uma forma de agradar movimentos sociais como MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), históricos apoiadores do partido do presidente Lula. Nos textos jornalísticos analisados encontramos passagens contendo posições, juízos e demandas em relação a essa controvérsia que resultaram nos seguintes proferimentos:

1. A proposta do PNDH-3 de estabelecer a *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos de terra é inconstitucional, porque viola o direito à propriedade privada.

2. Considerando que o Brasil é um país com sérios conflitos de terra, a proposta do PNDH-3 de *mediação* é positiva, pois estimula a solução desses conflitos.
3. A proposta do PNDH-3 pretende atingir os interesses do movimento sem terra, históricos apoiadores do Partido dos Trabalhadores, em detrimento dos proprietários de terra.
4. A proposta de estabelecer a *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos de terra é prejudicial para a produção do campo brasileiro, importante fonte de renda do país.
5. O PNDH-3 limita o papel da Justiça nos conflitos entre proprietários de terra e invasores, o que é ruim, pois cabe ao poder Judiciário a solução de litígios.
6. O PNDH-3 cria uma insegurança jurídica e social no campo.
7. O PNDH-3 estimula movimentos criminosos que invadem terras, uma vez que torna mais difícil a retirada dos invasores.
8. O PNDH-3 possui trechos que demonstram um preconceito com o agronegócio (agricultura comercial).
9. O PNDH-3 interfere na questão do trançênico, o que é ruim porque essa questão precisa de um debate maior na sociedade

A análise nos mostrou que os proferimentos mais frequentes na cobertura geral do Tema 3 foram:

<b>Id proferimento</b>	<b>Sobre o que trata</b>	<b>Frequência</b>
32	Destaca o fato do Brasil ser um país com desigualdades na distribuição de terras	18%
38	Afirma que o PNDH-3 trata o agronegócio de forma preconceituosa	17%
37	Afirma que a proposta do programa acaba por estimular a invasão de terras, uma vez que enfraquece a punição e a justiça	15%
31	Argumenta que o decreto é inconstitucional, pois viola o direito à propriedade privada	14%
35	Argumenta que os conflitos de terra devem ser resolvidos pela Justiça e não por um decreto do poder executivo.	12%
34	Afirma que o PNDH-3 prejudica o campo, importante fonte de renda do país.	9%

**Figura 18: tabela com proferimentos do Tema 3 mais frequentes na cobertura do PNDH-3**  
 Dados N° total de proferimentos (base de cálculo): 85 proferimentos

Ao observarmos a lista de proferimentos e o resultado daqueles que foram mais frequentes nos chama a atenção o proferimento n° 32. O exemplo abaixo mostra como ele aparecia nas matérias:

“Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel: Será que alguém ainda acha que a negociação não leva a situações pacíficas? Sempre que a gente senta à mesa, coloca as partes frente a frente e busca uma solução, a gente sempre evita violência.” (Programa Nacional de Direitos Humanos recebe novas críticas”. Jornal Nacional, rede Globo. Matéria exibida em 08 de janeiro de 2010)

O proferimento n°32 é o único da lista que corresponde a um posicionamento em defesa do programa. Essa lista de proferimentos foi elaborada a partir do próprio material empírico e das discussões que acompanhamos sobre o programa, como já dissemos no

capítulo metodológico. Então, é interessante notar que o grupo pró PNDH-3 recorreu à apenas uma forma de argumentação, a qual era fundamentada no ideal de promover a paz na sociedade. Apesar de ser um proferimento amparado em questões morais e de difícil contra argumentação – pois quem seria contra a paz e a justiça no campo? – ele foi refutado por meio de uma série de justificativas pragmáticas e legais – relacionadas à evocação do princípio da propriedade privada, da autonomia dos três poderes, da preservação do poder judiciário. Todavia, é interessante notar que o principal proferimento que se opõe à defesa do PNDH-3 neste tema também é amparado em uma perspectiva moral. O proferimento nº38 não se fundamenta em questões legais ou pragmáticas, mas acusa o decreto tratar de forma preconceituosa um determinado grupo da sociedade. Abaixo há um exemplo da utilização dele, retirado da mesma matéria da qual ilustramos o proferimento 32:

“Ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes: Não fomos ouvidos em relação a isso. Agora, lemos o projeto e ele traz embutido um preconceito em relação à agricultura comercial e, no nosso entender, aumenta a insegurança jurídica no campo. Nós temos que levar a nossa posição ao presidente da República e ver o que é possível modificar.” (Programa Nacional de Direitos Humanos recebe novas críticas”. Jornal Nacional, rede Globo. Matéria exibida em 08 de janeiro de 2010)

O proferimento nº 38, que afirma que o PNDH-3 é preconceituoso com o agronegócio, ocupa o segundo lugar na cobertura geral do *Tema 3* (com 17%), a mesma posição durante a 3ª semana, com 12,5%, e a primeira posição durante a segunda semana, quando ocorre o auge da discussão sobre o caso nos *media*. Entre 8 e 14 de janeiro de 2010, o proferimento 38 foi o mais evocado pelos atores interessados na controvérsia do *Tema 3*, representando 26% dos proferimentos.

Na primeira semana utilizada para comparar a análise (*Semana A* - 12 a 18 de dezembro de 2008) não há dados sobre o *Tema 3*, pois não foram identificados proferimentos relacionados à temática. O debate em torno do tema do conflito com o agronegócio caracteriza-se por ser o 3º de maior cobertura considerando o material completo do PNDH-3 na mídia, representando 10% do material empírico. Comparando os dados ao longo do tempo, percebemos que na primeira semana ele não é mencionado, na *semana B* ele corresponde a 14% do volume de proferimentos e na *Semana C*, ele é segundo tema de maior cobertura, com 11% dos proferimentos.

\*\*\*

## *Tema 5*

Os dados da análise do *Tema 3* serão comparados com as informações do *Tema 5*, que trata do conflito do PNDH-3 com setores das Forças Armadas que se opuseram ao eixo VI do programa, denominado “Direito à Memória e à Verdade”. É na terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos que o Brasil propõe pela primeira vez políticas de memória e justiça em relação aos crimes cometidos pelo Estado durante a ditadura militar. Entre as ações previstas no eixo VI estavam a implantação de uma Comissão da Verdade para a investigação dos crimes e da localização dos desaparecidos políticos, a promoção ao acesso de documentos sigilosos do governo que relatam as ações perpetradas pelo Estado durante o regime militar, a criação de materiais didáticos com o fim de revelar a luta e a resistência à ditadura; a alteração dos nomes de logradouros e prédios públicos que tenham nomes de militares que lideraram o regime militar; e a identificação e publicização de locais utilizados para a prática de violações de direitos humanos. As propostas do eixo VI foram justificadas como necessárias para a realização da reconciliação nacional do país com seu passado, bem como para o amadurecimento e consolidação da democracia por meio do acesso à memória, à verdade, à história do país. Além disso, o Brasil já estava sendo pressionado e processado pela OEA (Organização dos Estados Americanos) por ainda não ter realizado o julgamento dos crimes cometidos pelo Estado durante a ditadura e que se caracterizam como graves violações aos direitos humanos. Outro elemento de pressão externa para a instituição do eixo de memória e verdade no PNDH-3 estava no fato de que países vizinhos ao Brasil, que passaram por processos semelhantes, como Argentina, Uruguai e Chile, já se encontravam em um estágio muito mais avançado de discussão no que tange à reparação dos crimes cometidos durante a ditadura. Em geral, esses países instituíram as primeiras medidas logo após o processo de redemocratização, enquanto o Brasil não havia instituído nenhuma política concreta em mais de 20 anos de democracia.

Ainda que o *Tema 5* esteja relacionado à importantes pressões externas e seja resultado de demandas antigas da própria sociedade brasileira, a questão foi alvo de grande polêmica e questionamento por parte dos militares. O receio das Forças Armadas é que a realização das ações previstas no eixo VI do PNDH-3 significariam uma revogação da lei da Anistia (publicada em 1979) e a consequente prisão de militares que agiram sob a ordem do Estado e ao contexto da época. Os proferimentos utilizados para criticar o programa de direitos humanos argumentavam que o decreto iria “abrir feridas já cicatrizadas”, pois a

sociedade brasileira já havia passado por um processo de reconciliação nacional por meio da construção da lei de anistia, a qual beneficiou militares e grupos armados da esquerda, e que a revogação da Anistia seria inconstitucional. Havia também o argumento de que o PNDH-3 tratava-se de uma revanche de militantes que alcançaram o poder durante o governo Lula. Por fim, as Forças Armadas consideravam o Programa Nacional de Direitos Humanos tendencioso, pois as propostas de memória e verdade iriam investigar apenas os crimes cometidos pelos agentes do Estado, ignorando que muitas vezes participantes da resistência também cometeram crimes.

A cobertura do *Tema 5* na mídia é expressiva e, ao mesmo tempo, restringe-se a um intervalo de tempo menor do que os outros temas. Considerando a quantidade total de proferimentos (793), o *Tema 5* representa 27% da discussão, atrás apenas do *Tema 1*, que não trata de uma controvérsia específica, mas trata das características substanciais do programa e das críticas políticas da oposição ao governo. Ao compararmos a cobertura do *Tema 5* entre as três semanas determinadas em nosso método, obtemos um resultado interessante. Na primeira semana (de 12 a 18 de dezembro de 2008), o *Tema 5* representa 14% dos proferimentos analisados, novamente ocupando a segunda posição, atrás do *Tema 1*. Na *Semana B* (de 8 a 14 de janeiro de 2010), o *Tema 5* permanece na segunda posição, representando 24% dos proferimentos. Já na *Semana C* (13 a 19 de maio de 2010), o *Tema 5* não é mencionado em nenhum dos seis veículos jornalísticos analisados. O que observamos é que há uma concentração do debate em torno do tema entre janeiro e fevereiro, quando inclusive um general da reserva é exonerado por criticar publicamente a proposta de criação da Comissão da Verdade, chamando-a de “comissão da calúnia”. Paralelamente ao período de discussão do PNDH-3 na mídia, o Supremo Tribunal Federal (STF) julga a lei da anistia – um processo que havia sido iniciado antes da publicação do programa de direitos humanos – e decide que a lei não deve ser revogada, pois seria inconstitucional. Tal decisão foi tomada no dia 29 de abril de 2010 e foi duramente criticada por movimentos sociais, representantes da OAB (Organização dos Advogados Brasileiros) e por entidades internacionais, como a OEA. No entanto, a decisão do STF contribuiu para um encerramento da polêmica em torno da comissão da verdade, uma vez que deu condições seguras de que os militares envolvidos em violações de direitos humanos não poderiam ser julgados considerando o acordo que foi feito em 1979 para a publicação da lei da anistia. Além dessa decisão, é preciso ressaltar também que o *Tema 5* foi o primeiro a receber garantias do presidente Lula de que as críticas seriam aceitas e que haveria mudanças no programa. Logo no início da polêmica, no dia 13 de



janeiro de 2010, o presidente afirmou que seriam publicadas alterações na redação do decreto, após ter conversado com o ministro da defesa, Nelson Jobim e o ministro dos direitos humanos Paulo Vanucchi. O trecho abaixo de uma matéria veiculada no Jornal da Record, no dia 13 de janeiro de 2010, exemplifica a tentativa do governo de encerrar rapidamente a controvérsia do programa com as Forças Armadas:

APRESENTADORA ADRIANA ARAÚJO: O Programa Nacional de Direitos Humanos vai mudar. Depois de tanta polêmica lá em Brasília, o presidente Lula comunicou aos ministros da Defesa e dos Direitos Humanos a mudança, que ele, Lula, acredita que vai agradar aos dois lados.

REPÓRTER: A decisão do presidente foi apresentada aos dois ministros nesta manhã. Do texto do programa, sai a expressão "violações cometidas pela repressão política", e no lugar entra "violações dos direitos humanos a fim de promover a reconciliação nacional". Os outros temas polêmicos continuam como estão. A alteração parece ter agradado aos militares, que agora veem a possibilidade de investigação em mão-dupla: o que vale para militares, também vale para militantes de esquerda.

MINISTRO DA DEFESA/ NELSON JOBIM: O assunto tá resolvido. A minha parte tá resolvida. Vai ser anunciado pelo presidente. (*Lula comunica mudanças no Programa Nacional de Direitos Humanos*. Jornal da Record. Exibida em 13/05/10)

Observando esse cenário, podemos destacar que dois fatores contribuíram para a solução da controvérsia envolvendo o *Tema 5*. São elas a decisão do STF que forneceu segurança jurídica para os militares e as mudanças no texto do programa firmadas em um período bem anterior à nova publicação do decreto, o que acontece em 12 de maio de 2010. Por tais razões, podemos apreender o encerramento do debate em torno do tema ao longo do tempo, sendo que na terceira semana analisada o assunto sequer é identificado nas matérias.

A análise do *Tema 5* na cobertura midiática do PNDH-3 considerou a seguinte lista de proferimentos:

47. Locais públicos que serviram de repressão ditatorial devem ser sinalizados para que as pessoas conheçam a história da ditadura.
48. Deve ser elaborado um kit educativo sobre a resistência à repressão, pois é preciso promover a memória e a justiça no Brasil.
49. Prédios e locais públicos não devem ter nomes de ditadores, porque é necessário honrar a memória e a história de luta do povo brasileiro.
50. É preciso criar a Comissão da Verdade a fim de que crimes cometidos durante a repressão sejam revelados e punidos, a exemplo do que vem sendo realizado em outros países e para que os familiares possam enterrar seus entes.
51. A proposta da Comissão da Verdade não pretende revogar a lei da Anistia, pois só uma Assembléia Constituinte poderia fazer isso.
52. A proposta da Comissão da Verdade trata-se de um projeto pessoal da candidata à presidência Dilma Rousseff.
53. A proposta da Comissão da Verdade trata-se de revanchismo de militantes que alcançaram o poder durante o governo Lula.
54. Punir os crimes da repressão não deveria ser um assunto abordado no programa de governo PNDH-3, pois a punição de crimes é assunto da Justiça e não do poder Executivo

55. A demanda pela abertura dos arquivos é positiva porque temos o direito de ter acesso à informação, à verdade.
56. A crítica sobre a criação da Comissão da Verdade é suspeita e absurda porque a busca pelo direito à informação não deveria causar polêmica.
57. A Comissão da Verdade é problemática e tendenciosa, pois os militantes da resistência queriam implantar à época uma ditadura comunista e nem por isso serão investigados.
58. A lei da anistia foi implantada, aceita pelo governo democrático e, portanto, deveria ser respeitada.
59. Um Estado democrático deve combater a tortura e por isso a Comissão da Verdade deve ser implantada.
60. Não se deve incluir militantes da esquerda na investigação da Comissão da Verdade porque não se deve colocar no mesmo patamar os torturadores e os torturados.

Dentre essa lista, os proferimentos que apareceram com mais frequência, considerando a cobertura geral do PNDH-3, foram:

<b>Id proferimento</b>	<b>Sobre o que trata</b>	<b>Frequência</b>
59	Esse proferimento cobra uma ação mais efetiva do Estado frente às denúncias de tortura e de violação de direitos humanos na ditadura.	15%
53	Esse proferimento trata da acusação de que o PNDH-3 tem um caráter revanchista	13%
58	É afirmado que a lei da Anistia já foi implantada e foi resultado de uma negociação da sociedade com o Estado, portanto, deveria ser respeitada.	13%
57	Afirma que o PNDH-3 é tendencioso por não incluir a esquerda armada nas investigações da Comissão da Verdade	11%
49	Defende que ações de memória e justiça devem ser implantadas com a intenção de honrar a história de luta de brasileiros pela democracia	9%
55	Defende o PNDH-3 afirmando que o acesso a documento sigilosos pode revelar a verdade e temos o direito humano à informação	9%
48	O proferimento afirma que ações de memória e justiça devem ser implantadas	7%

**Figura 19: tabela com proferimentos do Tema 5 mais frequentes na cobertura do PNDH-3**

Dados: N° total de proferimentos (base de cálculo): 190 proferimentos

Os dados da tabela acima são referentes ao universo de 190 proferimentos referentes ao *Tema 5* identificados dentre os 793 proferimentos coletados durante todo o período de discussão do PNDH-3 na mídia. Se recortarmos a análise para a primeira semana de análise (dezembro de 2008), observamos que o proferimento expressivo foi 60, que trata do argumento de que não se deve incluir os militantes da esquerda nas investigações da Comissão da Verdade, pois isso significaria colocá-los no mesmo patamar dos agentes do Estado que cometeram os atos de lesa-humanidade, como também pelo fato desses militantes da sociedade civil já terem sofrido suas “penas”, uma vez que foram vítimas de tortura, prisões irregulares, além dos que morreram ou desapareceram. Esse proferimento também é

importante para a *Semana B* de análise comparativa. Entre 8 e 14 de janeiro de 2010, o proferimento 60 é o tipo de fala que aparece com mais frequência, correspondendo a 13% do material analisado. Como esse tipo de proferimento não consta na lista dos sete proferimentos mais expressivos durante a cobertura geral do PNDH-3, podemos concluir que sua participação cai ao longo do debate. A análise dos dados nos mostra que proferimentos relacionados a pontos polêmicos do decreto – como a produção de materiais didáticos sobre o período da luta contra a ditadura; a sinalização de locais públicos utilizados para tortura; e a alteração de nomes de logradouros e prédios que fazem referências à agentes que violaram os direitos humanos - não ganharam destaque na cobertura midiática, ainda que sejam considerados e alterados na nova versão do decreto. A exposição do *Tema 5* centralizou-se mais na discussão sobre a Comissão da Verdade e a lei da anistia. Tais proferimentos em destaque – tanto na cobertura geral, quanto na análise comparativa – abordavam questões procedimentais das propostas do eixo VI do PNDH-3. Assim, questionavam quem seria o alvo de investigação da Comissão da Verdade (se seriam incluídos os militantes da esquerda); e se seria constitucional revogar a lei da anistia. Os proferimentos também tratavam do espírito embebido na constituição do PNDH-3. Ou seja, os proferimentos abordavam a importância prática das ações do eixo VI (desenvolver ações de memória e verdade para o amadurecimento da democracia brasileira), como também a possibilidade de existir um caráter revanchista e tendencioso nas propostas do programa de direitos humanos.

\*\*\*

Ao compararmos os *Temas 3 e 5* na cobertura midiática em torno do PNDH-3, observamos que ambos representam uma parcela expressiva do debate, pois tratam das duas questões específicas que ganharam mais espaço de visibilidade ao longo do tempo. O *Tema 3* chama atenção por apresentar um número quase nulo de proferimentos em favor do PNDH-3 (apenas 1), e caracteriza-se assim por ser apresentar um debate mais agonístico. Nesse tema, proferimentos fundamentados em questões morais foram os que ganharam maior destaque na cobertura. Já no *Tema 5*, os proferimentos expressivos estavam relacionados à questões práticas, ou seja, que tangem sobre a constituição efetiva das propostas, como também a própria redação do decreto. Chama nossa atenção o fato deste tema encerrar de modo mais rápido – se comparado com os outros temas – a controvérsia. Esse fato se acentua se compararmos com o *Tema 3*, cuja polêmica é a que menos se encerra, mesmo com a publicação do novo decreto. Acreditamos que a análise das estratégias de justificação e dos

atores que participaram do debate pode nos ajudar a refletir sobre o modo como o processo deliberativo em torno de cada um desses temas ocorreu.

### 4.3.2 Os atores

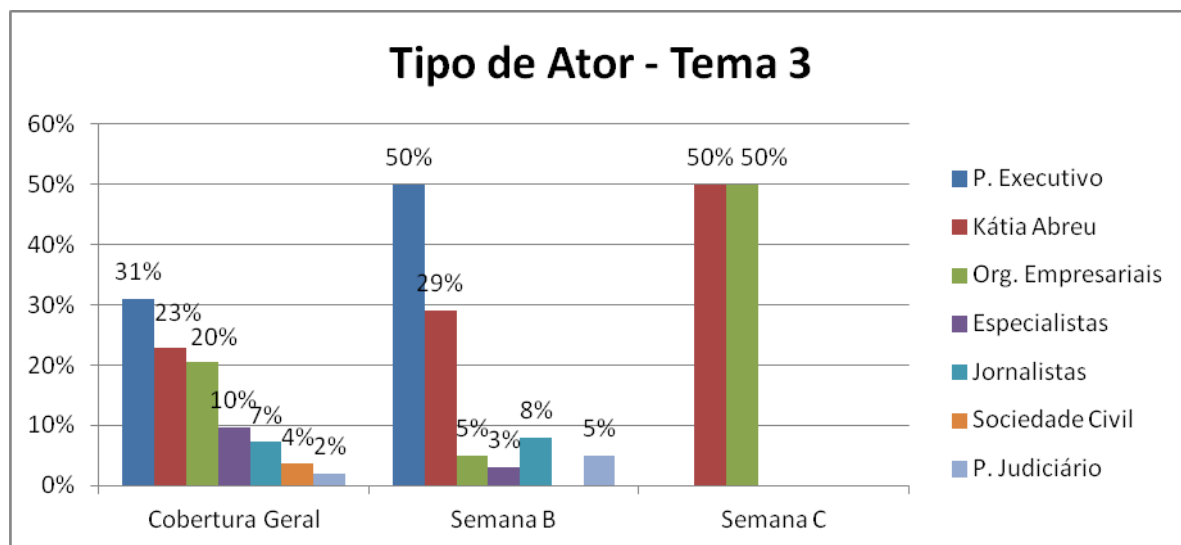
Para iniciarmos nossa reflexão sobre a justificação no debate do PNDH-3, chamamos primeiramente a atenção para os autores dos proferimentos nos dois casos analisados, a fim de identificarmos a relação entre os tipos de proferimentos mais expressivos, bem como as características das justificações.

#### *Tema 3*

No *Tema 3*, observamos que o poder executivo possui uma participação relevante no debate, sendo que dentro dessa categoria, 57% dos proferimentos foram do Ministro da Agricultura, Reinald Stephanes, crítico do PNDH-3. Além dessa expressiva participação, os dados mostram que a maior parte dos proferimentos do ministro Reinald Stephanes possuiu uma justificação qualificada, apresentando pelo menos um argumento completo, sendo a maioria deles relacionados à insegurança jurídica que o decreto poderia provocar no campo brasileiro. Além disso, o ministro ressaltava que o ministério da agricultura não havia participado da criação do PNDH-3. Tal argumento foi contestado pelo ministério dos direitos humanos. O impasse não chegou a gerar a ameaça de demissão por parte do ministro, como foi no caso do *Tema 5*. Por fim, é preciso destacar que o ministro Reinhold Stephanes apresenta uma força política menor se comparada com outros atores da esfera política formal. A trajetória política de Reinhold Stephanes é marcada pela ocupação em cargos executivos (trabalhou no Ministério da Agricultura, no Incra e no INPS nos anos 70). Também já foi eleito quatro vezes deputado federal (representando os partidos ARENA, PFL e PMDB), entretanto, não há fatos marcantes identificados durante esses mandatos. É interessante observamos essas informações sobre o ator do poder executivo que ganhou mais destaque na exposição do *Tema 3*, principalmente para compararmos com outros atores relevantes deste tema, como também para compará-lo com o *Tema 5*. O gráfico abaixo relata os atores mais expressivos no debate sobre o conflito do agronegócio com o PNDH-3:<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> Nossas observações são fundamentadas nos dados da cobertura geral do PNDH-3 na mídia (793 proferimentos) e nas informações das três semanas escolhidas para comparação. *Semana A*: 12 a 18 de dezembro de 2008; *Semana B*: 8 a 14 de janeiro de 2010; *Semana C*: 13 a 19 de maio de 2010. O *Tema 3* não apresenta proferimentos na *Semana A*.



**Figura 20: gráfico com atores mais expressivos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana B e C de análise comparativa**

Dados:

Cobertura geral (base de cálculo): 85 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 38 proferimentos

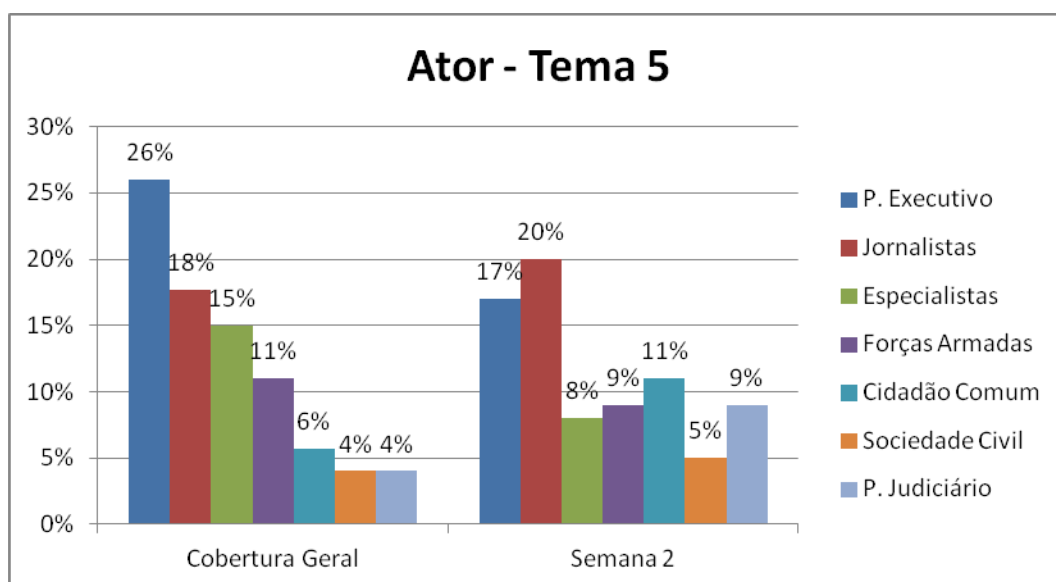
Semana C (base de cálculo): 8 proferimentos

Além do poder executivo, chama nossa atenção a visibilidade conferida à senadora Kátia Abreu (PSD-TO). A participação dela é tão expressiva que durante nossa análise a identificamos como um ator separado. Inicialmente, a senadora era classificada como sendo uma representante do ator nº 2 (Poder Legislativo) e nº 8 (Organizações Empresariais), uma vez que ela também é a presidente da CNA (Confederação Nacional da Agricultura). Assim, se somarmos a participação da senadora Kátia Abreu com os dados do ator nº8 (que trata dos proferimentos de outras associações de produtores rurais ou de outros membros da CNA), percebemos que o ator “organizações empresariais” seria o mais expressivo do debate na cobertura geral, com 43% dos proferimentos totais. De todo modo, as características da justificação desses dois atores são exatamente iguais, e, ainda, são atores expressivos em todos os intervalos de tempo analisados. Logo, a intenção em separar a senadora Kátia Abreu do grupo do ator 8 se dá pelo fato dela reunir em si uma parcela significativa do debate e por também ser uma representante da esfera da política formal, por ser uma senadora. Para fins de comparação, consideramos que esses dois atores (Kátia Abreu e organizações empresariais) são os "críticos" no debate do *Tema 3*, uma vez que são eles que problematizam o problema e apresentam demandas para a alteração do mesmo. O outro lado da discussão, que também é afetada pela controvérsia, mas que possui interesses opostos à esses "críticos" e que desejam a permanência no texto, são chamados em nossa análise de "favoráveis". No

caso do *Tema 3*, os "favoráveis" referem-se à atores da sociedade civil organizada, como ong's e movimentos sociais (o MST, por exemplo) e à cidadãos comuns (proferimentos de pequenos produtores rurais, beneficiados pela proposta do PNDH-3, poderiam ilustrar esse ator). Os dados mostram uma baixa visibilidade desses atores. Na cobertura geral, o ator "sociedade civil organizada" representa apenas 4% do volume dos proferimentos, e sequer é mencionado nas semanas escolhidas para comparar os dados. Já o ator "cidadão comum" não é escutado em nenhuma matéria do *Tema 3*. Essas informações nos mostram que a cobertura midiática concedeu mais visibilidade à atores críticos aos PNDH-3, negligenciado atores que poderiam ser beneficiados com as medidas do programa. Esses atores expressivos possuem também maior capital político (são ministros de governo ou senadores) e financeiro (representam organizações empresariais importantes para a economia brasileira).

#### *Tema 5*

A troca de razões envolvendo o *Tema 5* também tem uma expressiva participação do Poder Executivo. Esse ator representa 26% dos proferimentos na cobertura geral, e ocupa o segundo lugar no volume de proferimentos durante a semana de acirramento do debate na mídia (*Semana B*). O gráfico<sup>30</sup> abaixo apresenta os dados:



**Figura 21: gráfico com atores mais expressivos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e na Semana B**

Dados:

<sup>30</sup> Os gráficos relacionados ao *Tema 5* apresentarão os dados da cobertura geral e da *Semana B* (8 a 14 de janeiro de 2010). O tema também é discutido na *Semana A* (12 a 18 de dezembro de 2008), mas é representado por apenas um proferimento, logo, não nos parece interessante representar esse único dado por meio de elementos gráficos. A *Semana C* não apresenta proferimentos relacionados ao *Tema 5*.

Cobertura geral (base de cálculo): 190 proferimentos  
Semana B (base de cálculo): 64 proferimentos

Diferentemente do *Tema 3*, dentro do atores classificados como Poder Executivo, aquele que recebeu maior visibilidade foi o ministro dos Direitos Humanos, Paulo Vanucchi, com 56% do volume dos proferimentos. Ou seja, enquanto no *Tema 3* destaca-se o ministro responsável por criticar o PNDH-3, no *Tema 5* o ministro responsável por justificar as críticas e defender o programa é o que recebe maior atenção. Acreditamos que isso esteja relacionado ao fato de que foi exigido uma maior responsividade do ministro Paulo Vanucchi, uma vez que a condução das críticas ao PNDH-3 dentro do *Tema 5* quase tenha desencadeado uma crise de governo. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, representa o ator do poder Executivo responsável por problematizar o programa no *Tema 5* e obteve 20% do volume dos proferimentos do poder executivo na cobertura geral. Dentre esses proferimentos, destacava-se a afirmação de que o PNDH-3 era tendencioso por não incluir a investigação da esquerda armada que agiu durante a ditadura. Várias notícias relatavam reuniões extraordinárias realizadas entre Nelson Jobim e os comandantes das Forças Armadas, bem como entre o ministro e o presidente Lula. Várias notícias destacavam que o ministro Nelson Jobim havia entregado uma carta de demissão, caso o PNDH-3 permanecesse com sua redação original. O trecho da matéria abaixo, retirada do Jornal O Globo, confirma a pressão exercida pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim:

“Pela primeira vez em público, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, confirmou ontem que ele e os três comandantes das Forças tomaram a decisão de pedir demissão de seus cargos no fim do ano passado, se o presidente Luiz Inácio Lula da Silva não recuasse em alguns trechos do Programa Nacional dos Direitos Humanos. A declaração de Jobim diverge do ministro dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, que semana passada alegou que o programa não causou uma crise militar.

Em audiência na Comissão de Defesa Nacional do Senado, Jobim afirmou que não chegou a comunicar a Lula o desejo de se demitir porque o presidente se antecipou e prometeu rever o ponto polêmico. O texto previa a criação, por decreto, da Comissão da Verdade para apurar apenas circunstâncias das mortes e desaparecimentos de opositores do regime militar. Também havia a possibilidade de revisão da Lei de Anistia:

- Queremos uma Comissão da Verdade que apure o que ocorreu nos dois lados, que seja bilateral. Disse aos comandantes militares que iria brigar para isso acontecer. Se não ocorresse, perderia autoridade moral perante às Forças e, portanto, pediria demissão. Não teria condições políticas de me manter no Ministério da Defesa. (...)” (Jobim confirma que ele e chefes militares ameaçaram se demitir. Jornal O Globo. Matéria publicada em 03/03/10)

Na análise dos dados do *Tema 5* é importante destacar as informações sobre o ator que podemos considerar como sendo o “concernido” no caso, ou seja, aquele que sente

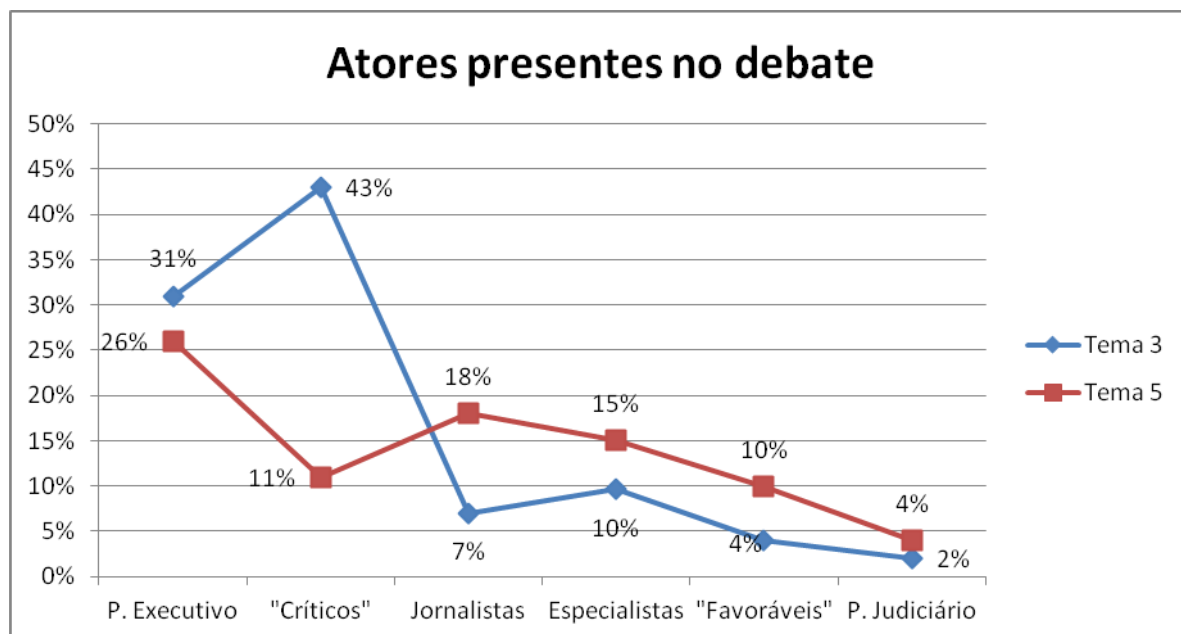
prejudicado pelo programa e apresenta um interesse em alterar o texto do decreto: os militares. Como já explicamos na seção anterior, o conflito envolvendo o *Tema 5* trata do temor de que crimes cometidos durante a ditadura por agentes do Estado, sejam revelados e provoquem uma desconstrução da “reconciliação nacional” promovida pela lei da anistia. Durante vários anos, o Estado brasileiro tentou implantar medidas de acesso à memória e justiça, mas foram impedidos pelo sigilo de documentos que consta sob o poder das Forças Armadas. Assim, os militares viram essa situação se comprometer e se posicionaram contrários à publicação do decreto. Juntamente com o ministro Nelson Jobim, os comandantes do alto escalão ameaçaram se demitir e criticaram o governo, acusando-o de ser revanchista e tendencioso. A análise nos mostra, entretanto, que esse ator foi apenas o 4º em relevância, considerando a distribuição do volume dos proferimentos. Na cobertura geral representa 11% dos proferimentos, na cobertura da *Semana B* representa 9%, e na *Semana A* e 3 não é mencionado. Acreditamos que esse é um baixo valor de visibilidade para um grupo que está diretamente interessado na condução da controvérsia. O grupo oposto aos militares, que consideramos como “favoráveis” na permanência da redação original do PNDH-3, são os cidadãos comuns (no caso, a maioria deles tratava-se de familiares de mortos e desaparecidos políticos que não pertenciam a nenhum movimento social) e representantes da sociedade civil organizada (ong’s como a Justiça Global, e movimentos como “Tortura Nunca Mais”). O grupo dos “favoráveis” chega a superar o ator “Forças Armadas” na *Semana B* – a soma dos atores “sociedade civil” e “cidadãos comuns” corresponde a 16% dos proferimentos. Esse grupo também é o responsável pelo único proferimento na *Semana A*. Percebemos, então, uma maior valorização aos atores da esfera civil interessados em defender o PNDH-3, ao contrário do que percebemos no *Tema 3*.

\*\*\*

### *Tema 3 x Tema 5*

A comparação entre os dois temas fica mais clara no gráfico abaixo:





**Figura 22: gráfico comparativo entre o Tema 3 e Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3**  
 Dados: Cobertura geral (base de cálculo): 275 proferimentos

Ao compararmos a cobertura dos *Temas 3 e 5*, podemos perceber que a distribuição de proferimentos é semelhante quando se trata do ator “Poder Executivo”, como já explicamos. O ator “especialista” também apresenta uma exposição semelhante. Em ambos temas, ele ocupa o 3º lugar de visibilidade. Este tipo de ator é acionado para esclarecer principalmente conflitos legais que o PNDH-3 poderia apresentar. No caso do *Tema 3*, os especialistas explicavam se o programa poderia violar o direito à propriedade privada e, no caso do *Tema 5*, a discussão era se a revogação da lei da anistia seria um ato inconstitucional.

No gráfico acima, chama nossa atenção a diferença na exposição dos proferimentos dos atores “críticos”; “jornalistas” e “favoráveis”.

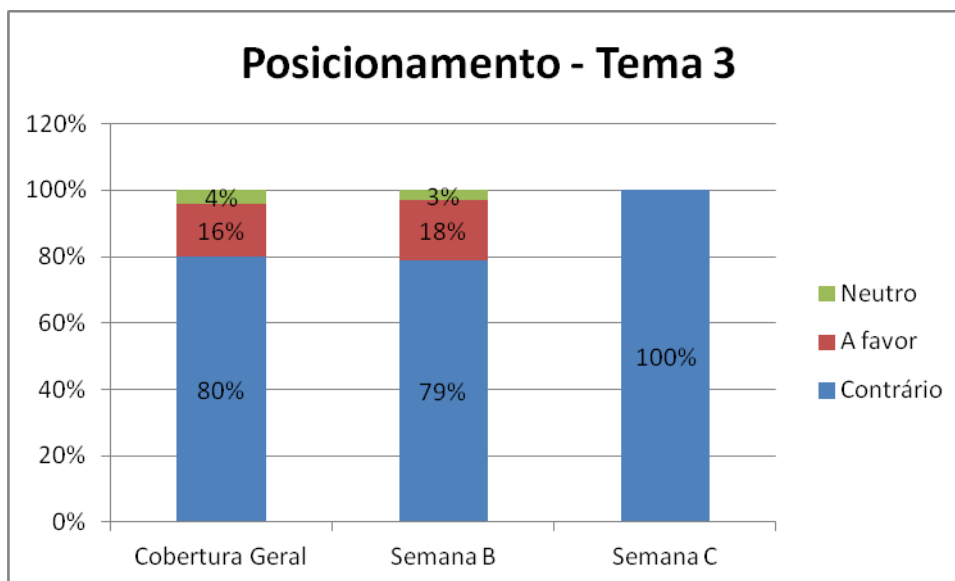
A diferença percentual entre a cobertura dos “críticos” do *Tema 3* (organizações empresariais e a senadora Kátia Abreu) e os “críticos” do *Tema 5* (Forças Armadas) é expressiva. Enquanto no *Tema 3*, eles são responsáveis por conduzir a problematização do PNDH-3, no *Tema 5* esse processo é conduzido pelo poder Executivo, pelos especialistas e pelos jornalistas. No *Tema 5*, os jornalistas tiveram um papel importante no debate, com um volume alto de proferimentos (18%) que corresponde a mais que o dobro do *Tema 3* (7%). Esse dado parece nos revelar que há um maior engajamento dos jornalistas na discussão sobre a questão da memória e justiça no Brasil, do que no conflito com o agronegócio, que parece interessar a um grupo mais específico da sociedade brasileira e cuja discussão é conduzida por aqueles que se relacionam diretamente com o tema.

A última diferença na cobertura dos dois temas está na visibilidade dos atores "favoráveis". Os atores da sociedade civil organizada e os cidadãos comuns ocupam, em ambos os temas, o 5º de visibilidade. Entretanto, no *Tema 5* os atores "favoráveis" apresentam uma porcentagem maior (10%) e uma diferença mínima entre os atores considerados do grupo "críticos" do caso, que são os militares, com 11% da cobertura. Essa informação parece indicar uma neutralidade na visibilidade concedida aos atores com perspectivas opostas em relação ao mesmo conflito. Já no *Tema 3*, os "favoráveis" representam apenas 4% dos proferimentos analisados, ou seja, uma exposição muito menor em relação aos atores "críticos", responsáveis por iniciar o conflito com o PNDH-3, que alcançam 43% do volume de proferimentos.

#### **4.3.3 O formato e o posicionamento**

A análise dos atores envolvidos no processo deliberativo e as justificativas que eles apresentam para as controvérsias do PNDH-3 também está relacionada ao formato das matérias investigadas. Acreditamos que um número expressivo de textos classificados como "editoriais", "colunas assinadas" e "artigos de opinião" pode afetar a interpretação dos dados do debate, uma vez que esses tipos de texto jornalísticos caracterizam-se por serem mais autorais e, portanto, permitem uma maior parcialidade no relato dos fatos, ao contrário das reportagens, que devem prezar pelo ideal de objetividade. Nesse sentido, analisamos também quais foram os posicionamentos que prevaleceram nos proferimentos analisados, a fim de identificar se a cobertura midiática em torno do PNDH-3 concedeu maior visibilidade à uma determinada posição em relação ao programa.

A exposição do *Tema 3* na mídia apresentou uma predominância dos proferimentos críticos ao PNDH-3, que defendiam a revisão do programa. Essa informação já havia sido percebida ao analisarmos a lista de proferimentos do tema, que consta com apenas uma justificativa em favor do decreto. Ao compararmos o posicionamento dos proferimentos nas diferentes semanas, percebemos que se mantém um elevado índice de citações negativas, como podemos observar no gráfico:



**Figura 23:** gráfico sobre o posicionamento do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana B e C de análise comparativa.

Dados:

Cobertura geral (base de cálculo): 85 proferimentos

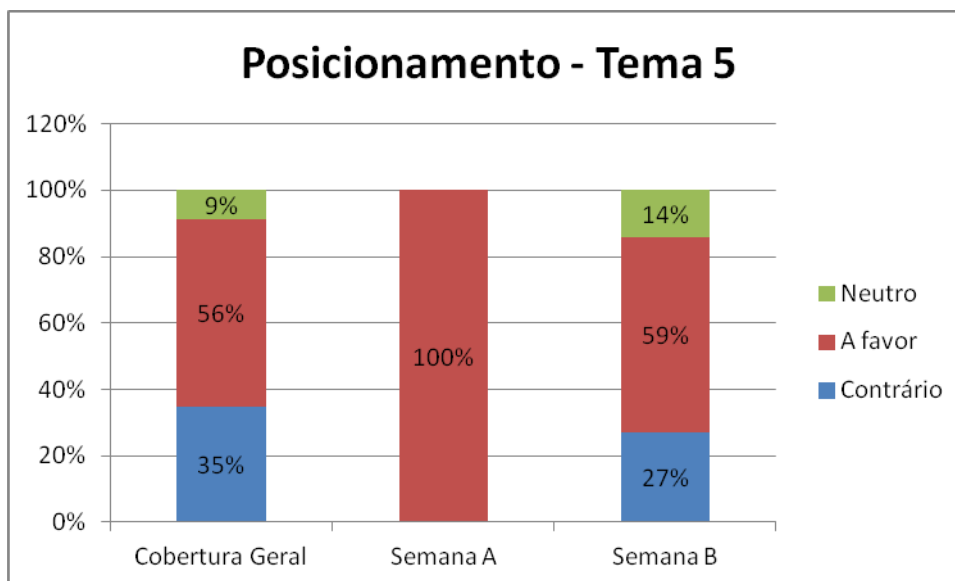
Semana B (base de cálculo): 38 proferimentos

Semana C (base de cálculo): 8 proferimentos

A observação de que prevalece uma cobertura crítica ao PNDH-3 relaciona-se aos dados observados na lista de proferimentos do *Tema 3* e ao fato de que os atores "críticos" são maioria na esfera de visibilidade midiática.

A cobertura do *Tema 5* é oposta ao *Tema 3*. Os proferimentos são em sua maioria a favor do PNDH-3, quadro que se observa na cobertura geral do tema, bem como nas semanas escolhidas.

Chama nossa atenção o fato de que proferimentos neutros foram mais presentes no *Tema 5*, do que no *Tema 3*. Esses dados estão relacionados ao fato de que prevalece na cobertura do *Tema 5*, a exposição de justificativas de atores ligados ao poder executivo, aos jornalistas e aos especialistas. Ou seja, são atores que a princípio devem ser mais balanceados, uma vez que o poder executivo deve atender os interesses de toda a sociedade brasileira, e os jornalistas e especialistas devem prezar pela objetividade dos fatos.



**Figura 24:** gráfico sobre o posicionamento do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana A e B

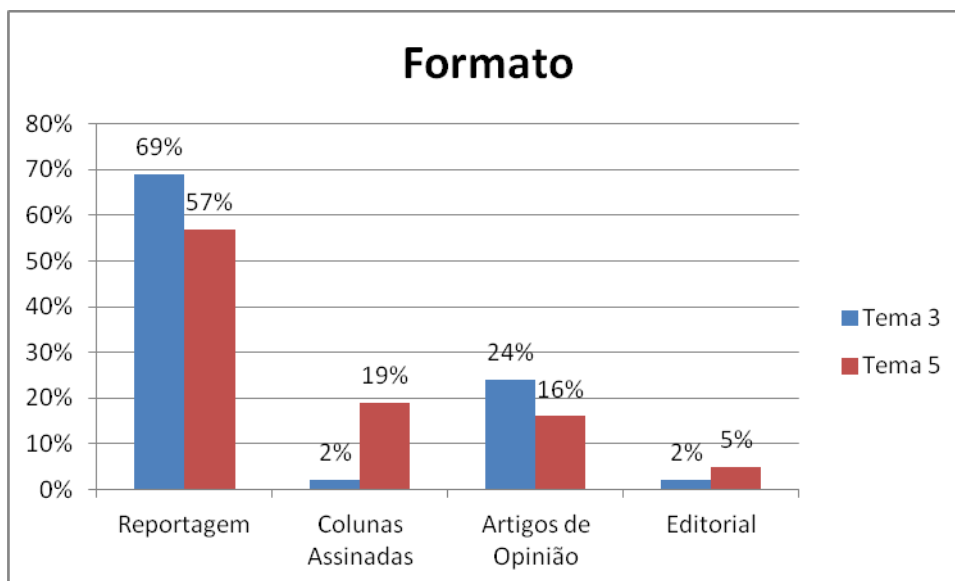
Dados:

Cobertura geral (base de cálculo): 190 proferimentos

Semana A (base de cálculo): 01 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 64 proferimentos

Ao identificarmos no *Tema 3* um índice muito alto de posicionamentos contrários ao PNDH-3 (aproximadamente 80%), esperávamos encontrar nessa cobertura um maior número de matérias autorais, que exploram as perspectivas pessoais e as posições políticas. No entanto, observamos que em ambos os temas prevalecem reportagens, sendo que é no *Tema 5* que há uma maior quantidade de textos classificados como “editoriais”, “colunas assinadas” e “artigos de opinião”. Juntos, eles representam 40%, índice bem abaixo aos 57% dos proferimentos obtidos em reportagens.



**Figura 25: gráfico comparativo sobre o formato das reportagens entre o Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3**

Dados: Cobertura geral (base de cálculo): 275 proferimentos

#### 4.3.1 O nível de justificação

O objetivo desta dissertação é realizar um estudo de caso, investigando o papel da justificação no processo deliberativo envolvendo o PNDH-3. Sendo assim, nossa expectativa estava na relação entre o nível de justificação dos proferimentos analisados com os resultados finais no conteúdo do programa de direitos humanos. Ou seja, queríamos refletir se uma alta qualidade das justificativas dadas no debate *mediado* foi fundamental para que o governo revisse seu programa, mostrando assim a importância do melhor argumento no processo deliberativo. Caso houvesse uma baixa qualidade das justificativas, poderíamos refletir sobre o papel da barganha, do lobby na condução da política de direitos humanos.

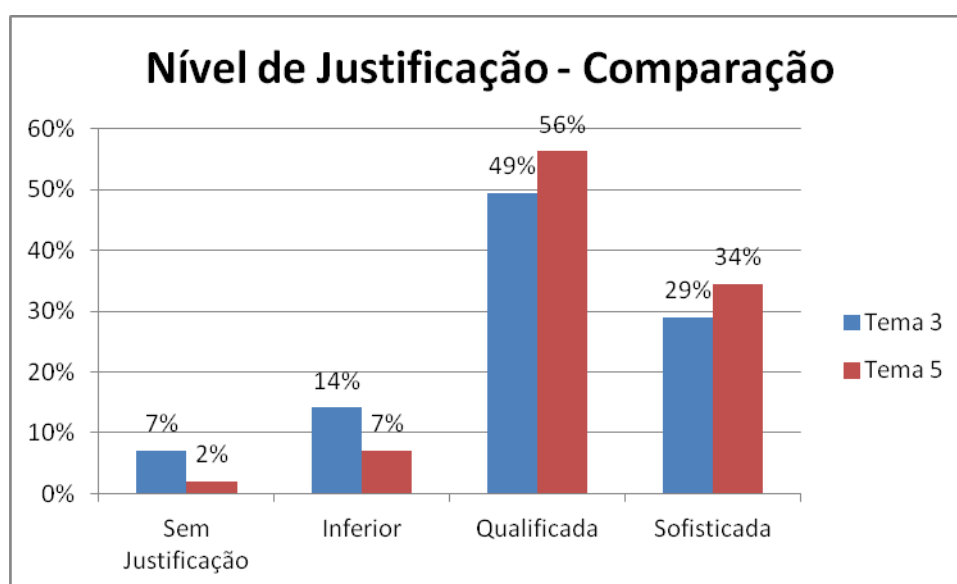
A categoria “nível de justificação” é fundamentada na proposta do DQI desenvolvida por Steiner et al. (2004). Ao identificarmos os proferimentos no material empírico, realizávamos uma classificação do mesmo, apontando se o proferimento continha apenas um posicionamento, sem justificação, ou se havia uma justificação que poderia ser codificada como inferior, qualificada ou sofisticada.

Em geral, os proferimentos apresentavam justificativas qualificadas ou sofisticadas, ou seja, era possível identificar pelo menos uma argumentação completa dentro das passagens de texto. O trecho abaixo exemplifica uma justificativa que consideramos como sofisticada, ou seja, que apresenta mais de um argumento completo que sustenta o proferimento n.59 pela justificativa de que é necessário que o Estado brasileiro investigue e revele os crimes cometidos durante a ditadura, para que de fato a democracia amadureça no país.:

“Os militantes contra a ditadura já foram punidos, inclusive à luz da legislação do regime ditatorial existente na época no Brasil. O que é preciso fazer, até porque nunca foi feito antes, é apurar as responsabilidades daqueles que, de dentro do Estado, torturaram e mataram”, afirma Marcelo Zelic, vice-repsidente do Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo (Entidades de direitos humanos rechaçam mudanças no plano. Jornal Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2010)

O exemplo pode ser classificado como uma justificativa sofisticada porque apresenta duas razões completas para amparar o posicionamento que apóia a criação de uma Comissão da Verdade. A primeira é o fato de há uma desigualdade visto que os militates já foram punidos pela ditadura. O segundo argumento é de que o país precisa apurar as responsabilidades, algo que ainda não foi feito.

O gráfico abaixo nos mostra os dados do nível de justificação nos temas em que estamos analisando comparativamente, os *Temas 3 e 5*.



**Figura 26: gráfico comparativo sobre o nível de justificação entre o Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3**

Dados: Cobertura geral (base de cálculo): 275 proferimentos

Esses dados<sup>31</sup> nos leva refletir sobre duas questões. A primeira delas é sobre a relação entre o nível de justificação e os tipos de atores que aparecem na cobertura. Como já afirmamos na seção anterior, o debate em torno do PNDH-3, e que também se reflete nos temas que escolhemos para comparar, apresentam em sua maior parte proferimentos de atores como o “Poder Executivo”, “especialistas” e “jornalistas”. Em geral, espera-se desses atores

<sup>31</sup> Os gráficos contendo os dados da análise do nível de justificação no Tema 3 e no Tema 5 encontram-se nos anexos. Para a análise dessa categoria consideramos suficiente apresentar no corpo da dissertação somente o gráfico com os dados comparativos dos dois temas.

falas mais elaboradas, dado que isso é constantemente exigido da posição deles. Invariavelmente é demandado accountability das ações dos atores do Poder Executivo, enquanto também é esperado dos especialistas e jornalistas uma linguagem objetiva, fundamentada em fatos e conhecimentos específicos.

Um segundo ponto que chama nossa atenção é a de que é possível identificar na cobertura do PNDH-3 nos *media* a existência de um processo deliberativo, uma vez que são identificados trocas de argumentos e não apenas de posicionamentos em relação ao objeto. Isso vai ao encontro dos estudos desenvolvidos que mostram a mídia como um importante espaço de deliberação (Maia, 2012; Maia 2008; Parkinson, Mansbridge 2012, Wessler 2007). Como já destacamos no capítulo 2 da dissertação, os meios de comunicação podem se tornar o lócus para uma troca de razões em torno de uma questão, bem como pode fornecer insumos, oferecendo argumentos, informações, pode conceder visibilidade a atores da sociedade civil que não teriam o mesmo espaço de deliberação em espaços da política formal. Como afirma Wessler e Schultz (2007), “The mass *media* have become the most important forum for truly public deliberation in modern societies” (p16). Os autores chamam atenção para o fato da mídia se constituir como um espaço de debate à medida que problematiza reivindicações, especialmente de grupos oprimidos, e expõe justificativas que podem levar a ganhos epistêmicos e sociais (p.18). Ao identificarmos na cobertura do PNDH-3 a prevalência de justificativas qualificadas ou sofisticadas compondo a tematização do objeto e, ainda, com a exposição de reivindicações legitimadas justamente por esses argumentos, podemos afirmar que há um processo deliberativo *mediado* em torno do objeto.

É interessante ressaltar que as demandas que conduzem à construção de uma controvérsia em torno do PNDH-3 são de grupos do cenário político-econômico brasileiro que não são considerados “oprimidos”. Os dois temas que analisamos comparativamente apresentam reivindicações (1) dos grandes produtores rurais do país, os quais além de possuírem um expressivo poder econômico, apresentam também um capital político, chegando a constituir a “bancada ruralista” no Congresso Nacional. O outro grupo (2) que apresenta demandas em relação ao PNDH-3 são as Forças Armadas, cuja influência política decaiu desde a redemocratização brasileira, mas ainda possui expressão na sociedade brasileira. Segundo a pesquisa “Índice de Confiança Social” do Ibope de 2012, as Forças Armadas ocupam o 3º lugar de confiança na população brasileira, empatando com a Igreja, e atrás apenas da Família e do Corpo de Bombeiros. Outra pesquisa, o “Índice de Confiança na

Justiça”, realizada pela FGV, afirma que a instituição que os brasileiros mais confiam como sendo justa é as Forças Armadas, com 73% das respostas.

Esses dados nos mostram que não podemos considerar o agronegócio e os militares – responsáveis por apresentar reivindicações frente ao PNDH-3 - como grupos oprimidos. No entanto, isso não desqualifica o mérito de suas demandas, uma vez que elas são fundamentadas em argumentos publicamente defensáveis.

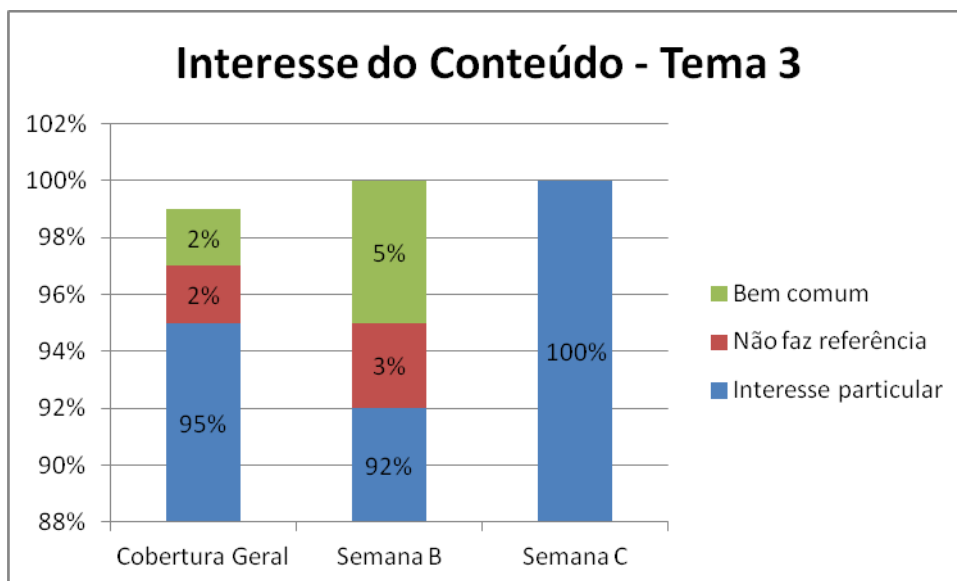
Essa constatação é interessante uma vez que ela desafia nossa expectativa. A análise nos mostrou que o debate *mediado* em torno programa de direitos humanos caracterizou-se por ser conduzido por argumentos elaborados, logo, isso nos levaria a interpretar que a alteração da versão original do decreto é resultado da troca argumentativa. Entretanto, ao contrapor o fato de que os atores que participaram deste debate apresentam uma influência expressiva na sociedade brasileira e tiveram maior exposição no cenário midiático (como verificamos na questão do posicionamento das matérias), permanecemos questionando as características da justificação no processo deliberativo envolvendo o PNDH-3. A interpretação das informações sobre os interesses expostos nos conteúdos dos proferimentos, bem como o nível de respeito em relação aos outros grupos, podem nos ajudar a refletir se prevaleceu nesse debate apenas a força da argumentação, ou se o agir estratégico também colabora para o desenrolar da controvérsia.

#### **4.3.2 O conteúdo da justificação**

A segunda variável relacionada às características da justificação trata do conteúdo dos proferimentos. Procuramos identificar se o conteúdo era justificado como sendo do interesse de um grupo específico, se o interesse era do bem comum, ou seja, da coletividade, ou se o proferimento não fazia menção à quem interessava aquele posicionamento.

Tanto no *Tema 3* quanto no *Tema 5*, prevalecem proferimentos cujo conteúdo apresenta justificativas que interessam somente a um grupo específico da sociedade brasileira. Entretanto, esse quadro é bem mais acentuado no *Tema 3*, como podemos verificar no gráfico abaixo:





**Figura 27: gráfico sobre o interesse do conteúdo das justificativas dos proferimentos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana B e C de análise comparativa.**

Dados:

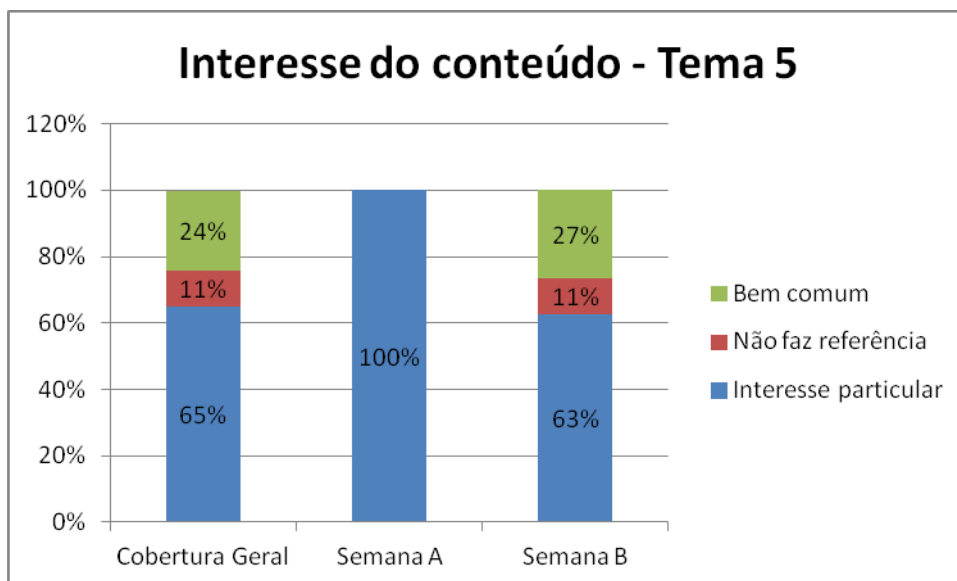
Cobertura geral (base de cálculo): 85 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 38 proferimentos

Semana C (base de cálculo): 8 proferimentos

Uma fala do jurista Ives Gandra Martins, um dos maiores críticos do PNDH-3, ilustra como o proferimento pode abordar apenas o interesse de um determinado grupo da sociedade brasileira. No dia 11 de janeiro de 2010, o telejornal “Jornal da Band” exibiu a matéria “Decreto sobre direitos humanos do governo Lula recebe críticas de todos os lados”, contendo uma entrevista com o jurista. Segundo ele, “O que eles [o governo, com o PNDH-3] estão pretendendo é dar direito aquele que invadir qualquer terra, fazer com que, uma vez invadida, o direito de propriedade deixa de ser do proprietário e passa a ser do invasor”. O proferimento ressalta o interesse particular dos proprietários de terra, e ignora, por exemplo, o interesse de grupos que demandam pela reforma agrária.

Já o *Tema 5* apresenta um índice de justificativas em torno do bem comum maior do que se comparado com o *Tema 3*. Enquanto na semana de maior cobertura midiática (*Semana B*), 100% dos proferimentos do *Tema 3* apresentavam suas justificativas voltadas para o interesse de apenas um setor da sociedade, no *Tema 5* o conteúdo das justificativas apresentou um pouco mais de distribuição nessa mesma semana:



**Figura 28: gráfico sobre o interesse do conteúdo das justificativas dos proferimentos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana A e B de análise comparativa.**

Dados:

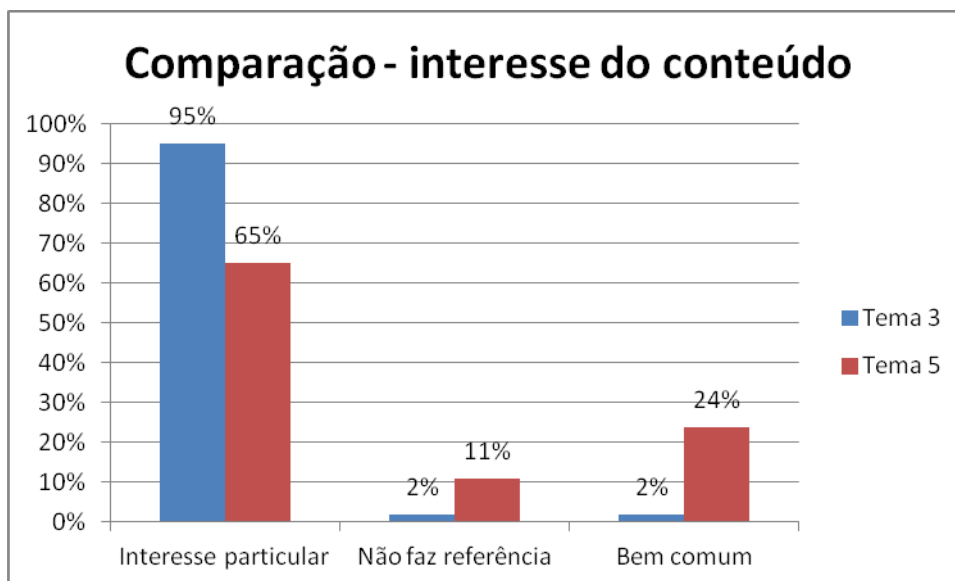
Cobertura geral (base de cálculo): 190 proferimentos

Semana A (base de cálculo): 01 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 64 proferimentos

\*\*\*

A deliberação pode ser entendida como um processo inclusivo, em que participantes com iguais condições apresentam suas razões, e, por meio da troca de argumentos, produzem um resultado que se aproxima do ideal de justiça, uma vez que são consideradas as perspectivas de todos os envolvidos na contenda. Nesse processo, existência de uma argumentação cujo conteúdo se refira à apenas uma parcela do grupo envolvido na controvérsia é algo esperado, uma vez que os participantes pretendem mostrar a importância de suas posições. Todavia, espera-se também que ao longo do debate essas razões se transformem, de modo que seja considerado o bem comum, ou seja, é necessário que os participantes da deliberação estejam abertos às demandas e perspectivas dos outros. No caso do PNDH-3 percebemos que as justificativas trazem o interesse de apenas um lado dos interessados da controvérsia ao longo de todo o debate, como podemos observar no gráfico abaixo.



**Figura 29: gráfico comparativo sobre o interesse do conteúdo das justificativas no Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3 nos dois temas**

Dados: Cobertura geral (base de cálculo): 275 proferimentos

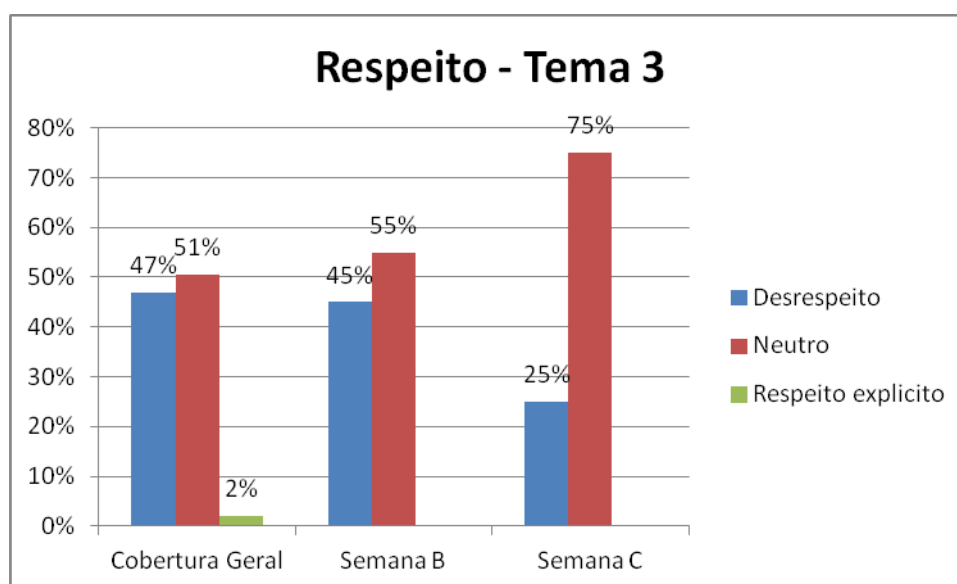
Essa informação chama nossa atenção, principalmente se considerarmos que a decisão produzida nesse debate é a definição de políticas de direitos humanos, os quais se fundamentam no princípio da igualdade universal. Ressalva-se que essa informação não é suficiente para avaliarmos se a alteração do PNDH-3 produz uma desigualdade no tratamento de grupos antagônicos. Há a possibilidade de tais diferenças existissem no texto original do programa e foram corrigidas após o processo de argumentação. Para refletirmos sobre isso é necessário contrapor essas justificativas fundamentadas nos interesses de grupos particulares com o material referente à origem do PNDH-3 e à versão final do programa, o que pretendemos apontar no próximo capítulo.

#### 4.3.3 O respeito na justificação

A terceira categoria sobre as características da justificação analisa se há explicitamente um tratamento desrespeitoso ou elogioso em relação a outro grupo no proferimento. Os procedimentos da democracia deliberativa consideram que a troca de razões preza por um processo de civilidade, onde os participantes se reconhecem como iguais e, portanto, respeitam-se. Essa característica também é ressaltada por Wessler e Schultz (2007), quando os autores analisam o potencial de deliberação nos *media*. Os autores afirmam que o processo de argumentação na mídia massiva fundamenta-se em três pilares normativos: a) igual oportunidade de acesso de ideias e argumentos; b) um ambiente de mútuo respeito e

civilidade para a troca de razões e c) desacordos solucionados em curto e médio prazo por meio da razão e da inovação. Além disso, é preciso lembrar que diferentemente da interação face a face, onde há a possibilidade de um acaloramento do debate, é comum que a interação *mediada* pelos meios de comunicação seja filtrada. Os jornais podem editar falas, obedecendo aos padrões de objetividade e neutralidade da linguagem jornalística e preservando a audiência, e ainda assim apresentar a polêmica que está sendo discutida.

A análise da cobertura do PNDH-3 nos mostra que de fato os proferimentos são em sua maioria neutros, ou seja, não tratam com desrespeito ou com respeito os outros participantes da contenda. Entretanto, chama nossa atenção o fato de existir um elevado índice de proferimentos desrespeitosos na exposição do *Tema 3*.



**Figura 30: gráfico sobre o nível de respeito nas justificativas dos proferimentos do Tema 3 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana B e C de análise comparativa.**

Dados:

Cobertura geral (base de cálculo): 85 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 38 proferimentos / Semana C (base de cálculo): 8 proferimentos

No caso do Tema 3, podemos encontrar os seguintes exemplos de proferimentos que abordam de forma desrespeitosa outros grupos:

“E o MST como “gente boazinha” que só quer o nosso bem? Vão tomar a terra dos outros como se fosse evidente que esses “tomadores” são enviados de Jesus. Ai que tédio, digo eu.” (Ai que tédio, digo eu. Coluna assinada. Luiz Felipe Pondé. Jornal Folha de São Paulo. 1/03/2010)

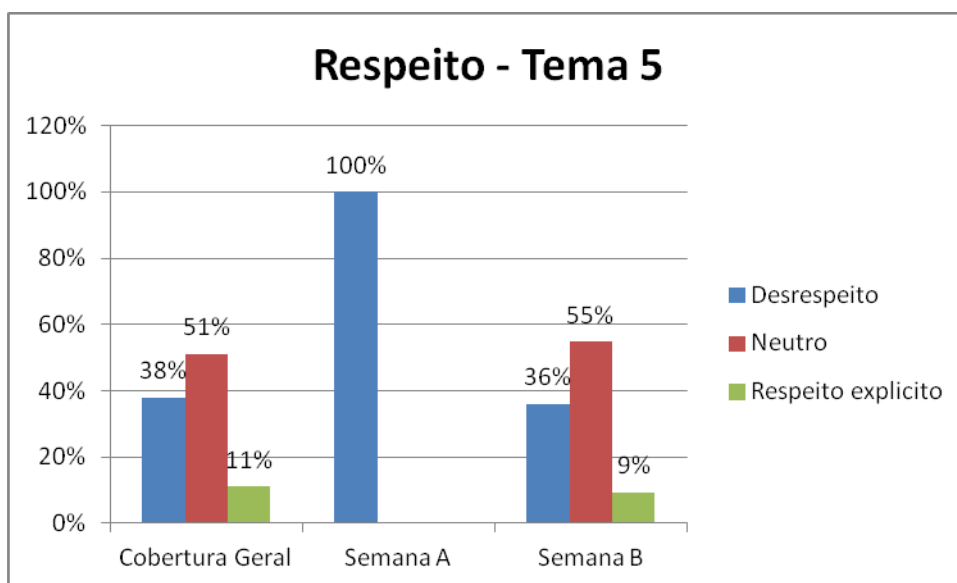
“Apresentador Joelmir Beting: Ocorre que bem mais que o ministro, que é do ramo, fala mais de fora para dentro do governo o rolo

compressor do MST, cuja paranóia ideológica encharca o novo Programa Nacional dos Direitos Humanos e, dentre outras coisas, institucionaliza, de fato, a impunidade da invasão, a impunidade até da depredação de propriedades rurais em todo país” (Agricultores do Paraná protestam contra o Programa Nacional de Direitos Humanos. Jornal da Band. 25 de janeiro de 2010)

A utilização de termos como “gente boazinha”, “tomadores de terra”, “rolo compressor”, “paranoia ideológica”, foram considerados em nossa análise como um tratamento desrespeitoso explícito no proferimento. No casos ilustrados, atores que se posicionam contra o PNDH-3 apresentam falas agressivas ao MST e ao governo.

Pela análise podemos perceber que na cobertura geral a diferença entre proferimentos neutros e desrespeitosos é muito pequena (3%). Essas características parecem estar relacionadas ao fato de que no *Tema 3* prevalece proferimentos com posicionamentos contrários ao PNDH-3 (em média 80%) e com conteúdos fundamentados em interesses particulares do grupo do agronegócio do que pelo bem comum (acima de 90%).

Já no *Tema 5*, percebemos que a diferença entre a utilização de proferimentos neutros e desrespeitosos é menor. Além disso, há uma presença maior de proferimentos com tratamento elogioso a outros grupos. Os dados podem ser observados no gráfico abaixo.



**Figura 31: gráfico sobre o nível de respeito nas justificativas dos proferimentos do Tema 5 durante a cobertura geral do PNDH-3 e nas Semana A e B de análise comparativa.**

Dados:

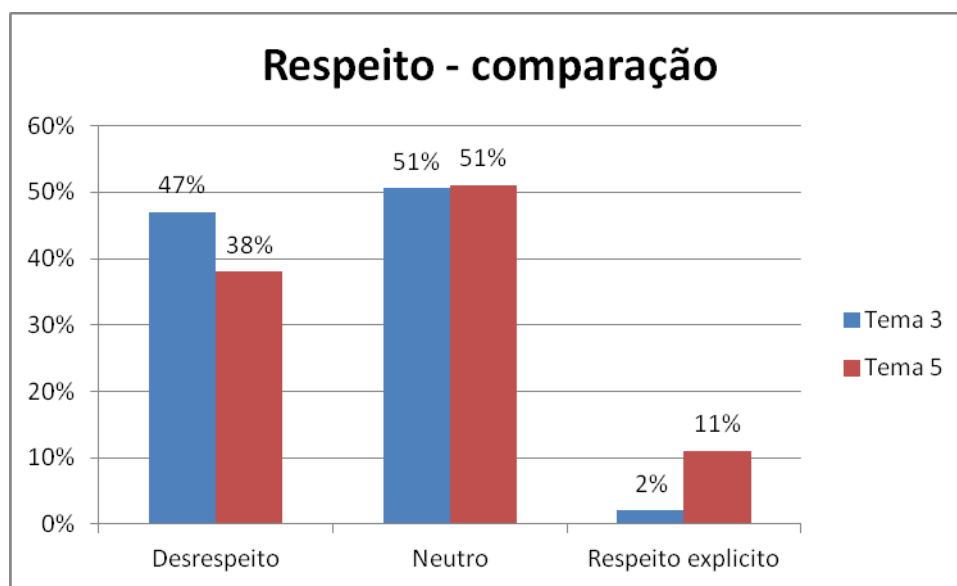
Cobertura geral (base de cálculo): 190 proferimentos

Semana A (base de cálculo): 01 proferimentos

Semana B (base de cálculo): 64 proferimentos

\*\*\*

Ao analisarmos essa categoria, a expectativa era de que prevaleceriam os proferimentos classificados como neutros ou como elogiosos aos outros grupos. E a razão dessa expectativa é semelhante à da variável que abordava o *interesse dos conteúdos* dos proferimentos. O tratamento desrespeitoso não é esperado na linguagem jornalística, nem nos procedimentos da deliberação. Esse tipo de tratamento também não é esperado no tema da discussão (direitos humanos), uma vez que mesmo ele abrangendo um largo espectro de interesses, muitas vezes conflituosos, ele seja também a maior representação da tentativa da humanidade em promover a paz e a igualdade social. A análise comparada dos temas nos mostra que predomina a justificativa neutra, mas ressalta-se que o *Tema 3* possui falas mais agressivas, desrespeitando com mais frequências sujeitos com interesses opostos. Dentre esses proferimentos desrespeitosos, 93% deles foram falados pelos atores críticos ao PNDH-3 e que demandavam a alteração do programa. Esses dados que permitem observar a análise comparada do nível de respeito presente nas justificativas nos *Temas 3 e 5* encontra-se no gráfico abaixo.



**Figura 32: gráfico comparativo sobre o nível de respeito das justificativas presentes no Tema 3 e Tema 5, considerando a cobertura geral do PNDH-3 nos dois temas**

Dados: Cobertura geral (base de cálculo): 275 proferimentos

#### 4.3.4 A proposição de novas políticas na justificação

O Discourse Quality Index (DQI), elaborado por Steiner et al. (2004), apresenta como sétima categoria a codificação do proferimento quanto à proposição de políticas alternativas à que está sendo debatida. Ao adaptarmos o método para o caso do PNDH-3 pensamos em

trabalhar com essa variável, uma vez que o debate trata das reivindicações que levaram a mudanças na redação do decreto. Entretanto, não há no material proferimentos que apresentam uma nova proposta de tratamento às questões debatidas, mas sim a defesa de que o PNDH-3 deveria ser simplesmente alterado ou que deveria permanecer da forma como foi publicado, pois representava o resultado do diálogo entre sociedade civil e Estado.

De tal forma, essa variável nos chama a atenção por justamente não identificarmos nos proferimentos dos "críticos"(aqueles que apresentam demandas críticas em relação ao PNDH-3) a sugestão de novas medidas, conciliadoras, entre os interesses envolvidos. O resultado dessa categoria acompanhou os índices relativos ao posicionamento, ou seja, se predominava o posicionamento contrário ao programa, prevalecia também a proposta de que o decreto deveria ser desconstruído. Assim, no *Tema 3*, no qual predomina-se o posicionamento contrário ao programa (80%), a proposta de “política alternativa”, que defendia a revisão do programa representou 79% dos proferimentos, enquanto a posição de “política estabelecida”, que afirmava que o decreto não deveria ser alterado, foi de apenas 18%. Na cobertura geral do *Tema 5*, a maior parte dos proferimentos são favoráveis ao PNDH-3 (56%), como já explicamos. Da mesma forma, a proposta de manter o texto original do programa foi superior (52%) em relação aos proferimentos que defendiam a alteração do decreto (36%).

Os dados relativos sobre a proposição de políticas alternativas para o PNDH-3 se mostram interessantes quando analisamos especialmente o *Tema 3*. Como vimos até aqui, os atores do grupo "críticos" a esse tema apresentaram uma justificação mais agonística. Índices de justificativas fundamentadas apenas no interesse particular de um grupo e com tratamento desrespeitoso em relação a outros grupos foram mais elevados nessa questão. Apesar de apresentar justificativas elaboradas, elas não ofereciam com detalhes medidas alternativas e conciliatórias para o programa em seu conteúdo, apenas reivindicavam mudanças no PNDH-3. E, ao final, quando o novo decreto é publicado, o setor do agronegócio foi o único que se manteve insatisfeito com as alterações produzidas.

No próximo capítulo, pretendemos correlacionar os achados da análise comparativa dos *media* com as definições finais do programa. Assim, iremos recuperar as informações que apresentamos nesta parte do trabalho, especialmente as semelhanças e diferenças dos temas 3 e 5, e iremos explorar tais dados em comparação com os textos que servem de parâmetro para apreender a evolução do PNDH-3. A intenção é refletir sobre o que os nossos resultados nos mostram sobre o processo de justificação na deliberação que acontece na esfera de visibilidade midiática face à existência de um agir estratégico na vida política.

## **CAPÍTULO 5: APROXIMANDO A PERSPECTIVA SISTÊMICA AO CASO DO PNDH-3**

---

No capítulo anterior, buscamos apontar e analisar as características da justificação dentro do processo deliberativo envolvendo o PNDH-3 na mídia. A proposta de analisar a dinâmica da argumentação em três momentos - cada um deles compreendendo sete dias - teve como objetivo identificar a dinâmica e a evolução do processo de justificação em dois temas da contenda. De tal modo, pretendemos examinar como essa troca de razões que acontece em um amplo espaço de visibilidade está relacionada ao resultado final do PNDH-3. Para isso, pretendemos apresentar neste capítulo as definições tomadas em relação ao programa.

Este capítulo, portanto, é orientado a partir da apresentação dos itens que sofreram alteração na publicação do novo PNDH-3. Iremos indicar quais pontos do interesse dos *Temas 3 e 5* foram mudados, indicando como eles apareciam nas resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e na versão inicial do PNDH-3. Também iremos correlacionar esses itens aos proferimentos analisados na cobertura midiática.

Esta análise parece-nos importante para que possamos expandir as implicações dos resultados apresentados no capítulo anterior e para aprofundar nosso entendimento sobre as articulações entre a deliberação *mediada* e o resultado final do programa. A proposta é investigar se há relação entre as características da justificação em torno do PNDH-3 nos *media* com o desenrolar do programa em outras arenas deliberativas que também fazem parte do processo de definição do programa de direitos humanos. Como essas arenas não constituem nosso objetivo principal, não iremos nos ater a uma análise profunda sobre a dinâmica de deliberação de cada uma dessas arenas. Uma vez que partimos de uma perspectiva sistêmica, nosso intuito é o de identificar as definições relativas ao programa nessas outras arenas e colocá-las no horizonte como parâmetro para refletir sobre a condução do debate *mediado*. Assumimos que podemos ampliar o entendimento da arena midiática ao relacioná-la, em nosso caso, com (2) a arena concernente à atuação da sociedade civil (por meio da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos) e com (3) arena do Estado, dizendo respeito às decisões do governo com as publicações dos decretos do PNDH-3 (7.037/09 e 7.177/10).



## 5.1 Transformação do PNDH-3 em relação ao Tema 3 (Conflito com Agronegócio):

Como observamos na análise da cobertura midiática, o setor do agronegócio reivindicou alterações do programa relacionado à proposta de instituir a *mediação* dos conflitos como critério inicial para a solução de conflitos quando há a invasão de terra. Os grandes produtores rurais sustentavam que essa medida causaria uma insegurança jurídica no campo, atrasaria processos de reintegração de posse, violaria o direito à propriedade privada, prejudicaria a produção agrícola brasileira e estimularia a ação de grupos que invadem terras. Outra justificativa utilizada com o objetivo de criticar o PNDH-3 era a de que o programa era preconceituoso e prejudicava o agronegócio, ao dificultar a reintegração de posse e ao especificar políticas de estímulo apenas para pequenos produtores. Uma última questão que aparece nos argumentos dos atores do grupo "críticos" ao *Tema 3*, trata-se das propostas de acompanhamento mais rígido aos transgênicos, assunto que eles consideram que não foi submetido a um debate público.

Com a publicação do decreto 7.177/10, o PNDH-3 passou por apenas uma alteração relacionada ao *Tema 3*. O ponto alterado tratava-se do item d, da diretriz 17, do eixo IV, que aborda a questão da *mediação* no conflito de terras. Apesar de o agronegócio reivindicar a revogação desse ponto, ele se manteve, mas incluindo a oitiva do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) no processo de *mediação*. A seguir, apresentamos o estado dessa proposta ao longo do tempo, ou seja, primeiramente apontamos como ela aparecia no relatório da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que representa a arena da sociedade civil. Em seguida, indicamos como ela ficou definida no decreto original (7.037/09) do PNDH-3. Apontaremos também quais proferimentos identificados na cobertura midiática estavam relacionados com o item. Por fim, transcrevemos a redação do item no decreto 7.177/10, que é a definição final do programa de direitos humanos.

### 5.1.1 ITEM em discussão: estabelecer a *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos agrários

A) Situação do item na arena da sociedade civil: (Criação do PNDH-3 durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos)

11ª CNDH (DEZEMBRO 2008)
<b>Res. 87 (EIXO 5):</b> Apoiar a criação de grupos de <i>mediação</i> de conflitos fundiários, órgãos interinstitucionais e paritários, compostos pelos governos estaduais, MP, Assembleias Legislativas, Defensoria Pública e representantes da sociedade civil, a fim de promover

estudos, debates e políticas públicas que visem à efetivação do direito à moradia digna e acesso à terra, bem como atuar diretamente na *intermediação* de conflitos fundiários.

B) Situação do item na arena da política formal: (Versão original do PNDH-3, publicado na forma do decreto 7.037/09 em 21 de dezembro de 2009):

<b>Decreto 7037/09 (DEZEMBRO 2009)</b>
<p><b>(Ação programática d, Objetivo VI, Diretriz 17, Eixo 4)</b></p> <p>Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da <i>mediação</i> como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.</p>

C) Situação do item na arena midiática: (Frequência dos proferimentos relacionados no debate midiático realizado entre dezembro de 2009 e maio de 2010)

<b>DEBATE MIDIÁTICO</b>			
<b>Justificativa a favor/ defesa PNDH-3</b>	<b>Frequência</b>	<b>Justificativa crítica/ contra PNDH</b>	<b>Frequência</b>
32. Considerando que o Brasil é um país com sérios conflitos de terra, a proposta do PNDH-3 de <i>mediação</i> é positiva, porque estimula a solução desses conflitos.	18%	37. O PNDH-3 estimula movimentos criminosos que invadem terras, uma vez que torna mais difícil a retirada dos invasores.	15%
		31. A proposta do PNDH-3 de estabelecer a <i>mediação</i> como critério inicial para a solução de conflitos de terra é inconstitucional, porque viola o direito à propriedade privada.	14%
		35. O PNDH-3 limita o papel da Justiça nos conflitos entre proprietários de terra e invasores, o que é ruim, pois cabe ao poder judiciário solucionar litígios.	12%
		34. A proposta de estabelecer a <i>mediação</i> como critério inicial para a solução de conflitos de terra é prejudicial para a produção do campo brasileiro, importante fonte	9%

	de renda do país.	
	36. As propostas do PNDH-3 causam uma insegurança jurídica no campo, pois os proprietários de terra se sentem sem garantias sobre o direito de propriedade privada.	8%
	33. A proposta do PNDH-3 visa principalmente os interesses do Movimento Sem Terra (MST), históricos apoiadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e do presidente Lula, em detrimento dos proprietários de terra.	5%

D) Situação do item na arena da política formal: (Nova versão do programa, publicado no decreto 7.177/10, em 13 de maio de 2010)

<b>DECRETO 7177/10</b>
<p><b>(Ação programática d, Objetivo VI, Diretriz 17, Eixo 4)</b></p> <p>Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da <i>mediação</i> nas demandas de conflito coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.</p>

### 5.1.2 Resultados da análise

O primeiro ponto importante a ser observado em relação ao *Tema 3* e as alterações na versão final do PNDH-3 é a de que foi feita apenas uma mudança no programa. As questões relativas ao preconceito com o agronegócio e as políticas dos transgênicos não foram abordadas, e a única transformação feita não agradou os produtores rurais. Como solução para a polêmica, o governo:

- a) retirou a prioridade inicial de realizar audiências públicas como medida preliminar à concessão de liminares;
- b) retirou o termo “utilização da *mediação* como *ato inicial* nas demandas de conflito agrário e urbanos”, permanecendo “utilização da *mediação* nas demandas de conflito agrário e urbanos”;

c) retirou a presença do poder público local e da Polícia Militar das *mediações*, e incluiu o INCRA e institutos de terras estaduais.

Todavia, essas alterações não agradaram os atores relacionados ao agronegócio que, como podemos ver na deliberação *mediada*, demandava a revogação da proposta, com base nos argumentos de que ela:

- a) ela estimula a invasão de movimentos criminosos (15% dos proferimentos);
- b) fere o direito à propriedade privada garantida na Constituição (14%)
- c) limita a ação do Poder Judiciário (12%);
- d) prejudica uma importante fonte do PIB nacional, que é a produção do campo (9%);
- e) causa insegurança jurídica (8%);
- f) era uma medida para agradar o MST, antigo aliado do presidente Lula (5%)

Do resultado dessa controvérsia, podemos observar dois fatos. O primeiro é a de que a alteração do governo no PNDH-3 foi significativa ao retirar a proposta da *mediação* como critério inicial antes da concessão de liminares de reintegração de posse e ao incluir o INCRA na oitava das audiências públicas. Se compararmos a redação da primeira versão do PNDH-3 com os resultados acordados na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos já é possível identificar que o governo não seguiu à risca as resoluções que foram tomadas naquela arena deliberativa. A CNDH propôs que fossem criados grupos interinstitucionais de *mediação* de conflitos fundiários, para promover estudos, debates, a fim de efetivar o direito à moradia digna e acesso à terra. Na primeira versão do PNDH-, 3 podemos observar que não são feitas referências diretas às esses direitos humanos (direito à moradia digna e acesso à terra), como também os grupos de *mediação* para estudo e debate não são propostos, sendo que a *mediação* aparece apenas para resolver conflitos *imediatos* agrários e urbanos. Ao retirar, na versão final do programa, a utilização da *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos, essa proposta de estabelecer um diálogo na questão fundiária perde ainda mais força. Nesse sentido, é interessante observar também a inclusão do INCRA nas audiências de conflitos agrários, órgão que não aparecia na redação original do programa, nem na resolução da CNDH. Os movimentos sociais criticam a postura do instituto em relação à reforma agrária, e o acusam de possuir relações estreitas com a bancada ruralista e a CNA (Confederação Nacional da Agricultura), atores que criticaram o PNDH-3 e receberam visibilidade no debate

midiático. Assim, a sociedade civil organizada acredita que a inclusão do INCRA foi um modo do governo agradecer os atores que criticaram o programa de direitos humanos.

O segundo ponto que gostaríamos de chamar a atenção na evolução da contenda envolvendo o *Tema 3* trata-se da atuação dos atores críticos ao programa e os resultados obtidos. Como destacamos no capítulo anterior, a estratégia de justificativa dos atores "críticos" à controvérsia caracterizou-se por ser mais agressiva, apresentando elevados índices na categoria de proferimentos com desrespeito a outros grupos e ao apresentar justificativas centradas nos interesses grupos particulares, a despeito do bem comum. Nesse processo, destacou-se também a expressiva cobertura dos *media* para o posicionamento contrário ao programa, bem como o destaque à justificativa de que o programa de direitos humanos era preconceituoso com o agronegócio. Podemos observar, portanto, que apesar de os oponentes do PNDH-3 - os quais tiveram ampla visibilidade no debate, representando 43% dos proferimentos identificados na cobertura - adotarem uma estratégia de justificativa mais agressiva, o resultado final da controvérsia não atingiu diretamente os interesses desses atores. Ainda que a *mediação* tenha sido muito alterada da sua proposta inicial, especialmente se a compararmos com as propostas da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ela se mantém no decreto final do PNDH-3.

## **5.2 Transformação do PNDH-3 em relação ao Tema 5 (Conflito com Militares):**

A análise das justificativas relacionadas ao *Tema 5* mostra que uma das reivindicações dos militares em relação ao PNDH-3 era em torno da manutenção da lei da anistia. Havia a apreensão de que o programa, ao propor executar ações de direito à memória e à verdade, anulasse a lei da anistia que foi publicada durante a ditadura e, com isso, causasse uma insegurança jurídica e uma perseguição à agentes do Estado que atuaram seguindo ordens do regime militar. Outro ponto demandado pelas Forças Armadas tratava da inclusão da investigação de crimes cometidos pela esquerda armada na Comissão da Verdade. Os atores do grupo "críticos" argumentavam que a forma como estava proposta a investigação dos crimes da ditadura era tendenciosa e ignorava os assassinatos e sequestros cometidos por militantes da sociedade civil. Outra questão levantada pelos militares no processo de justificação é que as propostas do eixo de memória e verdade eram movidas por revanchismo, o que poderia afetar a condução das investigações e do julgamento, o qual deveria ser responsabilidade do judiciário.

A seguir pretendemos apontar quais itens relacionados ao *Tema 5* do decreto original do PNDH-3 foram alterados na nova publicação. O propósito é apreender a evolução das controvérsias do objeto ao longo do tempo.

No eixo VI foram realizadas quatro mudanças com a publicação do decreto 7.177/10, as quais serão apresentadas neste capítulo. De toda forma, cabe ressaltar que dentre essas quatro alterações, apenas uma foi objeto de maior debate na cobertura midiática. Trata-se de um item relacionado à Comissão da Verdade, e que estabelece o acompanhamento do julgamento de crimes cometidos durante a ditadura. Os outros itens que não se destacaram no debate *mediado*, mas que são alterados na versão final do PNDH-3 tratam da identificação de locais que foram utilizados para a prática da tortura; o desenvolvimento de material pedagógico para promover a memória e a alteração de nomes de logradouros e prédios públicos que homenageam pessoas identificadas como torturadores.

A seguir realizamos o mesmo processo de identificação da trajetória dos itens alterados no PNDH-3 ao longo do tempo dos momentos, como realizamos no *Tema 3*. Para cada ponto alterado no programa, indicamos como era a redação no relatório da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (arena da sociedade civil) e no decreto 7.037/09 (versão original do programa), que constituem o primeiro momento do PNDH-3, ou seja, tratam da criação do decreto. Em seguida apresentamos os proferimentos da cobertura midiática relacionados aos itens, momento esse em que há um acirramento do debate. Por fim, expomos como cada ponto ficou definido na redação final do programa (decreto 7.177/10).

### **5.2.1 ITEM 1: identificação e sinalização de locais utilizados para a tortura durante a ditadura**

A) Situação do item na arena da sociedade civil: (Criação do PNDH-3 durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos)

#### **11ª CNDH (DEZEMBRO 2008)**

**Res. 17 (EIXO 7):** Promover a transformação de locais públicos que serviram à repressão e à ditadura militar em memoriais da resistência popular, além de construir memoriais sobre personalidades e acontecimentos históricos fundamentais da resistência à ditadura, de modo especial nos locais onde houve massacres coletivos.

B) Situação do item na arena da política formal: (Versão original do PNDH-3, publicado na forma do decreto 7.037/09 em 21 de dezembro de 2009):

<b>DECRETO 7037/09 (DEZEMBRO 2009)</b>
<p><b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b>            Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.</p>

C) Situação do item na arena midiática: (Frequência dos proferimentos relacionados no debate midiático realizado entre dezembro de 2009 e maio de 2010)

<b>DEBATE MIDIÁTICO</b>			
<b>Justificativa a favor/ defesa PNDH-3</b>	<b>Frequência</b>	<b>Justificativa crítica/ contra PNDH</b>	<b>Frequência</b>
49. Ações de direito à memória e à verdade, como a criação da Comissão da Verdade, são importantes, porque é necessário honrar a história de luta do povo brasileiro e os familiares devem ter o direito de enterrar os mortos e desaparecidos políticos.	19%		
47. Locais públicos que serviram de repressão ditatorial devem ser sinalizados para que as pessoas conheçam a história da ditadura.	1%		

D) Situação do item na arena da política formal: (Nova versão do programa, publicado no decreto 7.177/10, em 13 de maio de 2010)

<b>DECRETO 7177/10</b>
<p><b>(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b>            Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e identificação dos corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.</p>

A análise deste primeiro item, que trata da identificação e sinalização de locais públicos utilizados para a tortura durante o regime militar, nos mostra que ocorre uma transformação significativa nos termos que definem a proposta. Inicialmente, na Conferência

Nacional de Direitos Humanos, a resolução apontava que tais locais deveriam ser transformados em memoriais de resistência popular. Essa sugestão não se mantém na redação original do PNDH-3. A menção aos locais utilizados para a tortura está presente no decreto 7037/09, mas não há a promoção da memória. Em comparação com a versão final do programa, há ainda outra transformação importante: palavras significativas foram trocadas e a sociedade é incluída na prática de violações de direitos humanos, o que atinge os interesses dos militares que até então afirmavam que o PNDH-3 era tendencioso e ignorava os crimes cometidos pela esquerda durante a ditadura. O quadro abaixo ilustra a mudança redacional entre os dois decretos:

<b>Versão inicial do PNDH-3</b>	<b>Versão final do PNDH-3</b>
Identificar e sinalizar <b>locais públicos</b> (...)	Identificar e tornar públicos as <b>estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias</b> (...)
Locais públicos que serviram de <b>repressão ditatorial</b>	Relacionados à <b>prática de violações de direitos humanos</b>
Locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de <b>perseguidos políticos</b>	Identificação dos corpos e restos mortais de <b>desaparecidos políticos</b>
	Locais e circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na <b>sociedade</b> (...)

As palavras destacadas mostram a diferença na redação, como também é interpretado pela sociedade civil como peso valorativo diferente. Por exemplo, na visão da sociedade civil, dizer que houve “violações de direitos humanos” é mais suave que “repressão ditatorial”, como no mesmo caso de “desaparecidos políticos” ao invés de “perseguidos”. Nesse sentido, apesar da nova publicação do PNDH-3 manter a ideia de identificar os locais que foram utilizados para a prática de tortura, promovendo a memória e a verdade no Brasil, há uma tentativa de apaziguar a polêmica e as críticas movidas pelos militares, o que enfraquece o valor e a luta da sociedade civil organizada.



**5.2.2 ITEM 2: criação de material pedagógico e didático para promover a memória das graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar**

A) Situação do item na arena da sociedade civil: (Criação do PNDH-3 durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos)

<b>11ª CNDH (DEZEMBRO 2008)</b>
<b>Res. 4 (EIXO 7): Inserir nos Parâmetros Curriculares Nacionais dos diferentes níveis de ensino a Educação em Direitos Humanos, entre outras medidas, com a elaboração, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico sobre a repressão política do período de 1961 a 1985.</b>

B) Situação do item na arena da política formal: (Versão original do PNDH-3, publicado na forma do decreto 7.037/09 em 21 de dezembro de 2009):

<b>Decreto 7037/09 (DEZEMBRO 2009)</b>
<b>(Ação programática f, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)</b> Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964- 1985 e sobre a resistência popular à repressão.

C) Situação do item na arena midiática: (Frequência dos proferimentos relacionados no debate midiático realizado entre dezembro de 2009 e maio de 2010)

<b>DEBATE MIDIÁTICO</b>			
<b>Justificativa a favor/ defesa PNDH-3</b>	<b>Frequência</b>	<b>Justificativa crítica/ contra PNDH</b>	<b>Frequência</b>
49. Ações de direito à memória e à verdade, como a criação da Comissão da Verdade, são importantes, porque é necessário honrar a história de luta do povo brasileiro e os familiares devem ter o direito de enterrar os mortos e desaparecidos políticos.	19%		
48. Ações de direito à memória e à verdade são importantes, pois é preciso promover a memória, a justiça no Brasil, e a reconciliação nacional.	7%		

D) Situação do item na arena da política formal: (Nova versão do programa, publicado no decreto 7.177/10, em 13 de maio de 2010)

#### DECRETO 7177/10

##### **Ação programática f, Objetivo I, Diretriz 24, Eixo 6)**

Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988

A mudança estratégica na redação do PNDH-3 observada no primeiro item que abordamos no *Tema 5*, também está presente no segundo ponto alterado no eixo VI do programa. Esse item trata da proposta de que seja produzido um material pedagógico e didático sobre a luta política durante a ditadura militar. O resultado da deliberação na Conferência Nacional de Direitos Humanos propôs que o material fosse inserido nos Parâmetros Curriculares Nacionais e que ele abrangesse a repressão política do período de 1961 (que aborda o momento de crise, anterior à ditadura) até 1984 (quando há a abertura).

Na versão inicial do PNDH-3 o termo “repressão política” aparece como “resistência popular à repressão”, o que não é problemático, principalmente se comparado com a versão final do programa, que propõe que o material pedagógico aborde as “graves violações de direitos humanos”. Ou seja, mais uma vez o termo é suavizado e não há a referência de que o que aconteceu foram atos de repressão de caráter político. Além disso, o decreto 7037/09 propõe que o material aborde os anos de 1964-1984, enquanto o decreto final propõe o “período fixado no art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988”. Esse período trata da anistia e abrange os anos de 1946 a 1988. Mais uma vez, essa nova redação reduz a importância política de se punir as violações cometidas especificamente durante a ditadura militar. De todo modo, permanece a proposta de que seja produzido um material pedagógico que contribua para a educação em direitos humanos e para o aprendizado sobre a luta de grupos da sociedade brasileira durante o regime ditatorial.

### **5.2.3 ITEM 3: alterar e proibir que logradouros e prédios públicos recebam o nome de pessoas que cometeram crimes de lesa-humanidade**

A) Situação do item na arena da sociedade civil: (Criação do PNDH-3 durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos)

**11ª CNDH (DEZEMBRO 2008)**

**Res. 12 (EIXO 7):** Proibir que próprios públicos recebam nomes de torturadores e apoiadores de regimes totalitários, bem como promover a substituição de nomes que já tenham sido atribuídos.

B) Situação do item na arena da política formal: (Versão original do PNDH-3, publicado na forma do decreto 7.037/09 em 21 de dezembro de 2009):

**DECRETO 7037/09 (DEZEMBRO 2009)**

**(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)**

Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos

C) Situação do item na arena midiática: (Frequência dos proferimentos relacionados no debate midiático realizado entre dezembro de 2009 e maio de 2010)

**DEBATE MIDIÁTICO**

<b>Justificativa a favor/ defesa PNDH-3</b>	<b>Frequência</b>	<b>Justificativa crítica/ contra PNDH</b>	<b>Frequência</b>
48. Ações de direito à memória e à verdade são importantes, pois é preciso promover a memória, a justiça no Brasil, e a reconciliação nacional.	7%		
47. Locais públicos que serviram de repressão ditatorial devem ser sinalizados para que as pessoas conheçam a história da ditadura.	1%		

D) Situação do item na arena da política formal: (Nova versão do programa, publicado no decreto 7.177/10, em 13 de maio de 2010)

**DECRETO 7177/10**

**(Ação programática c, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)**

Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.

É no terceiro item modificado no PNDH-3 referente ao *Tema 5*, o qual aborda a proibição e alteração de logradouros e prédios públicos que recebem nomes de agentes que

cometeram crimes de lesa-humanidade, que observamos uma mudança de redação do programa que afeta não apenas o significado simbólico, mas também os efeitos práticos da proposta. Podemos observar que a redação da versão inicial do PNDH-3 (decreto 7037/09) é a mesma que foi acordada durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Nesses dois documentos encontrava-se explícito a proposta de que deveria ser proibido e alterado os nomes já existentes em locais públicos que fazem referência aos torturadores do regime militar. Já na versão final do programa, não há essa mesma proibição. A proposta do decreto é de que sejam fomentados debates para que logradouros e prédios públicos não venham a receber nomes de pessoas identificadas como torturados. Nesse caso podemos observar um retrocesso do programa, em relação às posições tomadas em outro momento, o que enfraquece – em significado e nas ações – a luta pela memória e verdade. Além disso, é preciso destacar que essa questão apresenta – diferentemente das outras duas já analisadas – um proferimento na cobertura dos *media* que faz referência direta à proposta. Entretanto, ele representa apenas 1% do material selecionado. Novamente, como aconteceu nas outras duas questões já analisadas, o debate sobre ações específicas de memória e verdade aparecem em justificativas genéricas na imprensa, e não possui uma contraargumentação, uma responsividade nessa arena. Ou seja, os atores críticos ao PNDH-3 não abordam esses pontos de discussão na cobertura midiática, centrando suas argumentações em outras questões, relacionadas à Comissão da Verdade e à lei da anistia.

#### **5.2.4 ITEM 4: acompanhar tramitação judicial dos processos de responsabilização dos crimes cometidos durante a ditadura militar (relacionado à criação da Comissão da Verdade)**

A) Situação do item na arena da sociedade civil: (Criação do PNDH-3 durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos)

#### **11ª CNDH (DEZEMBRO 2008)**

**Res. 8 (EIXO 7):** Fortalecer as instituições públicas encarregadas da apuração e declaração de anistia política e da questão dos mortos e desaparecidos, dando-lhes melhores condições de trabalho, retirando todo tipo de empecilho burocrático e garantindo-lhes plena autonomia e acesso às informações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho em caráter de urgência, priorizando a tramitação dos processos e buscando a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos para a entrega a seus familiares.

B) Situação do item na arena da política formal: (Versão original do PNDH-3, publicado na forma do decreto 7.037/09 em 21 de dezembro de 2009):

<b>DECRETO 7037/09 (DEZEMBRO 2009)</b>
<p><b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b>  Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.</p>

C) Situação do item na arena midiática: (Frequência dos proferimentos relacionados no debate midiático realizado entre dezembro de 2009 e maio de 2010)

<b>DEBATE MIDIÁTICO</b>			
<b>Justificativa a favor/ defesa PNDH-3</b>	<b>Frequência</b>	<b>Justificativa crítica/ contra PNDH</b>	<b>Frequência</b>
59. É preciso criar a Comissão da Verdade a fim de que crimes cometidos durante a repressão sejam revelados e punidos, para que então o Brasil se torne de fato um Estado de Direito, com uma democracia amadurecida.	15%	53. A proposta da Comissão da Verdade trata-se de revanchismo de militantes da esquerda armada, que durante a ditadura também cometeram crimes, e que recentemente alcançaram o poder durante o governo Lula.	13%
55. A demanda pela abertura de arquivos sigilosos para que haja o esclarecimento de crimes cometidos durante a ditadura militar é positiva, porque temos o direito de ter acesso à informação e à verdade.	9%	58. A lei da anistia foi implantada, aceita pelo governo democrático e, portanto, deveria ser respeitada.	13%
56. A crítica sobre a criação da Comissão da Verdade não é válida, porque a busca pelo direito humano à informação não deveria causar polêmica.	6%	57. A proposta de se criar uma Comissão da Verdade é tendenciosa, pois os militantes da esquerda também agiram com violência e cometendo crimes durante a ditadura e não está prevista a investigação deles, o que torna a Comissão da Verdade sem legitimidade.	11%
60. A demanda de se incluir militantes da esquerda nas investigações da Comissão da Verdade não é legítima, porque não se deve colocar no mesmo	6%	54. O PNDH-3 não deveria abordar a punição à crimes cometidos durante a ditadura, pois a definição de julgamentos e penas é assunto	3%

patamar os torturadores e os torturados, e esses militantes já sofreram sua pena, ao serem torturados ilegalmente.	da Justiça e não do poder executivo
50. É preciso criar a Comissão da Verdade, a exemplo do que vem sendo realizado em outros países da América Latina.	4%

D) Situação do item na arena da política formal: (Nova versão do programa, publicado no decreto 7.177/10, em 13 de maio de 2010)

<b>DECRETO 7177/10</b>
<b>(Ação programática d, Objetivo I, Diretriz 25, Eixo 6)</b> Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988

O último ponto alterado no PNDH-3 representa também a única questão em podemos apreender uma correlata troca de argumentos na mídia. Trata-se da proposta de acompanhar e monitorar a tramitação judicial de processos que envolvem crimes cometidos pelo regime militar. Essa proposta relaciona-se à criação da Comissão Nacional da Verdade, responsável por investigar os casos de mortos e desaparecidos políticos da ditadura.

A resolução 8 do eixo 7 da 11ª CNDH não menciona a criação da Comissão da Verdade, mas estabelece que as instituições públicas encarregadas da apuração e da declaração da anistia deveriam ser fortalecidas, a fim de que processos envolvendo o julgamento e a localização de mortos e desaparecidos políticos. A resolução ressaltava que deveria ser dadas condições de trabalho para essa apuração, incluindo o acesso a documentos sigilosos e o caráter de urgência em que ele deveria ser feito.

Quando o PNDH-3 foi publicado, essa proposta recebeu uma redação mais objetiva, afirmando apenas que o Estado (representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e pelo Ministério da Justiça) deveria acompanhar a tramitação judicial dos casos que envolvem “atos relativos ao regime de 1964-1985”.

Na versão final do programa, houve novamente uma troca de palavras, cujo efeito prático se mantém – que é a investigação dos crimes – mas que perde em seu valor simbólico. No decreto 7177/10, serão investigados as “graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da

Constituição de 1988”. Há então duas mudanças: ao invés da afirmação direta de que serão investigados os “atos relativos ao regime de 1964-1985”, como estava na primeira versão do PNDH-3, a redação apresenta um objeto de investigação mais genérico, que não relaciona diretamente à ditadura militar. Tratam-se das “graves violações de direitos humanos”. A segunda mudança é em relação, novamente, ao período de investigação. Enquanto a ideia inicial era investigar o período da ditadura, ou seja, 1964-1985, o decreto final estabelece o tempo previsto na Constituição, que é de 1946-1988, enfraquecendo a importância de se investigar especificamente a ditadura militar brasileira.

### 5.2.5 Resultados da Análise

Ao observarmos a correlação entre o debate midiático e os quatro pontos alterados na versão final do PNDH-3 que tratam de questões de interesse dos militares, percebemos que três itens não foram abordados diretamente na imprensa. São eles:

- a alteração da questão da sinalização de locais públicos que serviram para tortura durante a ditadura;
- a produção de materiais didáticos e pedagógicos que informam sobre a repressão durante o regime militar;
- a alteração e proibição de que logradouros e prédios públicos tenham nomes de pessoas que violaram os direitos humanos durante o regime militar

Quando iniciamos a análise do material empírico havia a expectativa de que encontraríamos proferimentos dos atores "críticos" ao Tema 5 (Forças Armadas e ministério da Defesa) abordando os problemas dos três pontos acima que vieram a ser modificados. No entanto, a discussão nos *media* ficou centrada nos questionamentos em torno da investigação dos crimes cometidos durante a ditadura (criação da Comissão da Verdade) e a validade da lei da anistia. De tal forma, os três itens modificados acima podem ser interpretados como objeto de discussão na mídia apenas em proferimentos mais genéricos, que também foram utilizados para defender o PNDH-3 na controvérsia relativa à investigação dos crimes da ditadura. Essas justificativas ressaltam a importância de estabelecer medidas de memória e verdade, e, por isso, consideramo-las como aplicáveis no caso das três questões alteradas acima. São os proferimentos 47, 48, e 49:

47. Locais públicos que serviram de repressão ditatorial devem ser sinalizados para que as pessoas conheçam a história da ditadura.
48. Ações de direito à memória e à verdade são importantes, pois é preciso promover a memória, a justiça no Brasil, e a reconciliação nacional.
49. Ações de direito à memória e à verdade, como a criação da Comissão da Verdade, são importantes, porque é necessário honrar a história de luta do povo brasileiro e os familiares devem ter o direito de enterrar os mortos e desaparecidos políticos.

Do outro lado da contenda, não identificamos nenhum proferimento que estivesse relacionado direta ou indiretamente aos três itens alterados. As justificativas críticas ao PNDH-3 eram todas relativas ao quarto objeto de modificação (Comissão da Verdade).

Por não termos encontrado um debate ou mesmo a exposição das críticas à esses quatro itens, acreditamos que a alteração deles foi resultado de pressão política exercida nos bastidores da política. Isso porque as modificações que esses pontos sofreram foram significativas.

A articulação dessas constatações sobre a relação entre o debate midiático e as mudanças finais no texto do programa nacional de direitos humanos, estão relacionadas às características que identificamos na cobertura da imprensa no caso do Tema 5 e que apresentamos no capítulo anterior. Como já afirmamos, o *Tema 5* - relacionado à controvérsia envolvendo as críticas dos militares e o ministro da Defesa, Nelson Jobim - é o segundo tema de maior abordagem do PNDH-3 na mídia. Essa tematização caracterizou-se por ter o predomínio de atores do poder executivo, especialmente o ministro da Defesa, Nelson Jobim, e por proferimentos relacionados à necessidade do Estado ser mais efetivo na punição à tortura, ao passo que ele (o Estado) também era acusado de conduzir o assunto de forma subjetiva.

Essas duas justificativas identificadas no debate midiático podem ser observadas na tabela C do quarto item modificado no PNDH-3 (seção 5.2.4, que trata da investigação dos crimes cometidos durante a ditadura). Como podemos observar, há um equilíbrio na cobertura dos proferimentos críticos e favoráveis ao PNDH-3 em relação à criação da Comissão da Verdade. As justificativas mais utilizadas pelos "críticos", que eram contra a proposta, fundamenta-se no fato de que a lei da anistia deveria ser respeitada, pois foi fruto do acordo à época entre o governo e a sociedade civil; e de que a reabertura desses casos fere a lei da anistia e trata-se de uma postura revanchista. Podemos perceber nessas duas justificativas um questionamento sobre o papel do Estado, que, na visão desses atores, age movido por ressentimentos e infringindo garantias constitucionais (a lei da anistia de 1979 está prevista no art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988). Do outro



lado da contenda, o argumento utilizado também demanda a ação do Estado. Os atores relacionados à defesa do PNDH-3 utilizaram como justificativa o fato de que um Estado de Direito deve combater a tortura, e que o Brasil, ao não investigar as violações dos direitos humanos durante a ditadura, enfraquece a consolidação da democracia.

A cobertura da deliberação *mediada* envolvendo o Tema 5 (conflito com os militares) caracterizou-se também por ser mais equilibrada. A maior parte dos proferimentos eram a favor do programa de direitos humanos (56%) e as justificativas eram em maioria qualificadas ou sofisticadas (90%, se somadas as duas categorias). Apesar dos proferimentos serem majoritariamente fundamentados em interesses particulares (65%), há um elevado índice de argumentos relacionados ao bem comum (24%), principalmente se esse índice é comparado com outros temas. O nível de respeito neutro em relação a outros grupos também é superior (51%), com 11% de proferimentos elogiosos a outros grupos. O nível de desrespeito a outros grupos não é baixo (38%), mas é menor do que em outros temas, como por exemplo, o tema 3 (conflito com agronegócio) que apresentou 47% dos proferimentos com desrespeito a outros grupos.

Sendo assim, podemos apreender que a tematização do conflito entre o PNDH-3 com os militares ocorreu de forma equilibrada. O resultado foram quatro transformações na versão final do programa, sendo que elas se destacam por apresentar alterações redacionais, ao passo que a proposta de ação prática se mantém. Entretanto, essas mudanças de palavras são significativas, pois afetam o valor simbólico da luta pela memória e verdade no Brasil.

Aproveitamos para retomar a análise do Tema 3 (conflito com agronegócio) para comparar o desenvolvimento dele como Tema 5 que acabamos de apresentar. Como dissemos no início deste capítulo, a tematização na imprensa do conflito existente entre as propostas do PNDH-3 foi mais agonística. O posicionamento dos proferimentos na cobertura geral foi expressivamente contrário ao programa de direitos humanos (80%). Os proferimentos com justificativas qualificadas ou sofisticadas também foram maioria no *Tema 3* (78%), mas com um índice menor em relação ao tema 5. Essas justificativas foram majoritariamente fundamentadas no interesse particular, chegando ao nível de 95%, a despeito do bem comum. Como já afirmamos, ainda que os proferimentos tenham sido na maior parte neutros no tratamento em relação a outros grupos (51%), a tematização dessa controvérsia apresentou um índice alto de proferimentos explicitamente desrespeitosos (47%). É preciso lembrar que os atores mais acionados nesse debate foram as organizações empresariais e a senadora e presidente da CNA, Kátia Abreu, com 43% das falas analisadas. Esses dados nos mostram

como a abordagem do conflito com os interesses do agronegócio caracterizou-se por ser mais agressiva, especialmente se comparada ao tema 5. Entretanto, essa estratégia de justificação não parece ter sido a mais exitosa. Ao final, os produtores rurais permaneceram insatisfeitos com o Programa Nacional de Direitos Humanos. Apenas uma proposta foi modificada e ela foi considerada insuficiente. Apesar de a nova redação ir além de uma simples alteração redacional, como no caso do Tema 5, uma vez que a proposta de colocar como critério inicial a *mediação* de conflitos de terra foi retirada, mantendo-se a proposta de realização de audiências públicas, o setor do agronegócio demandava a total revogação dessa proposta. Por outro lado, os militares aceitaram as transformações do PNDH-3, tanto que ao ser publicada a nova versão do decreto já não foi identificada na cobertura nenhuma crítica desses atores.

## CONCLUSÃO

---

O controverso significado de direitos humanos na sociedade brasileira foi a motivação que deu início à pesquisa apresentada nesta dissertação. Para que pudessemos refletir sobre os sentidos existentes em torno desses direitos no Brasil, nos debruçamos sobre a política pública responsável por identificar as necessidades do país e definir as ações de promoção dos direitos humanos. Assim, esperávamos encontrar no terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) um “mapa” do que se pode interpretar como desafios para a efetivação desses direitos no Brasil, uma vez que ele mesmo se propõe a assimilar as demandas da sociedade e dos tratados internacionais, ao construir uma agenda de 521 ações programáticas, distribuídas em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e seis eixos.

“O PNDH-3 representa um verdadeiro roteiro para seguirmos consolidando os alicerces desse edifício democrático: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas as esferas de governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza.” (BRASIL, 2010, p.11)

A proposta de interpretar o sentido dos direitos humanos a partir do PNDH-3 nos levou ao debate que se instaurou em torno do programa a partir de sua publicação em dezembro de 2009. Foi possível identificar uma acirrada troca de razões relacionadas à questões específicas do decreto, as quais demandavam a alteração, e até a revogação, do mesmo. A polêmica ganhou ampla repercussão, provocando uma crise de governo, ameaças de demissão, e arriscando as alianças no cenário eleitoral de 2010. A expectativa era de que o programa, por sua abrangência e elaboração, representaria a conciliação dos diversos interesses e necessidades que envolvem os direitos humanos no país. No entanto, encontramos nas falas que tentavam justificar os problemas do PNDH-3 novamente aquilo que era a motivação de nossas reflexões iniciais: o quão controverso é o significado dos direitos universais na sociedade brasileira.

A inquietação tornou-se, então, um estudo de caso sobre a justificação das controvérsias na exposição do PNDH-3 na mídia. Acreditamos que analisar as justificativas dadas para que o documento fosse alterado ou mantivesse a redação original nos permitiria refletir os interesses em conflito que existem em torno dos direitos humanos no Brasil. Além disso, o objeto poderia nos mostrar o papel da justificativa e da publicidade no processo de

tomada de decisão. Assim, o estudo de caso do PNDH-3 contribuiria para refletir sobre a argumentação em um processo deliberativo que acontece à luz da visibilidade midiática e sobre como ela (a justificação) é importante para sustentar mudanças de preferências em decisões políticas.

Assim, este trabalho se propôs a analisar a dinâmica da justificação ao longo do debate envolvendo o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), desde sua criação no âmbito da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (dezembro de 2008) até a publicação de sua nova versão (maio de 2010). Dentre esse longo período, selecionamos três semanas de debate. O objetivo de analisar a justificação em torno do decreto ao longo do tempo ocorre pelo fato de que o programa passou por alterações profundas em seu conteúdo após ser objeto de polêmicas em um amplo espaço de visibilidade. O significado dessas mudanças no PNDH-3 se acentua se considerarmos que ele (o decreto) representa: (1) uma continuidade de políticas estabelecidas em governos anteriores ao do presidente Lula; (2) uma resposta às demandas de organismos internacionais, e (3) ter sido produzido a partir das deliberações realizadas em conferências públicas.

Motivados pelas questões expostas acima, a investigação procurou ao longo da análise responder as seguintes perguntas:

1. São dadas justificativas para alterar as formulações produzidas pela 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos?
2. Como os elementos da visibilidade e da racionalidade argumentativa estão presentes na dinâmica desse processo?
3. O que significa a mudança de preferência de determinadas questões no interior desse processo político?

A seguir, apresentamos as considerações finais de nosso trabalho. Em primeiro lugar, abordamos as evidências empíricas sobre o processo de justificação no caso do PNDH-3 nos *media*. Assim, respondemos as perguntas 1 e 2 acima, uma vez que iremos apontar quais foram as conclusões sobre a existência da argumentação, bem como as características dela. Em seguida, iremos explorar a questão 3, que trata do significado da mudança de preferência no caso do PNDH-3. Nesta parte procuramos apontar as correlações entre o debate midiático e a evolução do decreto ao longo do tempo, refletindo sobre as estratégias do governo para contornar a polêmica em torno do programa. Por fim, pretendemos refletir sobre como os achados da análise empírica estão relacionados com os significados dos direitos humanos no país, uma vez que as controvérsias do programa espelham o conflito existente atualmente

entre um Brasil legal, que possui leis avançadas para a consolidação dos direitos universais, e um Brasil real, que não consegue superar desigualdades arraigadas à sua cultura.

### *Considerações sobre o processo de justificação*

A primeira constatação que podemos fazer a partir de nossa análise empírica é que existe um processo deliberativo envolvendo o PNHD-3 nos *media*. Isso ocorre ao observarmos nos dados da cobertura midiática a existência de uma multiplicidade de atores, os quais estão engajados na discussão de uma determinada questão (ou tema), utilizando-se de argumentos considerados justificativas qualificadas ou sofisticadas, dinâmica essa que ao final resulta em uma tomada de decisão.

Por meio de tais características, podemos afirmar que houve um processo deliberativo à medida que percebemos os *media* como o lócus de uma dinâmica que atende a condições básicas de uma deliberação: é possível identificar uma inclusividade dos atores, o debate preza pela racionalidade argumentativa, o processo visa a produção de um acordo motivado racionalmente e há a reversibilidade de decisões e posições dos atores. Os *media* são, ainda, uma arena do debate cívico por fornecerem insumos para a discussão em torno do PNDH-3, ao enquadrarem no espaço de visibilidade determinados pontos do decreto. Ao serem também atores com interesses próprios na discussão, os jornalistas e os veículos da imprensa assumem importantes papéis no debate. Todavia, para uma análise refinada sobre a mídia como arena deliberativa é preciso ressaltar que apenas a identificação desses elementos não é suficiente, pois é preciso avaliar também a qualidade do processo que ocorre no ambiente midiático. Como afirma Wessler e Schultz (2007),<sup>32</sup>

A conclusão mais importante a se tirar da literatura empírica é que a deliberação pública na mídia de massa existe. No entanto, permanece difícil a avaliação sistemática da qualidade de tal deliberação, porque não temos dados sobre toda a gama de critérios normativos. (...) O estado atual das coisas, portanto, sugere que muita pesquisa ainda é necessária, a fim de preencher as lacunas no conhecimento e para fazer a ponte no hiato que existe entre a literatura normativa sobre democracia deliberativa e estudos empíricos sobre as qualidades do discurso da mídia.” (Wessler, Schultz, 2007, p.34)

---

<sup>32</sup> No original: “the most important conclusion to be draw from the empirical literature is that public deliberation in the mass *media* does exist. However, it remains difficult do systematically assess the quality of such deliberation because we lack data on the whole range of normative criteria defined above. (...)The current state of affairs, thus, suggests that a lot of further research is needed in order to fill the gaps in knowledge and to bridge the still yawning divide between the normative literature on deliberative democracy and empirical studies on qualities of *media* discourse.”

De tal forma, consideramos que um dos ganhos de nossa pesquisa é contribuir para as pesquisas empíricas sobre deliberação, uma vez que realizamos uma análise detalhada sobre as características da justificação no debate midiático envolvendo o PNDH-3.

A investigação nos mostrou que a troca de razões em torno do programa de direitos humanos caracterizou-se por apresentar em sua maior parte proferimentos qualificados ou sofisticados. Essa é uma informação muito interessante, pois a existência de um processo que preza pela argumentação contribui para a constatação de que a mídia pode ser uma arena deliberativa, e enfraquece a perspectiva de que não há espaço para discussões e produções com qualidade nos meios de comunicação de massa <sup>33</sup>.

Por outro lado, a análise também mostra uma desigualdade na participação dos atores que participam do debate. No tema 3 (que trata do conflito do agronegócio), por exemplo, 43% das falas são dos produtores rurais, os quais demandavam a alteração do programa, enquanto a sociedade civil organizada ou cidadãos anônimos que poderiam representar os interesses daqueles que seriam beneficiados pela proposta original do PNDH-3 representaram apenas 4% do proferimentos. Já no caso do tema 5, que aborda o conflito dos militares com o programa, a distribuição entre os atores interessados na permanência e na alteração do programa foi equilibrada (11% e 10% respectivamente). Entretanto, verificamos nesse tema a desigualdade na cobertura entre atores da sociedade civil e da esfera política formal. A cobertura privilegiou os atores do poder executivo, que responderam por 26% dos proferimentos analisados.

Outra categoria que demonstra a fragilidade do processo discursivo que ocorre nos *media* é a que aponta os interesses em que as justificativas eram fundamentadas e o nível de respeito explícito nos proferimento em relação a outros grupos. A maior parte dos proferimentos, tanto no tema 3, quanto no tema 5, eram fundamentados em interesses particulares, que diziam respeito a apenas um grupo da sociedade, ao invés do bem comum. Por se tratar de uma política de direitos humanos e pelo fato de se esperar dos participantes da deliberação uma postura aberta a conhecer as demandas e justificativas dos outros atores, a expectativa era de que ao longo do debate a argumentação se tornasse mais fundamentada no bem coletivo, o que não aconteceu. Em relação ao nível de respeito nos proferimentos

---

<sup>33</sup> A qualidade dos produtos midiáticos (juntamente com concentração das organizações de comunicação e com as relações da mídia com a elite) é uma das críticas relacionadas à possibilidade da imprensa ser considerada como um fórum para debates ampliados, segundo Maia (2012). A autora afirma: “Several critics complain about the quality of news and the rise of infotainment. Although journalistic patterns vary significantly from country to country, critics seem to agree on a common tendency of the news *media* to present information in a format that renders it simplistic and noncontextual” (MAIA, 2012, p. 83)

analisados, identificamos que o tratamento neutro em relação aos outros grupos da contenda foi maioria, o que esperado. Entretanto, há um elevado índice de falas que abordam de modo desrespeitosos outros grupos. No tema 5, os proferimentos desrespeitosos representam 38% das falas, e no tema 3, representa 47%, sendo que nesse último caso a diferença percentual entre os proferimentos neutros e desrespeitosos foi de apenas 3%. A constatação não alcança o ideal deliberativo que demanda que os participantes considerem uns aos outros como iguais.

Os dados da análise da troca argumentativa que acontece no espaço midiático nos mostram a potencialidade dos meios de comunicação de serem compreendidos como arenas deliberativas. Há espaço para argumentação nos *media*, e a visibilidade que eles (os *media*) concedem é um importante fator na tomada de decisão política. Entretanto, elementos como a distribuição da participação dos atores e o modo de enquadramento da discussão são questões que ainda chamam a atenção por não seguirem os critérios de inclusividade e de liberdade do debate. Por isso, a realização de trabalhos que investiguem a deliberação empiricamente e o desenvolvimento de metodologias que consigam apreender essas características, como pretende o DQI, mostram-se tão interessantes.

### *Considerações sobre as mudanças de preferência no PNDH-3*

Ao realizarmos uma análise sobre a correlação entre o debate midiático e as decisões políticas tomadas em relação ao PNDH-3, percebemos que as mudanças publicadas na nova versão do documento são essencialmente redacionais. Isso não implica dizer que elas foram menores, pelo contrário. A mudança no programa de direitos humanos produz duas consequências:

1) desconsidera as resoluções produzidas no âmbito da Conferência Nacional de Direitos Humanos. Ainda que as conferências públicas apresentem problemas sobre o modo como são realizadas, especialmente sobre o acesso à participação e à prática de reforçar discursos militantes que já chegam prontos ao espaço de deliberação, é preciso ressaltar que a 11ª CNDH foi convocada e definida pelo próprio governo como o lugar onde o PNDH-3 deveria ser elaborado. Logo, a mudança no PNDH-3 representa um ato que enfraquece o próprio governo, à medida que ele retira a legitimidade de um espaço que ele mesmo idealizou.

2) a mudança redacional altera ações práticas do programa, mas produz, especialmente, um processo agonístico e que afeta simbolicamente os significados das lutas pela promoção dos

direitos humanos. É preciso ressaltar que as reivindicações de grupos da sociedade civil que lutam pela promoção dos direitos humanos referem-se a mudanças práticas (como edições de leis), mas tratam também da transformação moral da sociedade.

Outra questão que gostaríamos de chamar atenção no caso da mudança de preferências na versão final do PNDH-3 é em relação à estratégia do governo em contornar a polêmica que havia se instaurado em torno do programa. Como demonstramos no capítulo 5, as alterações no programa foram a inclusão de alguns elementos<sup>34</sup> e a troca das palavras utilizadas para definir as ações. Nos dois temas analisados (conflito com o agronegócio e com os militares) não houve nenhuma revogação. Essa constatação pode revelar que o governo, para sair da polêmica em torno do PNDH-3, a qual ameaçava uma crise de governo em pleno ano eleitoral, agiu conciliando dois interesses:

- 1) ao não revogar os pontos controversos, ele não rompe por completo com a sociedade civil que havia participado do debate durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos;
- 2) O governo ao mudar a redação tenta atender os interesses dos grupos que criticavam o PNDH-3, pois há um apaziguamento da linguagem utilizada, que antes atingia diretamente os atores críticos ao programa, e há a inclusão (*ver nota de rodapé 2*) de elementos que favorecem esses atores.

Essa constatação reforça a importância da justificativa nos processos políticos. Ainda que a ação do governo possa ser interpretada como um agir estratégico, que tenta conciliar os interesses dos grupos críticos ao PNDH-3, atores da sociedade civil organizada e o governo, podemos perceber também que a solução adotada é discursiva. Ou seja, não temos elementos suficientes para afirmar se o resultado final da controvérsia envolvendo o PNDH-3 e que encerra o conflito foi ou não produto de barganhas ou negociações de cargos políticos. O que podemos apreender é que em uma democracia, os governantes são compelidos a justificar suas ações. E essa constante reivindicação de accountability, mesmo em casos que não podemos afirmar da sinceridade, das intenções e das negociações dos participantes nos

---

<sup>34</sup> No caso do Tema 3, foi incluída a oitiva do INCRA na proposta de *mediação* dos conflitos de terra. O INCRA é considerado pela sociedade civil uma instituição que tende a favorecer os grandes proprietários de terra, os quais, no caso analisado, são responsáveis por criticar o programa. Já no Tema 5, a nova redação do item que trata da investigação dos crimes cometidos durante a ditadura passa a incluir as “ramificações da sociedade”. Antes, o programa abordava apenas os crimes cometidos pelos agentes do Estado. Essa mudança agradou os militares, que até então criticavam o programa



bastidores, podem levar à uma dinâmica deliberativa. No caso do PNDH-3, percebemos que o resultado final foi a publicação de uma nova versão do programa. A nova publicação representa uma nova argumentação do governo frente à sua política de direitos humanos. Ou seja, mesmo que não seja possível afirmar se a mudança no decreto foi ocasionada por jogos políticos (como a barganha), podemos afirmar que ocorre um processo argumentativo, de justificação das decisões tomadas. O que o governo adotou como solução para o conflito foi uma revisibilidade de suas posições, considerando os contra-argumentos expostos, sem desconsiderar por completo as propostas originais. A questão que permanece em aberto em nosso trabalho é sobre a medida do quanto essa revisibilidade é resultado da troca argumentativa, identificada e analisada no espaço dos *media*, e da pressão que acontece nos bastidores da política, sobre a qual não temos acesso.

Reconhecemos que o jogo político é composto não apenas por processos de justificação. Existe o acordo, a articulação, a negociação, as alianças, a barganha. A vida política constitui-se como uma constante negociação (Gomes, 2004, p.83). No entanto, ressaltamos que mesmo esses processos de acordos políticos podem passar por um processo de justificação a fim de que sejam legitimados na cena pública. Reconhecemos que a deliberação visa afastar-se de práticas coercitivas como a barganha e a chantagem, mas há momentos em que a deliberação pode ser acompanhada de negociações. Como afirma, Maia

Embora Habermas (1998b) insista que o “agir comunicativo” e o “agir estratégico” devam ser mutuamente exclusivos, ou seja, “atos de fala não são produzidos com a intenção simultânea de alcançar um acordo com o destinatário e ao mesmo tempo exercer uma influência causal sobre ele” (p.222), isso não significa que os participantes não podem mudar de argumentação para negociação e vice-versa. Na verdade, a maioria dos teóricos reconhece o fato de que discussões e negociações muitas vezes andam juntas em discussões políticas reais. (MAIA, 2012, p.27).<sup>35</sup>

E acreditamos que essa articulação entre um agir estratégico do governo e o uso de justificativas que sustentem a mudança de preferência foi o caso do PNDH-3.

### *Considerações sobre o significado de direitos humanos no Brasil*

Os primeiros passos dados na realização deste trabalho eram motivados por inquietações em torno do significado de direitos humanos no Brasil. A partir disso,

---

<sup>35</sup> No original: Although Habermas (1998b) insists that “communicative action” and “strategic action” must be “mutually exclusive,” that is, “speech acts cannot be carried out with the simultaneous intentions of reaching an agreement with an addressee with regard to something and of exercising a causal influence on him” (p. 222), this does not mean that participants cannot shift from argumentation to bargaining and vice-versa. Indeed most theorists acknowledge the fact that arguing and bargaining often go together in real political discussions (Goodin, 2005; Risse, 2000; Thompson, 2008; Ulbert & Risse, 2005). (MAIA, 2012, p.27).

escolhemos analisar a mais recente política pública que trata desses direitos, a fim de identificarmos quais são as demandas e ações que o país apresenta em seu horizonte para promover a dignidade humana a todos os brasileiros. Encerramos nosso trabalho apresentando as interpretações que realizamos a partir da discussão que aconteceu em torno do programa de direitos humanos.

Analisando-se a proposta do PNDH-3, podemos observar que esta é uma arrojada política pública. Representa as demandas da sociedade civil apresentadas – com suas devidas considerações sobre a arena – durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Aborda mais de 40 questões, cujas ações são bem mais explicadas em detalhes se comparadas às propostas do PNDH-1 e PNDH-2. A versão do programa de direitos humanos que analisamos também representa uma importante resposta do país à organismos internacionais, especialmente por abordar políticas de memória, justiça e combate à tortura, questões pelas quais o Brasil já estava sendo julgado em tribunais internacionais por até então não ter estabelecido nenhuma ação a respeito. O PNDH-3 representa também, em conjunto com a Constituição Federal de 1988, o avançado arcabouço legal e institucional que o país apresenta em relação à promoção dos direitos humanos.

Quando analisamos o objeto em relação às controvérsias que ele suscitou, bem como sobre as medidas finais que foram tomadas em relação às polêmicas, o cenário é menos positivo. Entre a publicação da primeira versão do PNDH-3, que ocorreu em dezembro de 2009, até a apresentação da nova versão, em maio de 2010, observamos um acirrado debate em torno de quatro questões específicas dentro da amplitude do programa. Conflitos com setores do Agronegócio, com a Igreja, com a Imprensa e com os Militares dominaram a cobertura do programa nos *media*.

Os detalhes dessa tematização foram amplamente explorados neste trabalho. O que ressalta-se da cobertura midiática foi a expressiva participação de atores tradicionais da elite brasileira (Igreja, militares, grandes proprietários de terra, grandes veículos de comunicação), a despeito de um baixo número de proferimentos de atores da sociedade civil organizada. As justificativas dadas foram em sua maioria qualificadas ou sofisticadas em relação à constituição da argumentação, mas também possuíam índices elevados de desrespeito a outros grupos e de defesa de interesses privados ao invés do bem comum. Ao final, o governo retrocedeu, alterando diversos pontos do programa. O novo PNDH-3 não perdeu sua essência, mas trocou e incluiu palavras que esvaziaram a luta pela promoção dos direitos humanos realizadas por grupos da sociedade civil.

O que apreendemos da comparação entre a estrutura que o PNDH-3 representa e o significado da discussão que ele incitou nos *media*? Como isso se relaciona com o significado dos direitos humanos em curso na sociedade brasileira?

A citação abaixo de Paulo Sérgio Pinheiro contribui nessa reflexão:

“Mesmo que a consolidação democrática se aprofunde, com a reforma das instituições e da legislação, as garantias plenas do estado de direitos humanos somente podem vir a ser reais se o movimento dos direitos humanos souber estar ligado às aspirações populares. Não basta a formalidade democrática: em muitos países desenvolvidos os sistemas governamentais de proteção dos direitos humanos, que apenas começamos a conquistar, já começam a apresentar sinais de inadequação diante dos desafios contemporâneos (novas formas de racismo, migrações, narcotráfico, crime organizado). Jamais se deve perder de vista a necessidade de articular as lutas pelas reformas institucionais, pelos sistemas nacionais e internacionais de proteção, com o atendimento emergencial das reivindicações das populações cujo acesso à cidadania tem sido tradicionalmente barrado”. (PINHEIRO, 2006, p.45)

Como Pinheiro afirma, a efetivação dos direitos humanos no Brasil depende de que as decisões políticas estejam diretamente associadas às demandas da sociedade. O PNDH-3 ao ser construído por meio das conferências públicas – instrumento que possui críticas, mas constitui-se atualmente como um modelo de democracia participativa existente – parece ir por um caminho que tenta resolver o hiato que há entre as garantias do Estado e as aspirações da população (Pinheiro, 2006)

Essa constatação sobre a necessidade de articular ações institucionais ao cenário social do país é semelhante à discussão apresentada por Mondaini (2009), o qual afirma que existe um conflito entre um Brasil real e um Brasil legal. Como já afirmamos no capítulo 1 desta dissertação, existe um descompasso entre as garantias normativas do país, as quais são avançadas e seguem a Declaração Universal de Direitos Humanos, e a realidade da população, submetidas à diversas formas de violação de sua dignidade humana.

Todavia, a estrutura sobre a qual o PNDH-3 foi construído mostrou-se ser ainda insuficiente. A tentativa de articular o Brasil legal com o Brasil real foi perpassada por tensões e parece, ao final, ser difícil de ser alcançada. As expressivas críticas que o programa recebeu e a sua conseqüente reformulação indicam que o programa apresentava falhas na representação das demandas de toda a sociedade brasileira. Entre as razões possíveis para que o programa tenha sido objeto de crítica de determinados grupos destacamos especialmente três. Primeiro, ressalta-se o problema da universalidade dos direitos humanos e o próprio pluralismo existente na sociedade. Esses fatores tornam inerente o conflito entre diferentes

frentes de ação que o abrangente programa de direitos humanos precisa considerar. Um segundo ponto que pode contribuir para a falha na articulação entre o Brasil legal e o Brasil real na proposta do PNDH-3 está nas conferências públicas que serviram de base para a construção do programa. O conteúdo original do decreto pode ser reflexo apenas de militantes que participaram da 11ª CNDH, bem como de discursos internacionais reproduzidos a todo o momento. Uma terceira questão que destacamos sobre a origem das críticas ao PNDH-3 está no potencial das elites afetarem processos políticos. Considerando que esses atores (Igreja, militares, grande proprietários de terra, imprensa) receberam ampla visibilidade na cobertura midiática e ainda possuíam acesso às pressões políticas, como ameaças de demissão, podemos interpretar que a alteração do programa de direitos humanos tenha sido motivada pela ação desses.

O que constatamos, ao final, é que existe um descompasso entre o Brasil real e o Brasil legal, o qual ainda não consegue ser totalmente superado mesmo sendo criados mecanismos para articular Estado e sociedade como acontece nas conferências públicas.

Permanece, assim, a existência de desafios para o amadurecimento da democracia e para a efetividade dos direitos humanos no Brasil. Nesse sentido, a análise das justificativas – as falas, argumentos, as razões imersas na sociedade – que são dadas para sustentar posições que podem contribuir ou retroceder na promoção dos direitos humanos no Brasil no parece interessante como constante objeto de reflexão.

## ANEXOS

---

### Anexo 01 - MODELO FICHA DE ANÁLISE

#### I- Dados Gerais da Matéria

- v.1. **ID:**
- v.2. **Momento:**
- v.2.1 **Semana:**
- v.3. **Jornal (Fonte):**
- v.4 **Data:**
- v.5. **Título:**
- v.6 **Autor:**
- v.7 **Formato:**

#### II – Classificação da unidade de análise (justificativa)

- v.8. **Tema do proferimento:**
- v.9. **Justificativa presente no Proferimento:**
- v.10. **Modo do proferimento (direto/indireto):**
- v.11. **Transcrição do proferimento:**
- v.12. **Posicionamento do proferimento:**
- v.13. **Autor do proferimento:**
- v.14. **Categoria de ator:**

#### III – Análise da Justificação

- v.15. **Nível de justificação**
- v.16. **Conteúdo das demandas:**
- v.17. **Respeito entre grupos**
- v.18. **Política Construtivista**
  
- v.19. **Data da codificação:**
- v.20. **Nome do codificador**

## Anexo 02 -LIVRO DE CÓDIGOS

### I – DADOS GERAIS DA MATÉRIA:

- *Seção da ficha de análise que apresenta as características principais da matéria onde a unidade de codificação (o argumento) foi retirado*

v.1. **ID:** identificação numerada e sequencial dada previamente à matéria a ser analisada.

v.2. **Momento:** identificação de qual momento deliberativo a matéria pertence:

- 1 – Momento 1 (criação do PNDH-3 – 12 a 18/12/2008)
- 2 – Momento 2 (debate do PNDH-3 – 21/12/2009 a 12/05/2010)
- 3 – Momento 3 (pós alteração do PNDH-3 – 13 a 19/05/2010)

v.2.1 **Semana de análise:** *identificação se a matéria também pertence a um período de tempo que iremos utilizar para análise comparativa:*

- 0 – Não pertence
- 1 – pertence à *Semana A* (12 a 18 de dezembro de 2008)
- 2 – pertence à *Semana B* (08 a 14 de janeiro de 2010)
- 3 – pertence à *Semana C* (13 a 19 de maio de 2010)

v.3. **Fonte (Jornal):**

- 1 – Jornal Estado de Minas
- 2 – Jornal Folha de São Paulo
- 3 – Jornal O Globo
- 4 – telejornal Jornal Nacional
- 5 – telejornal Jornal da Band
- 6 – telejornal Jornal da Record

v.4. **Data:** apontar a data (dd/mm/aaaa) em que a matéria foi veiculada

v.5. **Título:** transcrever o título da matéria

v.6. **Autor da matéria:**

v.7. **Formato:**

- 1 – Reportagem (impresso e televisivo)
- 2 – Nota (impresso) / *off* (televisivo – fala do âncora)
- 3 – Artigo assinado (impresso)
- 4 - *Ping-pong* (impresso) / debate (telejornal)
- 5 - Chamada de primeira página (impresso) / de intervalo (televisivo)
- 6 - Colunas assinadas (impresso)
- 7 – Editorial (impresso)
- 8 – Comentário (televisivo)
- 97 - Nenhum dos anteriores. Especificar:
- 98 - Não é possível classificar

## II – CLASSIFICAÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE

- Seção da ficha de análise que aponta as informações principais da unidade de codificação: a justificativa do proferimento relevante que está em análise, o tema a que ele se refere, e as resoluções relativas a ele no PNDH.

v.8. **Tema do proferimento:** de que assunto se trata o proferimento a ser analisado

- 1- tematização do conflito político (críticas relacionadas às características substanciais e ao objetivo geral do PNDH-3)
- 2 – tematização do conflito com setores religiosos
- 3 – tematização do conflito com proprietários de terra
- 4 – tematização do conflito com setores da grande mídia
- 5 – tematização do conflito com militares

v.9. **Justificativa presente no proferimento:** (apontar o conteúdo da justificativa presente no proferimento relevante a ser analisado dentro da seguinte lista:)

### **1) TEMA: conflito político (críticas a aspectos substanciais do PNDH-3)**

1. O PNDH-3, por ser uma política nacional, precisa ser aprovado por todos os ministérios, o que não aconteceu e o torna problemático.
2. O PNDH-3 não foi sequer lido pelo presidente da república, como o próprio admitiu, apesar de ter sido assinado por ele, o que demonstra sua fragilidade e invalidade.
3. O PNDH-3 é tendencioso, pois foi construído para agradar a esquerda do país e os interesses dos movimentos sociais, que até então se encontravam distantes do governo.
4. O PNDH-3 é problemático porque abrange ao mesmo tempo uma diversidade de questões complexas sem a devida profundidade.
5. O PNDH-3 é problemático porque ameaça liberdades democráticas e representa um retrocesso à democracia.
6. O PNDH-3 é inconstitucional porque fere a autonomia dos três poderes, à medida que o poder executivo quer impor ações (como criação de leis e solução de litígios) que são atribuições do Congresso e do Judiciário.
7. O PNDH-3 é tão problemático e descoordenado que até mesmo setores do próprio governo, como ministros, se opõem ao programa.
8. O objetivo da crítica ao PNDH-3 é enfraquecer o atual governo, atingir a ministra da Casa Civil Dilma Rousseff e atrapalhar as eleições presidenciais de 2010.
9. O PNDH-3 promove discussões sobre a relação entre democracia e direitos humanos, o que é positivo.
10. As críticas ao PNDH-3 não são legítimas, porque o programa reflete as demandas da sociedade brasileira, uma vez que é fruto de conferências públicas, do trabalho iniciado pela própria oposição durante o governo FHC, e das orientações de organismos internacionais como a ONU.
11. As críticas ao PNDH-3 são nocivas para a sociedade brasileira, pois os críticos são os setores conservadores que prejudicam as minorias do país.
12. A crítica ao PNDH-3 é nociva porque alimenta o ódio e as desigualdades entre grupos da sociedade brasileira.
13. A política de direitos humanos do governo é contraditória, pois várias medidas do PNDH-3 violam liberdades individuais e o Estado é o maior violador dos direitos humanos.
14. A mudança do PNDH-3 revela boa intenção do governo e resulta do diálogo e da escuta da opinião pública.
15. A mudança do PNDH-3 reflete interesses eleitorais, porque o governo quis apaziguar as polêmicas tendo em vistas as eleições presidenciais de 2010.
16. A mudança realizada no PNDH-3 é apenas uma maquiagem. Foram feitas mudanças de palavras, mas as intenções autoritárias permaneceram.
17. A mudança não aconteceu de forma democrática porque é resultado de pressão de determinados grupos da sociedade.

## 2) TEMA: Conflito com setores religiosos

18. A tematização do aborto pelo PNDH-3 é problemática, pois ele deveria ser discutido como um tema de saúde pública.
19. O aborto deve ser discutido levando em conta a autonomia das mulheres sobre seus próprios corpos.
20. O PNDH-3 defende a liberalização do aborto, o que é inadefensável, pois essa é uma prática de violência à vida.
21. O aborto já acontece em clínicas clandestinas, então ele deveria ser descriminalizado.
22. O aborto deve ser descriminalizado porque muitas mulheres morrem em clínicas clandestinas.
23. Símbolos religiosos devem ser proibidos de repartições públicas, pois o Estado Brasileiro é laico.
24. Os símbolos religiosos não devem ser proibidos de repartições públicas, pois isso seria ignorar que o Brasil é um país predominantemente cristão.
25. Se símbolos cristãos devem ser proibidos em locais públicos, o país também deveria cancelar os feriados santos, retirar monumentos religiosos e destruir pontos turísticos (como a estátua do Cristo no Rio de Janeiro), o que prejudicaria o Brasil.
26. A discussão sobre símbolos religiosos não deve prosseguir, pois não é tão relevante.
27. Em defesa da vida e da família é preciso ser contra o aborto e o casamento gay.
28. É possível perceber no texto do PNDH-3 uma interpretação errada da laicidade do Estado Brasileiro, que desconsidera a tradição e a cultura religiosa do país.
29. O cristão não pode apoiar partidos que atentam com os valores morais e cristãos, como é o caso do PNDH-3.
30. Defender o casamento gay não é um ato contra as religiões, então a Igreja não deveria se opor.

## 3) TEMA: conflito com proprietários de terra

31. A proposta do PNDH-3 de estabelecer a *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos de terra é inconstitucional, porque viola o direito à propriedade privada.
32. Considerando que o Brasil é um país com sérios conflitos de terra, a proposta do PNDH-3 de *mediação* é positiva, porque estimula a solução desses conflitos.
33. A proposta do PNDH-3 visa principalmente os interesses do Movimento Sem Terra (MST), históricos apoiadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e do presidente Lula, em detrimento dos proprietários de terra.
34. A proposta de estabelecer a *mediação* como critério inicial para a solução de conflitos de terra é prejudicial para a produção do campo brasileiro, importante fonte de renda do país.
35. O PNDH-3 limita o papel da Justiça nos conflitos entre proprietários de terra e invasores, o que é ruim, pois cabe ao poder judiciário solucionar litígios.
36. As propostas do PNDH-3 causam uma insegurança jurídica no campo, pois os proprietários de terra se sentem sem garantias sobre o direito de propriedade privada.
37. O PNDH-3 estimula movimentos criminosos que invadem terras, uma vez que torna mais difícil a retirada dos invasores.
38. O PNDH-3 é negativo, pois em vários trechos demonstra um preconceituoso com a agricultura comercial.
39. O PNDH-3 interfere na questão do transgênico, o que é ruim porque essa questão precisa de um debate maior na sociedade.



#### **4) TEMA: conflito com setores da mídia**

40. O respeito aos direitos humanos precisa ser uma condição para a concessão radiofônica.
41. Uma boa imprensa já respeita os direitos humanos, não precisa dessa condição para a concessão radiofônica.
42. A proposta de elaborar um ranking dos veículos de comunicação comprometidos com os direitos humanos visa promover uma boa qualidade dos meios de comunicação e não pretende controlar a liberdade de expressão.
43. Elaborar um ranking dos veículos de comunicação é uma estratégia para controlar a liberdade de expressão dos jornalistas, portanto não deve acontecer.
44. O PNDH-3 respeita a liberdade de imprensa ampla, plena e completa, pois esses são princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual o programa se fundamenta.
45. O problema da proposta de elaborar um ranking dos veículos de comunicação é porque esse ranking está sujeito a critérios subjetivos e pode abrir brechas para que o governo puna jornais que frequentemente denunciam a corrupção do atual governo.
46. O PNDH-3 não respeita os direitos humanos, porque suas propostas violam o direito à liberdade de expressão e o direito humano à informação.

#### **5) TEMA: conflito com militares**

47. Locais públicos que serviram de repressão ditatorial devem ser sinalizados para que as pessoas conheçam a história da ditadura.
48. Ações de direito à memória e à verdade são importantes, pois é preciso promover a memória, a justiça no Brasil, e a reconciliação nacional.
49. Ações de direito à memória e à verdade, como a criação da Comissão da Verdade, são importantes, porque é necessário honrar a história de luta do povo brasileiro e os familiares devem ter o direito de enterrar os mortos e desaparecidos políticos.
50. É preciso criar a Comissão da Verdade, a exemplo do que vem sendo realizado em outros países da América Latina.
51. A proposta da Comissão da Verdade não pretende revogar a lei da Anistia, pois só uma Assembléia Constituinte poderia fazer isso.
52. A proposta da Comissão da Verdade trata-se de um projeto pessoal da candidata à presidência Dilma Rousseff e será conduzida de forma subjetiva.
53. A proposta da Comissão da Verdade trata-se de revanchismo de militantes da esquerda armada, que durante a ditadura também cometeram crimes, e que recentemente alcançaram o poder durante o governo Lula.
54. O PNDH-3 não deveria abordar a punição à crimes cometidos durante a ditadura, pois a definição de julgamentos e penas é assunto da Justiça e não do poder executivo
55. A demanda pela abertura de arquivos sigilosos para que haja o esclarecimento de crimes cometidos durante a ditadura militar é positiva, porque temos o direito de ter acesso à informação e à verdade.
56. A crítica sobre a criação da Comissão da Verdade não é válida, porque a busca pelo direito humano à informação não deveria causar polêmica.
57. A proposta de se criar uma Comissão da Verdade é tendenciosa, pois os militantes da esquerda também agiram com violência e cometendo crimes durante a ditadura e não está prevista a investigação deles, o que torna a Comissão da Verdade sem legitimidade.
58. A lei da anistia foi implantada, aceita pelo governo democrático e, portanto, deveria ser respeitada.
59. É preciso criar a Comissão da Verdade a fim de que crimes cometidos durante a repressão sejam revelados e punidos, para que então o Brasil se torne de fato um Estado de Direito, com uma democracia amadurecida.
60. A demanda de se incluir militantes da esquerda nas investigações da Comissão da Verdade não é legítima, porque não se deve colocar no mesmo patamar os torturadores e os torturados, e esses militantes já sofreram sua pena, ao serem torturados ilegalmente.

#### **6) Tema sem identificação**

61. Outros.

v.10. **Modo do proferimento:** indicar se o proferimento relevante que está sendo analisado foi selecionado da matéria por meio de uma citação direta ou indireta ao autor do proferimento:

- 0 – Direta
- 1 – Indireta
- 2 – Direta/Indireta

v.11. **Transcrição do proferimento na matéria:**

(Transcrever o trecho da matéria que contém o argumento em análise, para que ele possa servir de teste de confiança e de instrumento para a análise qualitativa)

v.12. **Posicionamento:**

- 0 – Contra/Crítico ao PNDH-3
- 1 - A favor/ Defesa do PNDH-3
- 2 - Balanceado ou neutro

v.13. **Autor do proferimento:** transcrever a identificação do autor do proferimento que está sendo analisado

v.14. **Categoria de ator:** indicar a que categoria o autor do proferimento pertence, a partir da lista abaixo:

1. *Poder Executivo* (membros do poder executivo, como o Presidente da República, ou Ministro de governo)
2. *Poder Legislativo* (membros do poder legislativo, como deputados e senadores)
3. *Poder Judiciário* (atores que são identificados como membros do poder judiciário, como juízes e desembargadores)
4. *Líderes Políticos* (membros de partidos políticos que não se encontram em cargos eletivos, líderes de partidos políticos e candidatos à eleição)
5. *Instituições Públicas* (atores que trabalham para o Estado, mas cuja função esteja relacionada à defesa de direitos sociais. Ex.: membros do Ministério Público, da Defensoria Pública ou de comissões do Estado, como a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos)
6. *Segurança pública* (ex.: policiais, bombeiros, etc)
7. *Organizações da Sociedade Civil* (ong's, movimentos sociais, entre outros – a exceção da Igreja, que é classificada separadamente)
8. *Organizações empresariais* (membros de empresas, presidentes de associações e conferedações de instituições privadas, associações de classes trabalhistas, como a OAB)
9. *Especialistas* (sujeitos identificados por deter algum conhecimento específico e relevante. Ex.: pesquisadores, cientistas, membros de universidade, de institutos de pesquisas, etc)
10. *Igreja* (membros de instituições religiosas, como pastores, padres)
11. *Celebridades* (artistas, escritores famosos, etc)
12. *Cidadão Comum* (pessoas anônimas)
13. *Jornalistas* (o proferimento é do próprio repórter, âncora, articulista, ou do editorial)
14. *Militares* (atores que servem às Forças Armadas, na ativa ou na reserva)
15. *Senadora Kátia Abreu* (é atribuído um código em separado para esse ator, uma vez que ela representa tanto o ator nº 2 – poder legislativo, por ser uma senadora do estado

de Tocantins, pelo PSD – como também por representar o ator nº - organizações empresariais, por ser a presidente da CNA)

97. *Nenhuma das Anteriores*

#### IV – ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO

- *Seção da ficha de análise que busca explorar a construção do argumento, desde seu posicionamento em relação ao PNDH-3 até a continuidade de fala em relação aos outros momentos existentes no contexto do programa. Por meio da identificação dessas características pretende-se analisar a evolução da discussão do PNDH-3.*

##### **v.15. Nível de justificação:**

0 – *sem justificação*: A fala do sujeito no proferimento apenas diz se uma coisa deve ou não ser feita, mas não é dada nenhuma razão.

1 – *justificação inferior*: Uma razão Y é dada a um posicionamento X, mas a relação entre X e Y não é muito clara.

2 – *justificação qualificada*: Há pelo menos uma justificação completa: a razão Y sustenta o posicionamento X.

3 – *justificação sofisticada*: Há pelo menos duas justificações completas para a mesma demanda ou posicionamento.

##### **v.16. Interesse do Conteúdo das demandas:**

0 – *interesse de um determinado grupo*: Há a menção de pelo menos um único grupo específico interessado no posicionamento do proferimento

1- *neutro*: o proferimento não faz referência ao interesse de um determinado grupo, nem ao bem comum.

2 – *interesse do bem comum*: O destinatário da justificativa apresentada no proferimento é o bem comum, o bem coletivo.

##### **v.17. Respeito entre grupos:**

0 – *desrespeito*: Há explicitamente um tratamento desrespeitoso em relação a outro grupo.

1 – *neutro*: não há relação positiva ou negativa

2 – *respeito explícito*: Há pelo menos um único proferimento positivo em relação a outro grupo.

##### **v.18. Políticas Construtivas**

0 – *política estabelecida*: O proferimento afirma que o PNDH-3 não deve ser alterado.

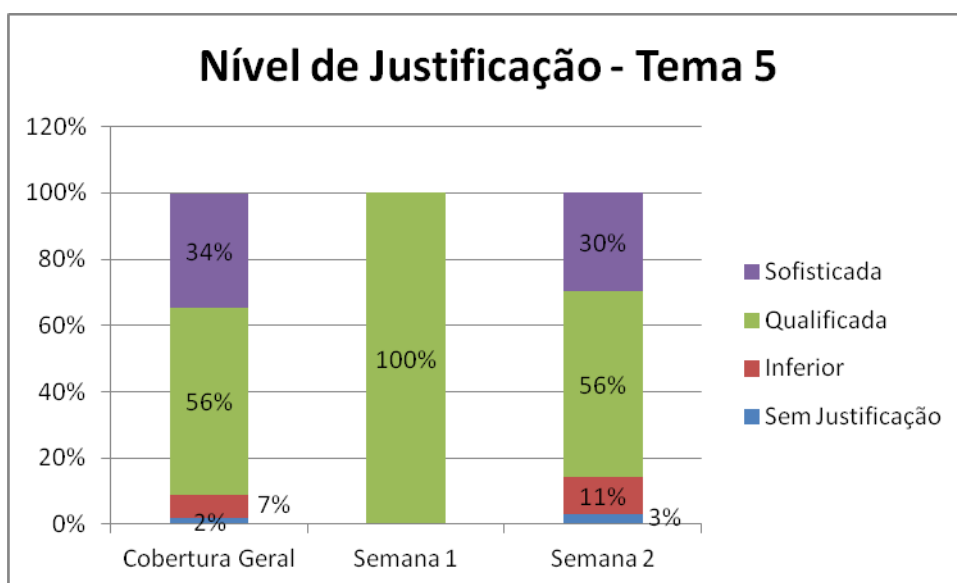
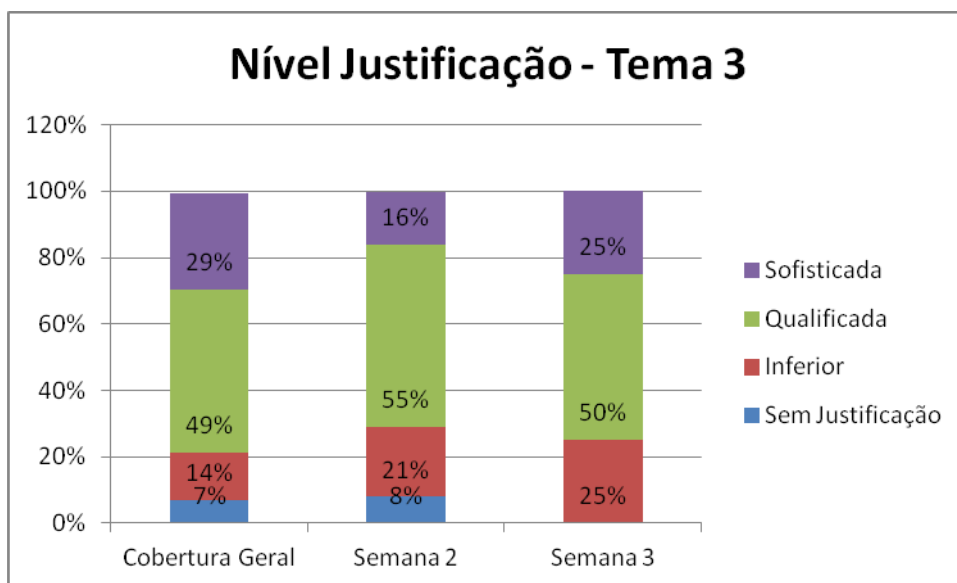
1 – *política alternativa*: O proferimento fala que o PNDH-3 deve ser alterado.

2 – *neutro*: O proferimento não deixa claro se o PNDH-3 deve ser alterado ou se deve permanecer como foi publicado.

v.19. Data da codificação:

v.20. Nome do codificador:

**Anexo 03 – GRÁFICOS “NÍVEL DE JUSTIFICAÇÃO” (TEMA 3 E 5)**



## REFERÊNCIAS

---

- ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Revista Novos Estudos, v.86, 2010.
- AVRITZER, L. (Org.) Experiências nacionais de participação social. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.
- BARAZAL, Neusa R. A versão brasileira dos direitos humanos: uma reflexão política-antropológica dos PNDH I e II. Cadernos Prolam/USP, ano 4, v.1, 2005.
- BEITZ, Charles R. The Idea of Human Rights. Ed. Oxford. New York: 2009
- BENHABIB, S. Dignity in the adversity: human rights in troubled times. Wiley, 2011.
- BENHABIB, S. The legitimacy of human rights. Daedalus: 2008
- BOHMAN, James, Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy, Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- BRASIL, Secretaria de Especial de Direitos Humanos (SEDH). Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: 1996
- BRASIL, Secretaria de Especial de Direitos Humanos (SEDH). Relatório Final 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília: 2009
- BRASIL, Secretaria de Especial de Direitos Humanos (SEDH). Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: 2002
- BRASIL, Secretaria de Especial de Direitos Humanos (SEDH). Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: 2010
- BRASIL, Secretaria de Especial de Direitos Humanos (SEDH). Texto-base para a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos: Democracia, desenvolvimento e direitos humanos – superando as desigualdades. Brasília: 2009b
- CHAMBERS, Simone. Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory. Acta Política, 2005, 40.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.). *Deliberative democracy* London: MIT Press, 1997. p. 67-92
- DALLARI, Dalmo de Abreu. “Direitos Humanos no Brasil: uma conquista difícil”. In: Cinquenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos – Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo: 1998.
- DANTAS, Marcela. O papel discursivo do especialista: em debate, o trânsito nos minipúblicos e nos *media*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

DONNELLY, Jack. Human Rights. *In: The Oxford Handbook of Political Theory*. DRYZEK, J. HONIG, B., PHILIPS, A. 2006

DRYZEK, John, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

ESSER, Frank. “Dimensions of Political News Cultures: Sound Bite and Image Bite News in France, Germany, Great Britain, and the United States”. *Press/Politics*, v. 13, n. 4 ,pp. 401-428, 2008.

FONSECA, I. Participação, buzzwords e poder. *In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.). Estado, instituições e democracia*. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 285-303

GOMES, Wilson. A política em cena e os interesses fora de cena. *In: Transformações da política na era da comunicação de massa*. Ed. Paulus. São Paulo:2004

GOMES, Wilson. MAIA, Rousiley, Celi Moreira. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. Ed.Paulus. São Paulo:2008.

GOODIN, R. Sequencing deliberative moments. *Acta Politica*, v.40, (182-196), 2005.

GREGORI, José. “O Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos” *in* Brasil: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. SEDH (org). Brasília: 2008.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis, *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. I e II.

HABERMAS, J. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. *Revista Estudos Avançados*, vol.3, nº7, 1989.

HABERMAS, Jürgen, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HENDRIKS, Carolyn, M., “Integrated deliberation: reconciling civil society’s dual role in deliberative democracy”. *Political Studies*, 2006, 54: 486-508.

IGNATIEFF, Michael. *Human Rights as politics and idolatry*. Princeton University Press. New Jersey: 2001.

ISHAY, Micheline. *Direitos Humanos: uma antologia: principais escritos políticos, ensaios, discursos e documentos desde a Bíblia até o presente*. Editora EDUSP. São Paulo: 2006.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. *In: Direitos Humanos: os desafios do século XXI*. Rubens Pinto Lyra (Org.). Editora Jurídica. Brasília: 2002.

MAIA, R.C.M. *Deliberation, the Media and Political Talk*. Hampton Press, 2012.

- MAIA, Rousiley Celi Moreira. “Deliberative Democracy”. Hampton Press: 2011. (no prelo)
- MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Mídia e Deliberação*. Editora FGV. Rio de Janeiro: 2008.
- MANSBRIDGE, J. ‘Everyday Talk in the Deliberative System’, in S. Macedo (ed.) *Deliberative Politics: Essays on ‘Democracy and Disagreement’*. New York: Oxford University Press, 1999, p.211–39.
- MIGUEL, Luís Felipe; & BIROLI, Flávia. “Gênero e política no jornalismo brasileiro”. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Política”, do XVII Encontro da Compôs, na UNIP, São Paulo, SP, em junho de 2008.
- MIOLA, Edna. *Jornalismo e Política em Pauta: tensões entre interesses públicos e privados no debate sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- MONDAINI, Marco. *Direitos Humanos no Brasil*. Editora Contexto. São Paulo: 2009
- NEBLO, M. Thinking through Democracy: Between Theory and Practice of Deliberative Politics. *Acta Politica*, n. 40, 2005, p.169-81
- NEVES, Paulo Sérgio da Costa. *Direitos Humanos e Cidadania Simbólica no Brasil*. In: *Direitos Humanos: os desafios do século XXI*. Rubens Pinto Lyra (Org.). Editora Jurídica. Brasília: 2002.
- OLIVEIRA, V.V. Os atores do PNDH-3, os *media* e o sistema deliberativo: um estudo de caso. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Gramado: 2012
- OLIVEIRA, V.V. Por uma perspectiva comunicacional dos direitos humanos: teoria do reconhecimento e o caso do PNDH-3. Trabalho apresentado no 7º Interprogramas da Faculdade Cásper Líbero. São Paulo: 2011
- OLIVEIRA, Vanessa V. A violação dos direitos humanos: como o telejornalismo (Jornal Nacional) tematiza na luta por reconhecimento uma das maiores conquistas da humanidade. Monografia de final de curso. Belo Horizonte: 2010.
- PINHEIRO, P.S. O passado não está morto: nem é passado ainda. In: Dimenstein, G, *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. Companhia das Letras, 2006.
- PIRES, R., FONSECA, I., CRUXEN, I., ALENCAR, J., RIBEIRO, U. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. Paper apresentado no 8º Encontro da ABCP. Gramado, 2012
- RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista de Cultura e Política Lua Nova*, nº39. 1997

STEINER, J.; BACHTIGER, A.; SPORNDLI, M.; STEENBERGEN, M. *Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge University Press, 2004.

WESSLER, SCHULTZ. Can the mass *media* deliberate? Insights from print *media* and political talk shows. In: R. Butsch (org), *Media and Public Spheres* (p.15-27). Palgrave Macmillan, 2007.

YRIGOYEN, Hipólito Solari. *La Dignidad Humana*. Ed Eudeba, Bs. As.: 1998





**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

---

**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E SOCIABILIDADE**