



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**Direitos humanos e (ou) democracia no Brasil: a ação do Instituto  
Millenium no âmbito do PNDH3**

**MARÍA JULIA GIMÉNEZ**

*Sob a Orientação do Professor*

**Vladimir Lombardo Jorge**

*Co-orientação da Professora*

**Flavia Braga Vieira**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**.

Seropédica, RJ  
Março de 2015

323.0981

G491d Giménez, María Julia, 1984-

T Direitos humanos e (ou) democracia no Brasil: a ação do Instituto Millenium no âmbito do PNDH3 / María Julia Giménez - 2015.

163 f.: il.

Orientador: Vladimir Lombardo Jorge.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Bibliografia: f. 121-133.

1. Direitos humanos - Brasil - Teses. 2. Democracia - Teses. 3. Política pública - Teses. 4. Ciências sociais - Teses. I. Jorge, Vladimir Lombardo, 1965-. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA SOCIAL**

**GIMÉNEZ MARÍA JULIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 30/03/2015, Seropédica, RJ.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "V. Jorge", written over a horizontal line.

Dr. Vladimyr Lombardo Jorge  
(Orientador, ICHS, UFRRJ)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Flavia Braga Vieira", written over a horizontal line.

Dra. Flavia Braga Vieira  
(Co-orientadora, ICHS, UFRRJ)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Breno Bringel", written over a horizontal line.

Dr. Breno Bringel (IESP, UERJ)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Nalayne Mendonça Pinto", written over a horizontal line.

Dra. Nalayne Mendonça Pinto (ICHS, UFRRJ)

*A mi Abuela Nanina, por las charlas  
de cocina con radio de fondo...*

## **PALABRAS INTRODUTORIAS Y AGRADECIMETOS (em espanhol)**

El trabajo que aquí presento es el resultado de una serie de reflexiones y discusiones que marcaron mi formación política y académica, entendidas como esferas profundamente relacionadas. En este sentido, surge de la intención de sistematizar algunas preguntas que fui formulando a partir de trayectorias que atraviesan mi lugar como autora. Con la intención de realizar una breve presentación de estos recorridos que hoy confluyen en este texto, pido licencia escribir en español a fin de permitirme mayor expresividad en este difícil y breve apartado.

Soy formada en Historia, en la Universidad Nacional del Sur, universidad pública de Argentina situada en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires. Tanto la ciudad como la universidad cargan con una pesada marca que la acompaña desde la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Señaladas como “fascistas” e “derechosas”, se presentan en el imaginario popular como nichos de la derecha argentina. Y este imaginario no es casual. Construida sobre las ansias de progreso al servicio del capital, escoltadas por las Fuerzas Armadas y sujeta al monopolio informacional de conglomerado de comunicación de la familia Massot -dueño del conservador diario La Nueva Provincia-, la ciudad vivió varios años presa del silencio y la impunidad.

Interesada en los procesos políticos contemporáneos de Argentina y Latinoamérica, e centrada en los estudios del Pasado Reciente, tuve la oportunidad de participar del grupo de estudio dirigido por la Dra. Silvina Jensen donde desarrollé tres proyectos de investigación: uno inicial, de análisis de discursos sobre la acción de los medios de comunicación como vehiculizadores de la Doctrina de Seguridad Nacional durante el pasado pre dictatorial y dictatorial; otro, de mayor importancia, dirigido a reconstruir a partir de la Historia Oral los repertorio de militancia del Partido Revolucionario de los Trabajadores-Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT-ERP) en Bahía Blanca durante las décadas del '60 y '70 –tesina intitulada “Ciudad de Perros: historias y trayectorias de militancia del PRT-ERP en Bahía Blanca” (UNS)-; y por último, y este con la dirección del Dr. Ernesto Bohoslavsky, donde colocamos el foco a partir en las transformaciones de las políticas penitenciarias durante el periodo pre dictatorial, trabajo con el que me gradué como magister en Historia y Memoria de la

Universidad Nacional de La Plata (UNLP) – título de tesis: “Las políticas penitenciarias al servicio de la lucha antisubversiva: la cárcel de Bahía Blanca y los presos políticos entre 1973 y 1976”<sup>1</sup>.

En forma paralela a la realización de estos primeros pasos académicos, comencé a participar junto al movimiento estudiantil en espacios de comunicación comunitaria. Sea como estudiante, luego historiadora-columnista y posteriormente compañera, técnica, co-conductora ingresé a ser parte del colectivo que compone la Cooperativa de Servicios Culturales de la cual forma parte FM de la Calle. Reconocida por la lucha en la defensa de los derechos humanos y en la denuncia de las desigualdades sociales, hace más de veinte años la radio construye un vehículo de comunicación contra-hegemónico en la ciudad y el país.

Fue a partir de mi participación como miembro de este medio de comunicación popular profundamente comprometido en la lucha por la democratización de los medios de comunicación y el enjuiciamiento a los responsables de los crímenes cometidos durante la última dictadura, que fui invitada a representarla en la V Turma de Teoría Política Latinoamericana de la Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF) del Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ubicada próxima a la ciudad de São Paulo.

Entre agosto y noviembre del 2011, tuve oportunidad de compartir con más de cien mujeres y hombres de toda América Latina (incluso un compañero de Canadá y dos de Mozambique), largas jornadas de estudio (casi 600 horas de aula), trabajo y convivencia. Durante estos meses pude ser parte de un proyecto pedagógico volcado a la transformación social y la construcción de pensamiento crítico que dinamiza y reúne a personas de todo el mundo, siendo un faro que ilumina numerosas experiencias de lucha y transformación en la región, y que dejó una marca imborrable en mi formación como persona, mujer, militante, estudiante y comunicadora latinoamericana.

Motivada por la idea de continuar mis estudio en Brasil, y contando con el acompañamiento de numeroso afectos, volví en 2013. A partir del ingreso al curso de posgrado en Ciencias Sociales de la UFRRJ, pude acceder a nuevas herramientas de análisis, perspectivas y encuadramientos teóricos que fueron fuente de motivación en este camino iniciado en la universidad situada Seropédica.

---

<sup>1</sup> Acesso e <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1071/te.1071.pdf>

Y al tiempo que ello sucedía, la cotidianeidad en la ciudad ubicada en la “baixada fluminense”-, la militancia junto al Levante Popular da Juventude y las explosiones de protesta social del 2013, me abrieron innumerables preguntas sobre Brasil y las luchas que nos unen como pueblo latinoamericano.

Así, este texto reúne preguntas, reflexiones, lecturas, y discusiones que fueron construyendo y reconstruyéndose a lo largo de estos años. En este sentido, este trabajo resulta parcial. Sin duda me encontraré dentro de unos años repensando el asunto. Y cuando eso acontezca, espero que sea en un Brasil que verdaderamente garanta el acceso de todos y todas los medios de comunicación.

En este sentido, quiero agradecer a quienes me acompañaron y acompañan a en este sinuoso camino, que todavía estoy aprendiendo a transitar:

A l@s profesor@s y compañer@s que hacen parte del PPGCS de la UFRRJ, por estar siempre dispuestos a acrecentar esta hermosa experiencia en el Brasil.

A Vladimir por orientarme durante estos dos años, y por haber podido comprenderme en las marchas y contramarchas de este proceso.

A Flavia, por ser tan generosa. Y porque al permitirme compartir dudas y reflexiones, me brindó un espacio de contención y acompañamiento con sabor “a la Florestan”, que fue fundamental a lo largo de este proceso.

A mi familia y amigos de Bahía Blanca y La Plata. En especial a Ceci Simón, Vir Dominella, Juli Mora, Andre Raina, Meli, Fanny, Osqui Benitez y el Zorro.

A Marina Praça -y junto a ella a la hermosa familia de laranjeiras-, y a Larissa Cabral, por la amistad y hermandad que nos une.

A Elson, por ser el mejor amigo, vecino, lector, confidente y compañero.

A los y las ruralinas, por tanta solidaridad. A las compañeras de la “casa da pós” y, en especial, a las meninas del “209”, por el cariño fraternal que nos une.

Al Mestre Angolinha, por enseñarme que la capoeira es una forma de vida; “é liberdade de pássaros”.

A las mujeres y hombres que hacen posible la Escuela Nacional Florestan Fernandes, porque acredito en la lucha del pueblo latinoamericano.

A los y las compañeras que conforman FM de la Calle, por todo lo compartido y aprendido; y por permitirme ser parte de este colectivo que, a pesar de las distancias, nos reencuentra luchando en las calles.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as formas em que os direitos humanos foram movimentados e utilizados como repertório de confrontação de projetos políticos no âmbito do último Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil (PNDH3), tomando como dimensão de análises as ações empreendidas pelo *think tank* denominado Instituto Millenium (IMIL) e seus membros, entendidos como “especialistas” da grande mídia brasileira. Repolitizando o confronto em torno dos direitos humanos nos interessa captar os projetos políticos e econômicos que, a partir do discurso diferencial dos especialistas, foram veiculados pela grande mídia empresaria para se opor à nova agenda pública de direitos humanos. Tomando como centro deste estudo as ações empreendidas pelo IMIL, nos propusemos também, avançar sobre o caso tratado a partir de três chaves de análises: 1) o caráter argumentativo do conflito; 2) a diversidade de cenários onde a disputa se desenvolveu e a centralidade dos meios de comunicação privados do Brasil no debate público; 3) e os interesses políticos e econômicos representados nas ações do IMIL como *advocacy tank*.

**Palavras-chaves:** *Think Tank*; Políticas Públicas; Direitos Humanos; Democracia.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las formas en que los derechos humanos fueron movilizados e utilizados como repertorio de confrontación de proyectos políticos en el ámbito del último Programa Nacional de Derechos Humanos en Brasil (PNDH3), tomando como dimensión de análisis las acciones emprendidas por el *think tank* denominado Instituto Millenium (IMIL) y sus miembros, entendido como “especialistas” de los grandes medios de comunicación brasileros. Re politizando la contienda en torno a los derechos humanos, nos interesa captar los proyectos políticos y económicos que, sobre el discurso diferencial de los especialistas, fueron vehiculizados por los grandes medios empresariales para oponerse a la nueva agenda pública de derechos humanos. Tomando como centro del estudio las acciones emprendidas por el IMIL nos propusimos avanzar sobre el caso tratado a partir de tres claves de análisis: 1) el carácter argumentativo del conflicto; 2) la diversidad de escenarios donde la disputa se desarrolla y la centralidad de los medios de comunicación privados de Brasil en el debate público; 3) los intereses políticos y económicos representados en las acciones del IMIL como *advocacy tank*.

**Palabras claves:** *Think Tank*; Políticas Públicas; Derechos Humanos; Democracia.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Membros fundadores do IMIL.....	47
Figura 2. Organograma do Instituto Millenium no ano 2008.....	48

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

**ABERT** - Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão  
**ABI**- Associação Brasileira de Imprensa  
**Abra**- Associação Brasileira de Radiodifusores  
**Abrandh** - Ação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos  
**Abranet** - Associação Brasileira de Provedores Internet  
**ABTA** - Associação Brasileira de TV por Assinatura  
**Adjori**- Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil  
**AGLBT** - Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros  
**Aner**- Associação Nacional de Editores de Revistas  
**ANJ** - Associação Nacional dos Jornais  
**Cfemea** - Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
**CNBB**- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
**CNDH** - Conferência Nacional de Direitos Humanos  
**CONAJE** - Confederação Nacional dos Jovens Empresários  
**Confecom** – Conferencia Nacional de Comunicação  
**Epcom** - Estudos e Pesquisas em Comunicação  
**FENDH** - Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos  
**FGV** - Fundação Getúlio Vargas  
**Ibase**- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
**ILRio** - Instituto de Liderança do Rio  
**IMIL** - Instituto Millenium  
**Inesc** -Instituto de Estudos Socioeconômicos  
**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**MNDH** - Movimento Nacional de Direitos Humanos  
**MST**- Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra  
**OAB**- Ordem dos Advogados do Brasil  
**PNDH3** - Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil  
**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT**- Partido dos Trabalhadores  
**Telebrasil** - Associação Brasileira de Telecomunicações

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>2</b>
<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>2</b>
<b>2. O CASO.....</b>	<b>5</b>
<b>3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....</b>	<b>7</b>
<b>4. OBJETIVOS .....</b>	<b>12</b>
<b>5. ESTRUTURA DO TEXTO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPITULO I. CADERNO DE PESQUISA.....</b>	<b>14</b>
<b>1. ESTADO DA ARTE: OS DIREITOS HUMANOS NA AGENDA DAS CIÊNCIAS     SOCIAIS NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
1.1. Os PNDHs na produção dos cientistas sociais .....	16
1.2. Os direitos humanos como repertório de ação política .....	23
<b>2. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS .....</b>	<b>26</b>
2.1 Estado e sociedade civil: os aportes de Antônio Gramsci à teoria do Estado .....	26
2.3 Políticas Públicas e construção da agenda pública.....	30
2.4 Políticas públicas, saber experto e <i>think tank</i> .....	32
2.5 Perspectivas argumentativa da dinâmica do conflito social .....	36
<b>3. PESQUISA, METODOLOGIA E FONTES .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPITULO II. O INSTITUTO MILLENIUM .....</b>	<b>41</b>
<b>1. ALGUNS DADOS SOBRE OS <i>THINK TANK</i> .....</b>	<b>41</b>
<b>4 O IMIL COMO ATOR POLÍTICO.....</b>	<b>44</b>
<b>5 O SISTEMA DA MÍDIA NO BRASIL .....</b>	<b>55</b>
<b>CAPITULO III. A FORMULAÇÃO PARTICIPATIVA DO PNDH3 .....</b>	<b>58</b>
<b>1. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: ALGUMAS LEITURAS PARA PENSAR     NO ASSUNTO .....</b>	<b>58</b>
<b>6 RELAÇÕES DE PODER, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS     NO BRASIL.....</b>	<b>61</b>

<b>7 O PNDH NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.....</b>	<b>66</b>
7.1 As Conferências Nacionais de Direitos Humanos no Brasil .....	70
7.2 A 11ª CNDH: espaço participativo e formulação do PNDH3 .....	73
7.3 O controvertido Decreto nº 7.037 .....	80
<b>CAPITULO IV. O IMIL CONTRA O PNDH3 .....</b>	<b>82</b>
<b>1. O PNDH3 NAS PRODUÇÕES DO IMIL.....</b>	<b>83</b>
<b>2. O PNDH SEGUNDO O IMIL .....</b>	<b>86</b>
2.1. O retorno a gênese: os Direitos humanos e a “ilusão anti-Estado” .....	86
2.2. Democracia representativa X Democracia direta: a “rebelião das massas” .....	91
2.3. As duas caras do PT .....	96
2.4. O revanchismo: as eleições e a contraofensiva guerrilheira.....	98
<b>3. O 1º FÓRUM DEMOCRACIA E LIBERDADE DE EXPRESSÃO .....</b>	<b>100</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>REFERENCIAL .....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>134</b>
<b>Figura 3. Visitas ao sítio web do IMIL.....</b>	<b>134</b>
<b>Figura 4. Prestação de contas do IMIL (2009-2012). .....</b>	<b>134</b>
<b>Tabela 1. Conglomerados que integram o sistema de mídia no Brasil.....</b>	<b>135</b>
<b>Quadro 1. Câmbios e continuidades dos itens questionados do PNDH3. ....</b>	<b>136</b>
<b>Quadro 2. Conferências Nacionais de Direitos Humanos (1996-2008).....</b>	<b>139</b>
<b>Documento 1. Trajetória e vinculação institucional dos membros do IMIL .....</b>	<b>148</b>

*Si el concepto de hegemonía permite comprender la estructura elemental de la dominación ideológica, la pregunta es entonces la siguiente: ¿estamos condenados a movernos exclusivamente dentro del espacio de la hegemonía o podemos, al menos provisionalmente, interrumpir su mecanismo? Según Jacques Rancière, este tipo de subversión no solo suele darse, sino que constituye el núcleo mismo de la política, del acontecimiento verdaderamente político.*

*Pero ¿Qué es para Rancière, lo propiamente político? Un fenómeno que apareció, por primera vez, en la antigua Grecia, cuando los pertenecientes al demos (aquellos sin un lugar claramente definido en la jerarquía de la estructura social) no sólo exigieron que su voz se oyera frente a los gobernantes, frente a los que ejercían el control social; esto es, no sólo protestaron contra la injusticia (le tort) que padecían y exigieron ser oídos, formar parte de la esfera pública en pie de igualdad con la oligarquía y la aristocracia dominante, sino que, ellos, los excluidos, los que no tenían un lugar fijo en el entramado social, se postularon como los representantes, los portavoces, de la sociedad en su conjunto, de la verdadera universalidad (<Nosotros, la “nada” que no cuenta en el orden social, somos el pueblo y todos juntos nos oponemos a aquellos que sólo defienden sus propios intereses y privilegios>). El conflicto político, en suma, designa la tensión entre el cuerpo social estructurado, en el que cada parte tiene su sitio, y la <parte sin parte>, que desajusta ese orden en nombre de un vacío principio de universalidad, de aquello que Balibar llama la égaliberté, el principio de que todos los hombres son iguales en cuanto seres dotados de palabra. La verdadera política, por tanto, trae siempre consigo una suerte de cortocircuito entre el universal y el particular: la paradoja de un singular universal, de un singular que aparece ocupado el universal y desestabilizando el orden operativo <natural> de las relaciones en el cuerpo social. Esta identificación de la no-parte con el todo, de la parte de la sociedad con un verdadero lugar (o que rechaza la subordinación que le ha sido asignada), con el universal, es el ademán elemental de la politización, que reaparece en todos los grandes acontecimientos democráticos, desde la Revolución francesa (cuando el tercer estado se proclamó idéntico a la nación, frente a la aristocracia y el clero), hasta la caída del socialismo europeo (cuando los <foros> disidentes se proclamaron representantes de toda la sociedad, frente a la nomenklatura del partido). En este sentido, <política> y <democracia> son sinónimos: el objetivo central de la política antidemocrática es y siempre ha sido, por definición, la despolitización, es decir la exigencia innegociable de que las cosas <vuelven a la normalidad>, que cada cual ocupe su lugar...*

**Slavoj Žižek**

*En defensa de la intolerancia*

## INTRODUÇÃO

### 1. Apresentação

No ensaio recente, publicado em 2013, intitulado “Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento” o professor Boaventura de Souza Santos nos convida a suspeitar da inquestionável hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana em convivência a uma preocupante realidade construída sobre a desigualdade social. Parafrazeando o autor, como se explica a consagração dos direitos humanos como princípios reguladores de uma sociedade justa e a evidência de um presente motorizado na reprodução das injustiças? Não seria os direitos humanos uma ferramenta dos oprimidos na luta contra as opressões? Como se explica aquele paradoxo?

Com o objetivo de contribuir na compreensão do assunto, Souza Santos propõe realizar uma “hermenêutica da suspeita” desde a qual desconstruir uma série de discursos (*ilusões*, segundo o autor) que estabelecem o *sensu comum* do que se compreende por direitos humanos no nosso presente. Segundo o autor, funcional à implantação do modelo neoliberal na América Latina, a hegemonia do discurso de matriz liberal dos direitos humanos - concebidos como individuais e centrado nos direitos civis e políticos-, calou na região conseguindo estabelecer certo consenso fundado sobre a “ilusão teleológica, triunfalista, descontextualizada, monolítica e antiestatista”, que ocultam o caráter político dos mesmos e a sua função legitimadora da reprodução de uma ordem estruturalmente desigual (SANTOS, 2013, p. 45-52),.

Neste sentido, alinhada ao discurso do “Estado mínimo” a matriz liberal dos direitos humanos foi funcional ao desmantelamento das funções atribuídas ao Estado na garantia dos direitos sociais e econômicos, deixando como saldo o aumento da exclusão social e a concentração da riqueza.

Frente a este panorama Souza Santos questiona que “mesmo sendo parte da mesma hegemonia que consolida e legitima a sua opressão, não poderão ser usados para a subverter. Ou seja, poderão os direitos humanos ser usados de modo contra hegemônico?” (SANTOS, 2013, p. 42). Recuperando a pergunta de Slavoj Žižek (2010, p. 25), “estamos condenados a movermos exclusivamente dentro do espaço da hegemonia ou podemos, ao menos provisoriamente, interromper seu mecanismo?”

Como nos ensina os postulados do pensamento gramsciano, nenhuma hegemonia é total; o caráter incompleto da hegemonia encontra-se permeável a outros projetos e/ou a resistência dos “parte sem parte” - como diria Zizek-, gerando remanescentes de conflito e dando dinamismo ao processo político.

Como tentaremos mostrar ao longo deste trabalho, a história dos direitos humanos no Brasil revela que ainda é possível reconhecer um *sensu comum* construído sobre a matriz liberal, esta se insere num processo de fortes disputas na quais movimentos sociais e organizações de direitos humanos lograram movimentar e ingressar na agenda política discursos contra hegemônicos dos direitos humanos, que demandaram a ampliação dos direitos contemplados (somando aos políticos e civis, os direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais) e a ação positiva do Estado a partir do diálogo e a cooperação com a sociedade civil.

Segundo a proposta analítica do professor Souza Santos (2013), as lutas políticas construídas em referência aos direitos humanos na atualidade brasileira estão atravessadas por uma série de tensões que evidenciam a atual disputa de sentidos: a tensão entre o universal e o fundacional; entre o individual e o coletivo; entre o Estado e o anti-Estado e o seu desdobramento na questão das gerações de direitos humanos; entre o secular e o pós-secular; entre os direitos humanos e os deveres humanos (SANTOS, 2013, p. 69-70); entre a razão de Estado e a razão dos direitos; entre os direitos humanos e os direitos dos não humanos; entre igualdade e reconhecimentos da diferença; entre desenvolvimento e autodeterminação, o direito a terra e a saúde. Estes pontos que evidenciam o caráter contraditório dos direitos humanos se conjugam no presente como interpretações inter-relacionadas a partir da qual se explica o confronto de interesses que influenciam no entendimento sobre os direitos humanos.

Captar estas tensões implica trabalhar numa dupla dimensão: por um lado, registrar a capacidade dos discursos contra-hegemônicos de incidir na disputa e ingressar na agenda política; e ao mesmo tempo, detectar quais são os limites impostos pelos projetos hegemônicos e os repertórios de ação empreendidos para manter os consensos.

Partindo do pressuposto de que as tensões nos conflitos latentes são leituras essenciais para avançar na “suspeita” do discurso hegemônico, esta pesquisa pretende somar-se aos esforços de reconstruir o caráter histórico e situado destes consensos,

captar os projetos políticos que disputam a significação e as dinâmicas políticas na qual se desenvolvem o confronto pelos direitos humanos.

Lembrando as contribuições de Norbet Lechner (1983), ainda que na perspectiva de que os direitos humanos simbolizam um referente transcendental, centrado na carência “radical e cotidiana”, não por isso é uma ilusão. Lechner diz que “ao formular os Direitos Humanos como um ideal irrealizável, estaremos elaborando uma abstração imprescindível para poder pensar o real” (LECHNER, 1983. Tradução da autora). A partir desta perspectiva consideramos que ao compreender que a questão dos direitos humanos atinge o problema da ordem social – crítica do existente e discernimento do possível-, a apropriação discursiva de sua significação corresponde em uma disputa de interesses de poder. Que ordem critica? Que horizonte de possibilidade propõe? Como argumenta Oscar Correias (2006), um estudo presente dos direitos humanos precisa reformular a pergunta que tem sido recorrente nas análises do assunto. A questão não é “que são?”, senão, “que diz o discurso dos direitos humanos?”.

Ao longo deste trabalho nos interessou indagar sobre as formas em que os direitos humanos são movimentados e utilizados como repertório de confronto de projetos políticos na atualidade brasileira. Ainda reconhecendo a importância desta abordagem centradas na ontologia dos direitos humanos, pretendemos avançar na questão a partir de uma perspectiva construtivista que nos permita tomar os direitos humanos como forma de manifestação dos movimentos e das condutas sociais, e como parte de um processo político mais do que o seu pressuposto e seu objeto.

Entendendo, que os projetos que se pretendem hegemônicos só amadurecem à medida em que são capazes de “tornar-se Estado”. Nesta pesquisa propomos analisar o processo de formulação de uma agenda pública de direitos humanos na atualidade brasileira, tentando captar a tensa relação entre sociedade política e sociedade civil. Através de um olhar situado em atores e aparelhos da sociedade civil que se fazem presentes e atuantes junto aos organismos da sociedade política, nos interessa captar como os interesses e projetos políticos que buscam influenciar neste processo. Para avançar neste objetivo, propomos realizar um estudo de caso, colocando a lente sobre as tensões geradas no processo de formulação do último Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil (PNDH3).

Nestas primeiras páginas, nos interessa estabelecer um primeiro diálogo com os leitores e leitoras a fim de explicitar algumas escolhas, perguntas e afirmações. Para isso, em primeiro lugar realizaremos uma síntese do caso escolhido, e em seguida, explicitaremos as dimensões sobre as quais se abordou o estudo.

## **2. O Caso**

O último Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) lançado no dia 21 de dezembro de 2009 pelo decreto nº 7.037 do então presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva teve uma enorme repercussão na opinião pública, deixando em evidência as dificuldades de construir consensos em torno dos direitos humanos, seus alcances e limitações na atualidade brasileira.

Sob o lema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”, o novo programa tinha como novidade o amplo processo participativo de formulação do qual havia participado perto de 14 mil pessoas, dentre as quais se encontrava membros dos poderes públicos e representantes dos movimentos de mulheres, defensores dos direitos da criança e do adolescente, pessoas com deficiência, negros e quilombolas, militantes da diversidade sexual, pessoas idosas, ambientalistas, sem-terra, sem-teto, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros.

Construído a partir de encontros sócio-estatais em torno da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (11ª CNDH), o PNDH3 foi estruturado em seis eixos orientadores (interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e Direitos Humanos; universalizar os Direitos Humanos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à Justiça e combate à violência; educação e cultura em Direitos Humanos; e Direito à Memória e à Verdade), divididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Após a apresentação do texto original e da sanção do decreto nº 7.037, a questão dos direitos humanos se transformou num tema chave do espetáculo político que transcorreu durante toda a primeira metade do ano 2010, ingressando como assunto nos debates pré-eleitoral.

Diferente dos dois primeiros Programas Nacionais de Direitos Humanos, lançados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (PNDH, 1996 e PNDH2, 2002), o terceiro programa se deparou com a reação de setores organizados da

sociedade civil (principalmente das igrejas, dos clubes militares, do empresariado do agronegócio e da grande mídia nacional), assim como também dentro do próprio gabinete presidencial, principalmente no ministério de Agricultura e de Defesa que encontraram na grande mídia brasileira um cenário privilegiado para ingressar na disputa que definiu o novo programa. Que elementos fizeram com que o PNDH-3 fosse objeto de resistências?

Do total das ações programáticas contempladas e alocadas nos seis eixos orientadores, o projeto tornou-se pauta de forte discussão quando tocou em quatro pontos-chave: 1) a proposta de descriminalização do aborto e garantia do Estado laico no Brasil; 2) a recomendação de criação de uma Comissão da Verdade e a conseguinte apuração dos crimes cometidos pelos militares durante a ditadura; 3) a proposta de reformular os canais de negociação e mediação frente ao conflito pelo acesso a terra e a teto; 4) a reformulação de uma lei de regulação da mídia e fiscalização dos meios de comunicação audiovisuais.

A disputa que transcorreu de janeiro a maio de 2010 foi encerrada após o lançamento de um novo decreto pelo presidente Lula (decreto nº7177). Consentindo algumas das demandas dos setores mobilizados contra o novo PNDH e fazendo uso da seletividade estratégica como forma de procurar um possível acordo, o governo encontrou a solução para o conflito na exclusão ou modificação daqueles pontos programáticos que geravam “inconformidade” política.

A despeito do largo processo participativo na construção da política de direitos humanos e dos apoios que numerosos intelectuais e movimentos sociais outorgaram ao novo programa, o Poder Executivo optou por realizar uma série de alterações no documento original: 1) o trecho que fazia apologia ao projeto de lei que discrimina o aborto foi substituído por “considerar o aborto um tema de saúde pública”; 2) a ação que propunha a proibição de símbolos religiosos em repartições públicas foi removida; 3) a ação que requeria a intervenção de órgãos públicos e de segurança na mediação de conflitos agrários foi alterada priorizando os órgãos ligados a terra, como o INCRA; 4) o trecho que estabelecia punições e cassação da concessão às empresas de radiodifusão que desrespeitassem os direitos humanos foi excluído, assim como o *ranking* que mapearia os órgãos que respeitam os direitos humanos; 5) a ação que propunha investigação de locais e pessoas que serviriam à repressão política foi alterada para

pedir investigação de todas as pessoas que desrespeitaram os direitos humanos. O mesmo acontece na ação que pedia acompanhamento de crimes cometidos na ditadura. Foi substituído por "violações de direitos humanos"; 6) em vez de criar programas e ações educativas que falem sobre o regime ditatorial e a resistência à opressão, a nova ação determina que seja sobre as violações dos direitos humanos; 7) a ação que proibia o nome de torturadores em ruas, monumentos e prédios públicos foi mudada para mera recomendação.

Ainda que Lula tenha tentado “gerenciar” o conflito, pretendendo distender as tensões geradas pelo conteúdo do novo programa, as marcas do último Decreto deixaram registros das lutas pela definição dos direitos humanos e também as dificuldades que enfrentam os processos de ampliação da democracia no presente brasileiro. É objetivo deste trabalho, captar estas tensões em movimento.

### **3. Delimitação do estudo**

Com o objetivo de estabelecer algumas linhas para compreender o conflito em torno do PNDH3, o Professor Sérgio Adorno (2010) oferece uma análise comparativa entre os três programas a fim de refletir sobre aqueles temas que foram objeto de críticas após o último lançamento. Segundo afirma, “ainda que em formulações mais contidas e discretas” esses temas polêmicos - com exceção dos eixos vinculados aos direitos à memória, verdade e justiça - já estavam presentes nas edições anteriores. Neste sentido, entendendo que há mais continuidades entre as três edições do Programa Nacional de Direitos Humanos do que rupturas, o autor se pergunta: “por que tanta celeuma? O que explicam essas reações tão duras, que os programas anteriores não conheceram?” (ADORNO, p. 18).

Sem dúvida, a introdução do tema memória e verdade é um dos motivos. Mas, ainda que seja este o disparador da tormenta midiática que se ocupou do PNDH3 nos meses pós-lançamento até suas mudanças, Adorno afirma que as explicações das fortes repercussões encontram-se no seio das alianças políticas e contrapesos que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi adaptando a partir da chegada ao Poder Executivo (ADORNO, 2010, p. 18). Colocando no centro do argumento as tensões no jogo de alianças políticas que seguram a governabilidade do PT, o autor nos introduz numa

questão que consideramos chave na compressão do caso: as possibilidades e limites do consenso no jogo de relações de poder que atravessa o Brasil contemporâneo.

Mantendo um olhar similar, mas centrado na análise da ação da grande mídia empresarial brasileira, o pesquisador Diego Motta (2012) chega à mesma conclusão que Adorno (2010): o conflito no âmbito do PNDH3 excedeu os limites do próprio programa. Neste sentido, ambos os autores reconhecem uma série de elementos essenciais para compreender o caráter do conflito: 1) a histórica relação de parceria do PT com os movimentos sociais, e a sua estreita ligação com a defesa dos direitos humanos desde os inícios da transição da ditadura à democracia; 2) a tensa estrutura de alianças políticas que integram a frente política liderada pelo PT, incluindo agremiações e partidos da esquerda, centro-esquerda e centro-direita, tentando estabelecerem consensos que garantam a governabilidade e desenvolvimento brasileiro. Repolitizando a disputa em torno dos direitos humanos, os autores entendem ainda que o caso não pode ser compreendido por fora do entrelaçado jogo de relações de poder que disputam projetos políticos para o Brasil.

Partindo destas leituras do conflito iniciamos esta pesquisa. Realizando um exercício analítico, podemos dizer que a formulação do PNDH3 apresenta duas temporalidades diferenciáveis: a primeira, que abarca o processo participativo de formulação do texto original; e a segunda, iniciada após o lançamento de dezembro de 2009 e que se estendeu até maio de 2010.

Construído a partir do diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada em torno da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, o PNDH3 – tal qual foi lançado em dezembro de 2009 - tem que ser entendido como o resultado de um processo aberto durante o governo de FHC, inscrevendo-se numa história de luta por adentrar na agenda pública novas demandas que procuraram quebrar os limites impostos pelos discursos hegemônicos. Entretanto, o processo não se fechou com a proposta construída neste cenário de “encontro sócio-estatal”, senão que ele se estendeu temporal e espacialmente, somando novos atores que influenciaram na reformulação da agenda combinada.

Diferentemente dos programas anteriores, o lançamento do último teve forte resistência de alguns setores que viram seus interesses e projetos ameaçados frente à nova agenda. Estes setores encontraram na grande mídia monopólica do Brasil o cenário

privilegiado e o parceiro político para confrontar a nova agenda pública (ADORNO, 2010; MOTTA D, 2012). Tal como manifestava o editorial do jornal *O Globo* intitulado “O Poder da Pressão”, publicado no dia 15 de maio de 2010:

Decorridos cinco meses do seu lançamento, o PNDH foi alvo de críticas de militares, da Igreja, de agricultores e de órgãos de comunicação, pela visão unilateral com que abordava questões polêmicas. Entre estas, a atuação dos órgãos de segurança durante o regime militar de 64, o aborto, as invasões de terra e a liberdade de expressão. (...) O recuo do Planalto não deixa de corresponder a uma vitória significativa da sociedade, cujo poder de pressão ficou evidente no episódio. (*O GLOBO*, 15 de maio de 2010)

A pergunta é: quem é a sociedade que segundo *O Globo* saiu vitoriosa do confronto? Como exerceu o “poder de pressão” que se viu correspondido com a mudança do texto original? Neste sentido, dentro dos limites dos tempos acadêmicos e buscando respostas destas primeiras perguntas, iniciamos esta pesquisa fazendo um recorte analítico centrado no estudo da participação da grande mídia gráfica do Brasil; pontualmente os jornais *O Globo* e *Estado de São Paulo* e a revista *Veja*, procurando nelas captar a ação das três grandes empresas que concentram os serviços da comunicação no Brasil.

Tomando a proposta de análises de Luis Felipe Miguel (2014), partimos de uma concepção ampliada da representação política que concebe a centralidade aos meios de comunicação de massa como intermediários cruciais no debate público e na produção da agenda política (MIGUEL, 2014, p. 137). Inscrita no que Giddens (1990) chamou de *experto system*, o jornalismo - entendido no sentido amplo, como produção e veiculação de notícias - pode ser visto como um “sistema de excelência técnica ou *expertise* profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que nós vivemos hoje” (GIDDENS, 1990, p. 27).

Mas, como sabemos a mídia não se limita a apresentação “neutra” dos assuntos. As eleições dos temas e dos fatos relevantes para a compreensão do mundo comunicado implicam um processo mais complexo no qual se coloca em jogo valores que enquadram e orientam a apreciação dessas realidades construídas. Nesse sentido, ainda que compartilhemos com a perspectiva de raiz habermasiana, a importância da mídia como o principal instrumento de difusão das visões de mundo e como espaço privilegiado em que podem ser expostas as diversas representações do social, a análise

concreta das relações entre mídia e representação no Brasil mostra sérias dificuldades para assegurar o caráter pluralista deste espaço. Como afirma Miguel (2014) e sintetizando uma discussão sobre a que voltaremos ao longo desta dissertação:

O problema é que os discursos que veicula não esgotam a pluralidade de perspectivas e interesses sociais. As vozes que se fazem ouvir na mídia são *representantes* das vozes da sociedade, mas essas representações possuem um viés. O resultado é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta consequências significativas para o exercício da democracia. (MIGUEL, 2014, p. 153)

Seguindo esta linha de análises, pensar na democracia no nosso presente e as formas de representações ampliadas, implica conceber a centralidade dos meios de comunicação de massa, mas tendo em conta as múltiplas interações entre o campo propriamente midiático, o campo político e o campo econômico.

Tendo em conta que os meios de comunicação empresariais do Brasil não só foram cenários de debate durante o conflito, senão que também –em tanto empresas privadas- foram atores com interesses ameaçados pelas diretrizes do novo programa dirigidas a regular o serviço de comunicação brasileiro, como estes “sistemas peritos” organizam os conteúdos que fizeram do PNDH3 um fato noticiável?

Sendo a notícia uma construção, está dependente da seleção do tema, do recorte e do enquadramento de quem os interpreta. De forma dinâmica, e dependendo do contexto no qual determinado assunto é tomado como notícia, estes podem atravessar mudanças, somar novos elementos, vozes e evidências que modificam ou mantêm o enquadramento sobre o qual é apresentado aos receptores, públicos ou audiências. A notícia, portanto, é produto de um processo que antecede e continua em sua divulgação midiática, e que depende de sua repercussão para se manter na agenda.

As eleições dos temas e dos fatos relevantes para a compreensão do mundo comunicado pelos meios de comunicação implicam um complexo processo no qual se coloca em jogo valores que enquadram e orientam a apreciação dessas realidades construídas. Parafraseando a Entman (1993, p.5), “o enquadramento de uma notícia é realmente uma impressão de poder”.

Recuperando o interesse pela ação dos “*interpretative reporting*” na mídia brasileira, nos interessou analisar os argumentos esgrimidos pelos chamados “especialistas” no âmbito do PNDH3 a partir da análise das colunas de opinião e dos

artigos publicados em meios gráficos nos três grandes conglomerados de comunicação anteriormente mencionados. Foi produto da pertinência institucional compartilhada pela maioria dos especialistas dos meios gráficos analisados ao *think tank* denominado Instituto Millenium (IMIL), que direcionamos nosso estudo para as formas de participação desta instituição e seus membros durante o conflito estudado. O que vincula os “especialistas” destes meios de comunicação ao Instituto Millenium?

Como veremos o IMIL, enquanto *think tank* se propõe a reunir intelectuais e empresários a fim de defender e promover os valores liberais no Brasil. Possuindo estreitos laços institucionais com as grandes empresas de comunicação brasileiras e participando cotidianamente de seus meios, os intelectuais reunidos em torno do Instituto empreenderam uma forte campanha contra o novo programa, respondendo a seus fins associativos: incidir como intelectuais liberais nos assuntos públicos.

Partindo da evidencia de que os membros do IMIL foram ferventes opositores do primeiro decreto, que as suas atuações tiveram importante presença mediática e que o Instituto se desenvolveu no que entendemos como o segundo momento do processo de formulação do PNDH3, nos questionamos: Por que as vozes dos intelectuais reunidos em torno do IMIL se manifestaram contra o último PNDH? Que elementos do programa ativaram a ação do *think tank* defensora dos valores liberais? Como atuaram durante o processo de formulação do PNDH3?

Partido destas perguntas e estabelecendo que a ação do IMIL teve como objetivo incidir um processo político de maior abrangência, na segunda etapa desta pesquisa nos propusemos reconstruir a historicidade do processo de formulação dos programas de direitos humanos e, particularmente, a forma como foi formulado o controvertido PNDH3. Avançar sobre esta linha nos permitiu contextualizar a ação do IMIL dentro de um processo maior que envolve as lutas e a demanda setORIZADA no referente aos direitos humanos e as marchas e contra marchas na construção de uma democracia participativa.

Estas formas de aproximação ao caso nos possibilitou entender as ações do IMIL não só em relação ao conteúdo do programa, senão também nos processos de disputas políticas, alianças contraditórias e condições de oportunidade envolvidas, que o situam ao *think tank* e o colocam como ator político na atual democracia brasileira.

Partindo desta ideia, a formulação do último PNDH foi escolhido como objeto de estudo com a pretensão de identificar quais as tensões em torno dos direitos humanos

no interior da sociedade civil e da sociedade política, visto que colocam em circulação repertórios de ação tendentes a influenciar na agenda pública. Recuperando as reflexões iniciais, nos interessa analisar o *think tank* liberal enquanto “guardião” mediático das “ilusões” que garantem a relação contraditória entre a consagração dos direitos humanos e a reprodução das desigualdades sociais no Brasil.

#### **4. Objetivos**

O objetivo deste trabalho é analisar as formas como os direitos humanos foram utilizados nos repertórios de confrontação de projetos políticos no âmbito da formulação do PNDH3, tomando como dimensão de análises as ações empreendidas pelo Instituto Millenium e seus membros, entendidos como “especialistas” da grande mídia brasileira.

Repolitizando o confronto entorno dos direitos humanos, e partindo de uma concepção ampliada da democracia que inclui os meios de comunicação como um espaço de debate público, se pretende captar os projetos políticos e econômicos que, sob o discurso diferencial dos “especialistas”, foram veiculados pela grande mídia empresarial para se contrapor à nova agenda pública de direitos humanos.

A partir deste primeiro objetivo, e entendendo que a formulação do controverso Programa Nacional de Direitos Humanos se inscreve num processo abrangente que impacta a tomada de decisões públicas, a participação e representação no Brasil, o objetivo secundário desta dissertação, é estabelecer diálogos com uma vasta produção acadêmica dirigida a refletir sobre a “inovação e ampliação” pós-ditatorial dos espaços de tomada de decisões e consulta pública, a fim de aportar ao mapeamento dos processos de democratização ainda vigentes.

#### **5. Estrutura do texto**

No primeiro capítulo apresentamos uma breve síntese de algumas das discussões que constroem o campo de estudos onde se inscreve esta pesquisa. Por outro lado, nos interessa esclarecer as dimensões de análises e os procedimentos pelos quais se abordou o assunto com o objetivo de clarear ao leitor/a os caminhos escolhidos neste percurso.

No segundo capítulo nos centramos no Instituto Millenium. Recuperando uma série de leituras em torno dos *think tank* e, colocando em diálogo fontes primárias e

secundarias, realizamos uma apresentação do IMIL, de modo que possibilite o resgate dos fatores institucionais e contextuais que situam sua ação política.

No capítulo 3 trazemos um olhar ampliado sobre o processo político que envolve a formulação do último PNDH. Neste sentido, a partir das análises bibliográficas e do trabalho empírico, argumentamos que o confronto aberto pelo IMIL não só estava dirigido ao conteúdo do texto especificamente, senão também ao resultado de outro processo político que, com contradições, tinha estabelecido uma série de acordos em torno da agenda pública de direitos humano para o Brasil.

Finalmente, no quarto capítulo nos centramos nos repertórios de ação empreendidos pelo Instituto Millenium e seus membros no âmbito do PNDH3, recuperando os discursos e formas de incidir neste processo. Como atuaram durante o debate público? Como enquadraram o assunto? Sobre que “ilusões” argumentaram a oposição ao novo programa?

E por último, concluimos recuperando algumas reflexões e perguntas que se apresentaram durante o desenvolvimento desta pesquisa afim de induzir a reflexão e a elaboração de novos estudos a respeito das nossas democracias e das lutas pela defesa dos direitos humanos como “ferramenta dos oprimidos contra as opressões”.

## CAPITULO I. CADERNO DE PESQUISA

A fim de esclarecer nossas escolhas, neste primeiro capítulo sistematizamos algumas discussões, perspectivas teóricas e metodológicas que foram centrais ao longo desta pesquisa. Parafraseando Manuel Antonio Garretón (2001), mais que estabelecer um “mapa teórico” onde tudo é localizado e definido para sempre, deixamos um rascunho das coordenadas ou “bússola intelectual” que orientam esta análise.

Em primeiro lugar, apresentamos uma sistematização sobre as formas que os direitos humanos foram abordados desde as Ciências Sociais e as discussões que contemplaram aos PNDHs como objeto de análises, afim de delimitar a perspectiva desde a qual avançamos neste estudo de caso.

A partir da recuperação destes olhares acadêmicos e militantes, num segundo ponto nos interessa identificar alguns elementos que constituem a dimensão de análises escolhida nesta pesquisa: 1) O que entendemos por política pública? Quais as temporalidades, cenários e atores envolvem estes processos?; 2) O que são os *think tank*? Como se vinculam os processos de formulação e definição dos assuntos públicos? Por fim, apresentamos a metodologia e fontes, a partir das quais abordamos este estudo.

### **1. ESTADO DA ARTE: OS DIREITOS HUMANOS NA AGENDA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL**

A pesquisa desenvolvida por Miriam Krenzinger A. Guindani e Luiz Eduardo Soares, apresentada no trabalho intitulado “Direitos Humanos e Ciências Sociais no Brasil” (2010), nos propõem algumas primeiras linhas para pensar o assunto estudado em diálogo com as trajetórias já marcadas no campo das ciências sociais no Brasil. Por meio de uma aprofundada pesquisa qualitativa os pesquisadores propuseram-se a mapear analiticamente a produção relativa aos direitos humanos em livros, capítulos, artigos publicados em revistas e sites acadêmicos. Procurando sistematizar os percursos empregados neste sentido, e reconhecendo posições híbridas, Guindani e Soares (2010) identificaram três posições típicas na qual se situam os estudos registrados.

Em primeiro lugar, situa-se uma série de trabalhos “cautelosos, céticos e críticos” dos direitos humanos que se detiveram sobre duas tensões. A primeira é a tensão entre democracia e garantia de direitos de primeira geração (civis e políticos).

Neste campo situam-se estudos relacionados à violência institucionalizada e parapolicial, o conflito armado nos contextos de marginalidade e o acesso desigual à justiça, dentre os quais se destacam os trabalhos feitos pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), dirigido inicialmente por Paulo Sérgio Pinheiro, Nancy Cardia e Sérgio Adorno. A segunda tensão pode se resumir a crítica à "matriz liberal, etnocêntrica e imperialista" dos direitos humanos. Sobre estas últimas perspectivas se destacam as discussões que vão desde o campo do marxismo até aquelas de caráter burguês (FERREIRA, 2011), bem como ao relativismo crítico situado no campo antropológico (BUKOVSKÁ, 2008).

Segundo Guindani e Soares (2010), em diálogo com estas perspectivas críticas dos direitos humanos se consolidam uma série de contrapropostas que, sem anular aquelas primeiras, pretendem redefinir o assunto estudado. A partir de trabalhos realizados por acadêmico-militantes e/ou do acompanhamento de lutas particulares enquadradas na defesa dos direitos humanos, surgiram uma série de estudos que se inclinaram a revalorizar os direitos humanos, captando seu potencial contra hegemônicos e a capacidade que os grupos afetados têm de se apropriar dos mesmos como ferramenta de luta. Nesta perspectiva cabe mencionar os trabalhos de Claudia Fonseca (2004), Rita Segato (2006), a linha editorial da reconhecida publicação *Antropologia e Direito Humanos*<sup>2</sup> patrocinada pela ABA e a Fundação Ford.

Por último, cabe destacar as abordagens centradas nas "dinâmicas institucionais ou impactos macropolíticos" nos cenários nacional e internacional, associados à emergência dos direitos humanos como instrumento político e parâmetro normativo. (GUINDANI; SOARES, 2010, p. 119). Nesta última tipologia, os trabalhos ingressam num forte diálogo com os estudos do Direito, da História, das Relações Internacionais e da Filosofia, dentre os quais destacam-se as obras de Fábio Konder Comparato (1999), Flávia Piovensán (2005) e Andrei Koener (2003). Detectando as fraquezas nos avanços desta última linha de pesquisa, Guindani e Soares (2010, p. 144) propõem voltar o foco da atenção para a política governamental tanto no referente a "qualidade, continuidade, coerência, expansão gradual de temas e compromissos e ampliação da participação";

---

<sup>2</sup> Versão eletrônica das publicações em: <http://www.portal.abant.org.br/index.php/bibliotecas/livros>. Acesso 02 de fevereiro de 2015.

como também no hiato que existe entre as propostas e sua efetivação, explorando as arenas de debates.

Em diálogo com tal proposta, esta dissertação pretende na última linha de estudos, focar nossos interesses nas disputas pela formulação de uma agenda pública de direitos humanos. Mas, antes disso, faz-se importante sistematizar uma série de olhares acadêmicos e militantes em torno dos PNDH, os quais trazem dados e enquadramentos analíticos que possibilitam avançar no nosso estudo de caso.

### **1.1. Os PNDHs na produção dos cientistas sociais**

Ainda que os PNDH tenham sido cruciais no processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil, são poucos os trabalhos que os abordam como problema de estudos. Tentando sistematizar este subcampo de pesquisa focalizado no PNDH, estabelecemos três momentos. Um primeiro, de caráter avaliativo centrados no PNDH e PNDH2; o segundo e o terceiro momentos focados no conflito em torno do PNDH3: podemos chamar o segundo de produção contextualizada “no conflito” e o outro de produção pós-conflito.

Uma característica comum aos dois primeiros momentos é que ambos tratam de trabalhos realizados por pesquisadores-militantes que tiveram implicações e até participaram dos processos de formulação dos programas.

No primeiro grupo situa-se o trabalho pioneiro de Paulo Neto Mesquita<sup>3</sup> (1997). No texto intitulado “Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos Direitos Humanos” é realizada a primeira avaliação após um ano do lançamento do PNDH de 1996. A partir de uma perspectiva otimista do processo aberto após seu primeiro lançamento, e com base numa análise dos antecedentes, a forma de elaboração e o conteúdo do PNDH, o pesquisador mostrou que o programa estabeleceu uma mudança do posicionamento do governo federal e das organizações não governamentais em relação ao problema das violações de direitos humanos no Brasil.

Neste sentido, retomando a centralidade do diálogo entre a sociedade civil e o Estado como um processo inicial, o autor recupera positivamente a transformação desta

---

<sup>3</sup> Doutor em ciência política pela Universidade de Columbia, New York. É Pesquisador Sênior do Núcleo de Estudos da Violência, Professor Colaborador do Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP. Foi relator geral executivo do Programa Nacional de Direitos Humanos e relator do Programa Estadual de Direitos Humanos em São Paulo. Faleceu no ano 2008.

relação que, segundo afirma, “substituíram a relação de antagonismo e conflito, característica da década de setenta, por uma relação de diálogo e cooperação na década de noventa” (NETO, 1997, p.1).

Continuando esta mesma linha argumentativa, o trabalho de Paulo Neto Mesquita e Sérgio Pinheiro intitulado “Direitos Humanos no Brasil Perspectivas no Final do Século” (1998), estabelece algumas coordenadas que refletem na forma como os direitos humanos passaram a ser “assumidos como política oficial do governo, num contexto social e político de um fim de século extremamente adverso para a maioria das não elites na população brasileira” (NETO; PINEIRO, 1998).

Estabelecendo o caráter contraditório dos avanços e a mútua responsabilidade do Estado e da sociedade civil, os pesquisadores recuperaram uma série de fatores que atravessaram o processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil: fatores exógenos (declaração da ONU, firma de pactos e principalmente a Conferência de Viena em 1993), avanços na normativa nacional (principalmente na nova Constituição e acordos internacionais firmados pelo Brasil) e, principalmente, a luta empreendida por diferentes organizações da sociedade civil denunciando as violações e agora cooperando com o Estado na formulação de programas de ação. A partir de um olhar promissor e empregando numerosos dados que consolidam suas afirmações, Neto e Pinheiro (1998, p.10) defendem:

A realização dos direitos humanos, como ficou claro depois da Declaração e do Programa de Direitos Humanos de Viena, é essencial para a consolidação da democracia. A política de direitos humanos deve integrar todas as políticas de governo e não ser apenas uma preocupação excêntrica de algumas esferas do poder público. É a realização dos direitos humanos que pode dar a medida precisa do grau de controle que as não-elites exercem sobre as elites, requisito primordial para uma democracia que inclua todos os cidadãos.

Situada neste primeiro grupo, embora a partir de um olhar mais crítico e cético dos impactos do PNDH, os trabalhos de Cecília Coimbra<sup>4</sup> (1998; 1999; 2000) estabelecem outra perspectiva de como avaliar os impactos da nova política pública de direitos humanos no Brasil. Colocando ênfase no contexto neoliberal<sup>5</sup> no qual foi

---

<sup>4</sup> Foi presa política durante a última ditadura cívico militar no Brasil. Atualmente é psicóloga, presidente do Grupo Tortura Nunca Mais- RJ e professora da Universidade Federal Fluminense.

<sup>5</sup> Sobre neoliberalismo, ver: ANDERSON, Perry, ¿Qué es el neoliberalismo? Bogotá, Editorial Tiempo Presente, 1998; BORÓN, Atilio. Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo. Buenos Aires: FCE. 2000; IBARRA, David. O Neoliberalismo na América Latina. Em:

promovido e formulado o programa, a pesquisadora se propôs resgatar a historicidade da luta e estabelecer as contradições e limitações de garantir os direitos humanos em contextos de “ampliação da miséria”:

Muitas outras questões relativas ao Plano Nacional de Direitos Humanos poderiam ser aqui abordadas, mas creio que o importante é apontar – como já vimos rapidamente – em que contexto essa “carta de boas intenções” emergiu e o paradoxo que é falar em direitos humanos quando se impõe a lógica excludente de um modelo que marginaliza cada vez mais imensas parcelas de nossa população, aumentando a legião dos miseráveis. (COIMBRA, 2000:145)

Recuperando o caráter de confronto dos direitos humanos e situando-os na trama de poder que inclui e excede os campos específicos destes direitos, as suas reflexões estabelecem um forte contraponto que nos obrigam a situar esta disputa e a captar as dificuldades que o modelo de desenvolvimento imprime no avanço de políticas públicas no Brasil.

Como marcam alguns pesquisadores mais recentes (MOTTA, L., 2010; MOTTA, D., 2012), ainda que o PNDH2 tenha resultado em um grande avanço na institucionalização dos direitos humanos no Brasil com a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, este não teve grandes repercussões. Promovido pelo governo de FHC no último ano de mandato (2002), o programa foi deixado em segundo plano e renunciado da agenda do PT e dos movimentos sociais, até que, no ano de 2008, após a convocatória da 11ª CNDH, o programa foi tirado da gaveta e colocado na agenda pública para sua reformulação.

A aparente irrelevância deste segundo programa repercutiu na produção acadêmica que, ainda em processo de ampliação do campo orientado aos direitos humanos, relegou o PNDH2 ao ostracismo. Foi após os conflitos desenvolvidos em torno do PNDH3 (2009-2010) que o programa foi recuperado como objeto de análise.

Como dito anteriormente, o segundo e o terceiro momento de produção acadêmica em torno dos programas têm como provocação os conflitos suscitados pelo PNDH3. Neste sentido optamos por distinguir dois tipos de produções: por um lado, aquelas formuladas “no contexto”, e, por outro, aquelas produzidas “pós-conflito”.

Entre aquelas formuladas “no contexto”, encontram-se uma série de trabalhos produzidos por intelectuais, podemos dizer “orgânicos” do PNDH3. Trata-se, como no caso anterior, de pesquisadores com longa trajetória na luta pela defesa e ampliação dos direitos humanos e que, frente à onda de ataques ao novo Programa, apareceram no cenário público em defesa do mesmo. Entre estas produções cabe resgatar o número especial dedicado ao PNDH3 da *Revista Direitos Humanos*, editada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Publicada em abril de 2010, em plena tormenta midiática, afim de “elucidar” alguns aspectos-chaves do conflito, a revista contém nove ensaios de especialistas brasileiros destinados a trazer um resgate histórico do programa (PINEIRO, 2010), estabelecer a constitucionalidade do mesmo (PIOVESAN, 2010), refletir sobre os avanços na educação (SOUZA JUNIOR; BENEVIDES, 2010), nas expectativas dos movimentos sociais (CARBONARI, 2010), na garantia ao direito de memória e verdade (BRITTO, 2010; MEZAROBBA, 2010), à interface entre religiosidade e direitos humanos (GÓMEZ DE SOUZA, 2010), à prevenção e mediação de conflitos à luz da questão agrária (SILVA FILHO, 2010), e ao direito à comunicação e a propostas de uma nova regulação da mídia para o Brasil (LIMA, 2010).

Numa perspectiva mais de confrontação, não por isso menos contundente em termos argumentativos, Sérgio Adorno (2010) publicou em março de 2010 o artigo “História e Desventura: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos” com a intenção de analisar o programa e sua repercussão.

A partir de uma detalhada narrativa histórica, e marcando alguns tópicos ainda ausentes na historiografia dos direitos humanos, Adorno entende que ao nos referir aos PNDH não se está batendo de frente com meras medidas governamentais, mas sim com políticas de Estado resultantes de uma história de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira, tendo por referência a Constituição “cidadã” de 1988 (ADORNO, 2010, p. 10). Continuando este argumento e focando no estudo dos sucessivos programas, Adorno estabelece algumas linhas de continuidade e características comuns entre os três programas.

Por um lado, os programas enfrentam a desarticulação entre instâncias decisórias do aparato de Estado e de governo bem como entre governantes e governados. Por outro lado, os programas se preocupam em, não apenas promover articulações entre poderes,

como entre ministérios e seus mais distintos organismos e entre governos federal, estaduais e municipais. Neste mesmo sentido, são convocadas as parcerias entre governos e sociedade civil. Segundo Adorno (2010), as três edições incorporam, também, uma nova concepção de direitos humanos, seguindo a orientação da Conferencia Mundial de 1993, reconhece-se a indivisibilidade dos direitos humanos: direitos humanos não são apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos. E por último, todos eles resultam de consultas à sociedade civil, em praticamente todo o território nacional, seja sob a forma de seminário para acolhimento de propostas e sugestões (PNDH1), seja sob a forma de Conferências Nacionais de Direitos Humanos (como nos PNDH2 e PNDH3). (ADORNO, 2010, p. 11)

Ainda que todos os programas tenham o propósito final de traduzir direitos, consagrados tanto na Constituição de 1988 como em acordos internacionais firmados pelo Brasil, em ações governamentais capazes de promover e garantir direitos existem alguns aperfeiçoamentos e inovações que são importantes diferenciar.

No PNDH1, o foco maior residiu no combate às injustiças, ao arbítrio e a impunidade, nomeadamente daqueles encarregados de aplicar leis. Centrado na garantia dos considerados direitos de primeira geração (políticos e civis), o programa cuidou da proteção do direito a vida, do direito a liberdade, do tratamento igualitário das leis, dos direitos da criança e do adolescente, das mulheres, da população negra, das sociedades indígenas, dos estrangeiros, refugiados e migrantes, e das pessoas portadoras de deficiência.

Segundo argumenta Adorno, o PNDH2 manteve essas orientações e ampliou o escopo de direitos a serem protegidos. Recuperando as críticas que o anterior mereceu, este incorporou os direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, assim como proteção dos ciganos; conferiu maior ênfase a violência intrafamiliar e no combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado. Neste sentido, expressa o autor, o PNDH2 tem que ser reconhecido pela incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais que “havia sido sombreados no PNDH1” (ADORNO, 2010, p. 12).

Finalmente, ainda segundo o pesquisador, o último programa introduziu algumas inovações como respostas as crescentes demandas da sociedade civil, ao mesmo tempo

em que programou algumas mudanças no referente ao desenho de formulação ampliando os espaços de participação. (ADORNO, 2010, p. 13)

Como mencionado na introdução, realizando um olhar comparativo entre o segundo e o terceiro programa, Adorno (2010) reconhece também que os temas “polêmicos” - a exceção dos eixos vinculados aos direitos à memória, verdade e justiça - já estavam presentes nas edições anteriores. Neste sentido, questiona: “Por que tanta celeuma? O que explicam essas reações tão duras, que os programas anteriores não conheceram?” (ADORNO, p. 18).

Sem dúvida, expressa o autor, a introdução do tema memória e verdade é um dos motivos. Neste sentido, a ausência de uma justiça de transição logo após o retorno à democracia e o continuísmo no interior das forças armadas responsáveis pela repressão sistematizada na última ditadura, favoreceu a continuidade da polarização político-ideológica em torno da questão, reinando o silêncio e a impunidade institucional. Neste sentido, argumenta que o levantamento contra os avanços das políticas de revisão do passado ditatorial, “abordados segundo um estilo, por assim dizer, direto abrupto e em direção ao confronto” estabeleceu o tom da disputa que marcou o pós-lançamento (ADORNO, 2010, p. 18).

Mas, ainda que seja este o disparador da tormenta midiática que se ocupou do Programa até suas mudanças, Adorno afirma que as explicações das fortes repercussões encontram-se no seio das alianças políticas e contrapesos que o PT foi adaptando a partir do Poder Executivo, encontrando fortes tensões e disputa de interesses que se manifestam ao interior do próprio gabinete governamental. Expressa o autor:

Como se sabe, os vínculos do PT com movimentos sociais são embrionários. A ideia de democracia direta, baseada em amplas consultas populares, com destacada organização e participação de delegados e representantes, com assento em conselhos consultivos e diretivos, com elevada capacidade de traduzir reivindicações em regulamentos e planos de ação, sempre esteve identificada com este partido e seus militantes. Não raro, este estilo de poder caminhou no sentido de confrontação de ideias e posições, de que resultaram protestos coletivos sob as mais distintas formas (das greves e manifestações de rua, as campanhas partidárias e obstruções parlamentares). No poder, sob a liderança do presidente Lula e com governabilidade assegurada por um leque de alianças — da extrema direita à extrema esquerda —, esse estilo de fazer política não é mais hegemônico (ADORNO, 2010, p. 18).

Colocando no centro do argumento as tensões no jogo de alianças políticas que seguram a governabilidade do PT, Adorno nos introduz numa questão silenciada por outros pesquisadores-militantes: as possibilidades e limites do consenso em torno à formulação de políticas públicas de direitos humanos.

Por último, o terceiro momento de produções acadêmicas dedicadas aos Programas Nacionais de Direitos Humanos, também se centram numa análise do PNDH3, mas colocando o foco nas formas de disputa do novo programa, principalmente nas usadas pela grande mídia brasileira. Tanto os trabalhos de Diego Motta (2012) como o de Vanessa Veiga de Oliveira (2012) se propõem recuperar a centralidade que a grande imprensa ocupou no conflito, analisando revistas semanais no primeiro caso e jornais impressos e televisivos no segundo.

A proposta de Motta (2012) resulta de grande interesse. Em primeiro lugar pela extensa revisão bibliográfica em torno do processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Em segundo lugar, pelo detido exame dos textos jornalísticos produzidos pelas quatro grandes revistas semanais brasileiras – *Veja*, *Época*, *Isto É* e *Carta Capital*- a partir do referencial metodológico conhecido como “hermenêutica de profundidade” proposto por John B. Thompson (1995), o que evidencia o caráter discursivo dos direitos humanos como repertório de confrontação. E, por último, pelo sistemático estudo comparativo realizado em torno das repercussões na grande mídia gráfica do lançamento do PNDH2 e do PNDH3.

Neste sentido, o pesquisador da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, realiza uma profunda descrição de cada um dos programas a fim de captar as mudanças e/o continuidades entre os mesmos (ver Anexo, Quadro1). Achando os mesmos resultados que Sérgio Adorno (2010), estabelece uma intrínseca relação entre os interesses liberais da grande imprensa brasileira e o contexto social e político no qual se insere o conflito pós-lançamento. Desta maneira, tal como Adorno, o pesquisador evidencia que a preocupação após do lançamento do terceiro programa excedia os limites do próprio programa.

Como manifestado anteriormente, ainda que em momentos diferentes, ambos os autores reconhecem uma série de elementos chaves para compreender o caráter do conflito. Sem aprofundar no assunto, estes pontos marcados são: 1) a histórica relação de parceria do PT com os movimentos sociais, e a sua estreita ligação com a defesa dos

direitos humanos desde o início da transição da ditadura à democracia; 2) a centralidade do Secretário de Direito Humanos, Paulo Vanucci (PT), na produção do último programa, embora ligado ao campo acadêmico, reconhecido pela atuação partidária e junto à sindicatos, e pela sua participação como militante da resistência armada contra ditadura - pela qual foi preso e torturado-, o que tem reforçado as vozes de oposição centradas na teoria do “revanchismo”; 3) a tensa estrutura de alianças políticas que integram a colisão no governo liderado pelo PT, incluindo agremiações e partidos de esquerda, centro-esquerda e centro-direita, tentado estabelecer consensos que garantam a governabilidade e desenvolvimento brasileiro.

Repolitizando a disputa em torno dos direitos humanos, Adorno (2010) e Motta (2012) entendem que o caso não pode ser compreendido por fora do entrelaçado jogo de relações de poder que disputam projetos políticos para o Brasil. Como afirma Diego Motta (2012, p. 333): “A questão não é nem só política nem só econômica, mas sim de economia política, isto é, daquilo que baseado em Mohun (1996), envolve as interfaces entre processos públicos democráticos e relações econômicas de troca de mercados variavelmente livres”.

Recuperando esta proposta de leitura, ao longo deste trabalho somamos o estudo de caso aos processos de institucionalização dos direitos humanos e as lutas pela definição destes direitos como assunto público no presente brasileiro. Para tal, parece-nos relevante estabelecer as formas de abordar estas questões. O que entendemos por direitos humanos? Quais as temporalidades, cenários e atores envolvidos na formulação dessas políticas públicas? O que é o *think tank* e como se vincula aos processos públicos?

## **1.2. Os direitos humanos como repertório de ação política**

Quando falamos de direitos humanos, nos enfrentamos com um conceito em constante disputa. Dentro do próprio campo marxista as discussões em torno do assunto tendem a enquadrá-los como um instrumento da burguesia na reprodução do modo de produção capitalista; ou seja, concebendo-os como ilusão política — necessária, mas transitória — enquanto a emancipação política não se transforma em emancipação humana. Mas o caráter situado e dinâmico dos conflitos que atravessam os direitos

humanos evidencia que estes ultrapassam a perspectiva dos direitos como simples reflexo da estrutura.

As análises que surgiram dentro do campo do marxismo tentam lançar um novo olhar sobre a questão. Nos estudos de Edward Thompson (1975), o historiador britânico elabora uma concepção do direito divergente em relação às visões liberais e deterministas do marxismo. Se por um lado, questiona-se a ideia liberal de lei como algo imparcial, superior aos interesses particulares, numa marcada tendência pelo consenso generalizado. Por outro lado, critica-se a percepção marxista-leninista de lei – parcela da superestrutura – como um simples instrumento de dominação de classe – necessidades da infraestrutura. Neste sentido o historiador afirma:

[...] Se a lei é manifestamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostre uma independência frente a manipulações flagrantes e pareça ser justa. Não conseguirá parecê-lo sem preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa [...] (THOMPSON, 1987, p. 354).

Assim, a alternativa desenhada por Thompson em relação ao liberalismo e ao determinismo economicista encontra a sua síntese na ideia de que o direito é um campo de conflito: enquanto as classes dominantes necessitam dela para oprimir os dominados, estes últimos dela necessitam para se defender da fúria opressora dos primeiros, constituindo assim uma autêntica luta em torno da lei.

Continuando com os aportes do campo historiográfico britânico, os recentes estudos sobre direitos humanos do filósofo húngaro István Mészáros (2008), a partir de uma releitura dos textos de Marx, tenta demonstrar que a complexa relação dialética entre base e superestrutura – entendendo que existe nesta última uma autonomia relativa essencial para cimentar o sistema de dominação do capital sobre a sociedade – não pode supor a reprodução idêntica das contradições da esfera econômica. Neste sentido Mészáros (2008, p. 164) afirma que:

A produção de ideias para além das restrições institucionais imediatas da superestrutura legal e política agem como um propulsor poderoso sobre a superestrutura, que, por sua vez, afeta dinamicamente as funções materiais da vida social. Sem ela, as realidades de classe se afirmariam automaticamente como uma determinação férrea, destruindo os próprios conceitos de lei e política.

Como explica Tarso de Melo (2011), o filósofo húngaro deixa claro a natureza capitalista dos direitos humanos, mas esclarece também que estes mesmos direitos são um importante campo de luta contra o capitalismo, “justamente por conta da importância que tais direitos têm para a legitimação ideológica do sistema de dominação necessário à reprodução do capital” (MELO, 2011, p. 193). Neste sentido, questionar a validade objetiva e subjetiva dos direitos humanos de uma perspectiva ontológica implica em eliminar a sua historicidade; porém criticá-lo pelo seu gênese, nos limita a pensar nas objetivações hoje inquestionáveis.

A perspectiva histórica para refletir sobre os direitos humanos nos permite resgatar processos de disputa que põe em evidência seu caráter controverso, ao mesmo tempo em que evidenciam as violências do sistema imperante. Assim, e retomando reflexões de Edward Thompson (1975), podemos considerar que os direitos humanos são uma arena de conflitos desenvolvidos na esfera da sociedade civil, onde se disputam as objetivações – que, como no caso do PNDH-3, estão voltados ao desenvolvimento de políticas públicas –, do mesmo modo podem gerar resistências e novas formas de organização, que engendram processo de novas lutas.

Como mencionado no início deste trabalho, não temos a intenção de realizar uma ontologia dos direitos humanos. Seguindo a proposta do pesquisador colombiano Jaime López Pacheco (2013), nos interessa a investigação sobre a forma como eles são mobilizados e utilizados como um repertório de confronto político. Neste sentido, o investigador colombiano argumenta que:

Los derechos humanos en movimiento se inscriben en una tensión ineludible, en cuanto mecanismos institucionales de regulación de las relaciones entre los estados y los individuos, a la vez que como mecanismos y recursos de articulación de la acción de reclamo por principios elementales. Pasar de un estudio basado en derechos, a un estudio del enmarcamiento de derechos, con un marco jurídico que respalda sus peticiones, aporta a comprender cómo los derechos humanos en movimiento deben entenderse en la tensión intrínseca que los caracteriza: como medio de constreñimiento de poder y como mecanismo de regulación institucional de relaciones. (LOPEZ, 2013, p.32)

Desta forma, entendemos que uma abordagem construtivista e interativa da disputa permitirá tomar os direitos humanos como forma de manifestação dos

movimentos e das condutas sociais e como parte de um processo político, mais do que o seu pressuposto e seu objeto. Como explica López Pacheco:

De esta manera, se entiende como *repertorio de derechos humanos*, el tipo de acción política que se concentra principalmente en la recolección, la publicación, la distribución y la promoción de reivindicaciones de derechos humanos en un país, observando que sus tácticas están basadas en la información y la agitación de la opinión pública con fines políticos que pueden sobrepasar la búsqueda del respeto o la garantía de ciertos principios jurídicos. (LOPEZ, 2013, p. 26-17)

Continuando nesta perspectiva, a disputa em torno da construção do último Programa Nacional de Direitos Humanos não pode estar alheia às análises dos atores que mobilizam os direitos humanos, às formas de emergência dos grupos e interesses que confluíram e confrontaram durante o processo, os repertórios aprendidos e reformulados, e o contexto político e historicamente situado na formação da ação coletiva.

## **2. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS**

### **2.1 Estado e sociedade civil: os aportes de Antônio Gramsci à teoria do Estado**

A importância e atualidade do pensamento de Antônio Gramsci sobre o social e o político recaíram no princípio da totalidade, evidenciando que essas duas esferas não podem ser tratadas desvinculadas do fator econômico, ou seja, da relação entre infraestrutura e superestrutura, mas também estabelecendo uma ampliação da teoria marxista, superando as concepções deterministas que estabeleciam uma relação de reflexo entre a primeira sobre a segunda. É importante lembrar que o intelectual italiano entende a política como esfera mediadora entre a produção material e a reprodução da vida humana que, ante o princípio da totalidade, não exclui as especificidades e determinações desses momentos parciais e seus encadeamentos recíprocos.

Em diálogo com Marx, Engels e Lênin, o olhar gramsciano nos brinda numerosas ferramentas para analisar a complexidade das relações Estado/sociedade próprias do capitalismo desenvolvido. Refletindo sobre a realidade italiana de entre guerras, e advertindo como novo fenômeno a crescente socialização da política, Gramsci elabora sua teoria “ampliada” do Estado, indicando que a superestrutura não se expressa apenas

na esfera da sociedade política por meio de seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas, também mediante uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil.

O olhar comparativo e histórico do pensador italiano o levou a estabelecer uma clara distinção da relação sociedade-Estado no decorrer do modo de produção capitalista. Segundo Gramsci, os primeiros regimes liberais estiveram caracterizados pela participação restrita, sendo o Estado o único ator político coletivo. A complexificação da sociedade, produto do desenvolvimento do capitalismo, levou a um processo de ampliação de atores políticos que obrigou a ampliar os canais de participação. Com a socialização da política, Gramsci detectou o surgimento de uma complexa rede de organizações coletivas, de novos sujeitos políticos que estabeleceram uma nova correlação de forças com implicações nos equilíbrios de poderes, até então restritos às frações da burguesia.

Desta forma, a teoria ampliada do Estado proposta por Gramsci não se opõe as formulações de Marx e Engels, se não que incorpora novos elementos que se fizeram necessários para abordar os novos fenômenos de sociabilidade política. Os primeiros passos da teoria política marxista representada nos escritos de Marx Engels e Lênin, apresentam uma teoria do Estado restrito, como a máquina estatal composta por um conjunto de aparelhos repressivos que adequavam à realidade do contexto de desenvolvimento do capitalismo de meados do século XIX e princípios do XX. A ampliação gramsciana da teoria marxista do Estado estabelece um diálogo com os novos fenômenos sociais de participação que expandiram a esfera do público, evidenciando a importância da obtenção de “consenso” – como legitimação resultante das lutas pela hegemonia –, voltando a ser central na ação política.

Nesta mesma perspectiva, a ampliação do olhar sob Estado lhe permitiu captar a existência de um conjunto dos organismos chamados ‘privados’ responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias que se pretendem hegemônicas sobre toda a sociedade.

Foi a partir desta descoberta analítica que Gramsci incorporou uma nova esfera no interior das superestruturas. Assim, o Estado no sentido amplo comporta duas esferas que denominou sociedade política e sociedade civil. Desde esta perspectiva, enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos do Estado, a sociedade civil reside no que Gramsci chamou “aparelhos privados de hegemonia” –

entre os que podemos mencionar as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as associações profissionais, a organização material da cultura, os meios de comunicação etc. Neste sentido Coutinho adiantou:

Gramsci registra aqui o fato novo de que a esfera ideológica, nas sociedades capitalistas avançadas, mais complexas, ganhou uma autonomia material (e não só ficcional) em relação ao Estado em sentido restrito. Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. (COUTINHO, 1989, pp. 77-78)

É nesse sentido que longe das interpretações essencialistas, des-historicizadas e despolitizadas, a teoria gramsciana propõe um olhar totalizador onde não existe uma sociedade civil descolada das condições objetivas, plano em que se desenvolve uma forma de relação hegemônica.

## **2.2 Relações de hegemonia**

Em contexto em que a democracia, ao menos na sua forma procedimental, parece se afiançar trás décadas de sucessivas interrupções autoritárias, uma pergunta se repete nos estudos sobre os processos pós-transicionais: como é possível que frente às contradições, desigualdades imperantes, o Estado mantenha o consenso e a legitimidade pra continuar sendo o centro do domínio político? Ainda os Estado pós autoritários não tem omitido o uso da violência como forma de resolver os conflitos de interesses, pode se afirmar que a reprodução das relações sociais não se da a partir da total coesão. Para compreender estes processos o conceito “hegemonia” resulta fundamental. Num famoso fragmento dos *Cadernos* intitulado “Análisis de situaciones y relaciones de fuerzas”, Gramsci expressa:

donde se logra la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, de un grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados. Esta es la fase más estrictamente política, que señala el neto pasaje de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas, [...] determinando además los fines

económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha, no sobre un plano corporativo sino sobre un plano “universal” y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados (Gramsci, 1975:72)

Os projetos hegemônicos estão compostos por visões particulares da ordem social. Neste sentido, disputa por projetos, deixa em evidencia o caráter incompleto e dinâmico desta relação. Na luta por estabelecer o predomínio, a classe dominante tem que “converti-se” em relação aos interesses dos grupos subordinados; deve superar a sua fase corporativa para permitir a transposição dos seus interesses particulares como gerais.

O pesquisado Javier Balsa propões sistematizar três formas de compreender a construção de hegemonia. Uma primeira, que concebe à hegemonia em termos de “aliança de classe”, como acordo político entre sujeitos sociais imodificáveis pela aliança. A segunda se explica a partir do reconhecimento da “direção intelectual e moral” da classe dominante. E por último, a mais abrangente e relacional, a hegemonia é entendida como a incorporação de um “modo de vida” que favorece a aceitação da dominação, dando lugar à legitimidade e ao consenso. (Balsa, 2006: 16).

Recuperando esta última perspectiva, podemos dizer que as disputas pela hegemonia se traduzem, também, nos conflitos por enquadrar e definir os assuntos públicos. Em tanto o Estado se apresenta como a unificação da vontade coletiva, a hegemonia se converte num projeto de nação, de integração e desintegração, de modernização e desenvolvimento social sob a unidade nacional. Em palavras de André Guiot (2011):

Como os projetos que se pretendem hegemônicos só amadurecem na medida em que são capazes de “tornar-se Estado”, devemos estudar as políticas públicas como derivadas da relação entre sociedade política e a sociedade civil, ou seja, através das redes de agentes e/ou agências da sociedade civil organizada que se fazem presentes e atuantes, de forma tensa, junto a organismos da sociedade política, imprimindo neles seus interesses peculiares. (GUIOT, 2011, p.9).

Neste sentido, acreditamos que os processos de formulação de políticas públicas em cada uma das suas etapas são formas condensadas nas quais pode se observar as disputas e relações de força que se expressa em políticas concretas.

### **2.3 Políticas Públicas e construção da agenda pública**

As políticas públicas podem ser entendidas como “ação estatal”; isto é, a implantação de um projeto, por meio das ações do governo destinadas a determinados setores da sociedade. Mas reduzir as políticas públicas à ação concreta dos aparelhos de Estado ignora uma série de questões que são fundamentais para a compreensão do processo: como surge o assunto/problema que exige a intervenção do Estado? Quem define o arranjo da ação? Em que cenários são tomadas as decisões? Quem diz o que entra e o que não entra na agenda pública? Quem define o problema e as possíveis soluções?

Como sistematizam Daniel Vázquez e Domitille Delaplaca (2011), as políticas públicas podem ser entendidas como parte de um processo de racionalidade e de análise, a partir de seu “ciclo de vida” que é realimentada constante e sistematicamente. O ciclo é composto por sete processos: entrada do problema na agenda pública; estruturação do problema; definição do arranjo das possíveis soluções; a análise dos pontos a favor e contra das mesmas; a tomada de decisão; a implementação e a avaliação. Conforme apontam os autores, a estruturação do problema está em fazer um diagnóstico onde são especificados quais são suas causas e suas possíveis soluções.

Um problema não tem uma solução única, de acordo com a maneira como ele foi estruturado, diversas soluções podem ser dadas ao mesmo. Nesta perspectiva, e como afirma Vasquez e Delaplace, temos que:

La estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los momentos más “políticos” del ciclo de vida de la PP, donde la ideología, los intereses y lo saberes en conflicto o competencia se entremezclan (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 46)

De acordo com Cobb e Elder (1972), podemos considerar a formação de agenda como sendo o processo através do qual as demandas dos diversos setores da sociedade civil e política são transformadas em assuntos que chamem a atenção dos poderes públicos, responsáveis pelo desenvolvimento de políticas que respondam às perguntas apresentadas como um problema. Mas, entendida como um processo de formação, seu sucesso depende da capacidade que atores envolvidos têm de conseguir a atenção dos governos e dos meios em que é definido o assunto.

Assim, os problemas que disputam pelo ingresso na agenda de governo durante o processo de formulação de uma política pública, podem ser considerados como construções sociais que evidenciam concepções específicas da realidade e que disputam em circunstâncias desiguais. Como argumentaram Elder e Cobb (1984: 115), a centralidade desta fase do processo reside na disputa sobre a definição, e engloba as eleições posteriores da política, reafirmando, mantendo ou transformando certas concepções da realidade, e evidenciando que grupos e organizações da sociedade civil efetivamente definem e justificam quais questões sociais entram (e quais não) na agenda institucional, quais serão as formas atuais e, portanto, qual será o alicerce que dará as direções para o tema escolhido.

Sob essa perspectiva, cabe realizar dois esclarecimentos: em primeiro lugar, não podemos reduzir a análise à burocracia pública ou entidades institucionais, pois a construção das agendas são resultados de conflitos desenvolvidos pelos canais institucionais e não-institucionais, envolvendo órgãos público e diferentes entidades e agentes da sociedade civil; em segundo, não basta só estudar as definições que disputam pelo ingresso na agenda institucional, é necessário também analisar as formas em que essas definições são apresentadas no debate público, as ferramentas de difusão e os canais através dos quais circulam os discursos, as estratégias desenvolvidas pelos grupos interessados em influenciar as formas de ação do Estado.

A existência de uma pluralidade de agentes e cenários nos processos de política pública não deve fazer-nos cair na confusão de que todos ocupam espaços igualitários ou tem as mesmas possibilidades de fazer ouvir a sua voz e apresentar suas demandas. Como analisou Pierre Bourdieu (1988), as disposições que se desenvolvem os diversos agentes correspondem a diferentes posições que nos ocupam diversos universos sociais mais delimitados e específicos, em que eles participam e pertencem. Como expressa o pesquisador Angres Guiot:

Como os projetos que se pretendem hegemônicos só amadurecem na medida em que são capazes de “tornar-se Estado”, devemos estudar as políticas públicas como derivadas da relação entre sociedade política e a sociedade civil, ou seja, através das redes de agentes e/ou agências da sociedade civil organizada que se fazem presentes e atuantes, de forma tensa, junto a organismos da sociedade política, imprimindo neles seus interesses peculiares. (GUIOT, 2011, p.9)

Neste sentido, achamos que os processos de formulação das políticas públicas em cada uma de suas etapas são formas condensadas em que podem ser observadas as relações de forças entre os grupos sociais em disputa, que se expressa em políticas concretas, neste caso de direitos humanos. Seguindo por estas perspectivas, interessa-nos distinguir a forma que tomam as disputas na sociedade civil e aquelas que atingem a dimensão estatal propriamente dita, expressadas em políticas públicas. A aproximação ao processo estudado focando na arena sócio-política nos permitirá observar de modo direto às disputas entre os atores sociais e as formas em que estes pressionam para obter seus fins, nos permitindo identificar a complexidade das relações de forças - expressas nos discursos e em outras ações públicas-, que permitam esclarecer as formas e direções das tomadas de decisões que afetam e pretendem se impor ao todo social.

#### **2.4 Políticas públicas, saber experto e *think tank***

Segundo Wilke (2007), nas últimas décadas é possível constatar que as premissas de tipo “cognitivo”, sustentadas na crença de que as decisões dos assuntos públicos podem ser baseadas em conhecimentos e considerações de *expertise*, compartilham um espaço chave na tomada de decisões democráticas, junto com as premissas de tipo “normativo”. Neste contexto, o recurso à *experticia* resulta fundamental na construção e definição de um assunto público, na medida em que permite dotar de credibilidade técnica um saber que pode servir de base para uma deliberação pública. Tal como explica Pinilla e Godoy (2010), no marco de uma gradual extensão de políticas baseadas em *expertise*, a “gestão do conhecimento especializado” serve como via de tradução entre comprovação científica e decisão política no momento de avaliar alternativas.

Embora a história das relações entre as esferas do “saber” e “política”, possam ter origem na antiguidade clássica até os primórdios da modernidade com a obra de Maquiavel, reconhecendo uma ruptura na Modernidade depois da constituição das ciências sociais como disciplina autônoma, sua articulação com as necessidades do Estado burocrático e racional, e o desenvolvimento do sistema capitalistas, numerosos autores insistem que foi durante o período entre a crise dos anos 30 e o final da Segunda Guerra Mundial, que começa a se definir mais claramente a relação entre o

conhecimento especializado (*expertise*), de um lado, com o de política pública (public policy) de outro. (CFR. CAMOU, 2006)

Esta nova etapa da relação do “saber e política” que Antonio Gramsci (1975) reconheceu como um processo de ampliação do Estado pode ser caracterizado pelo surgimento de organizações público-privadas com interesse pela definição do público, a incorporação de um ator experiente ao jogo político e a emergência de um meio simbólico denominado *expertise*. (Pinilla, 2012). Sobre este último ponto Juan Pablo Pinilla argumenta:

En efecto, existe cierto acuerdo en señalar que la *experticia* no funda su efectividad en la cualidad de verdad del saber (Fischer, 2009: 143), sino más bien en su aplicabilidad en servicio de ciertas decisiones o acciones (Limoges, 1993). La *experticia* puede comprenderse, en consecuencia, como una forma elaborada de la influencia social, que ha conseguido cierta especialización al apoyarse en un marco institucional y en organizaciones particulares, una de las cuales son los *think tanks*. (PINILLA, 2012: 122)

A existência de consultoras, entidades internacionais e nacionais, organizações não governamentais, núcleos de estudos universitários e centro de estudos privados que procuram participar dos processos de construção dos assuntos públicos, são fundamentais na atualidade dando forte visibilidade aos novos agentes privados entre os quais se encontram os *think tanks*. Em termos gerais, podemos dizer que os *think tanks* podem ser definidos como organizações privadas - centros, institutos, fundações -, que aspiram à intervenção nas políticas públicas e à influência na tomada de decisões por meio da produção de ideias e da gestão de *experticias*. (CF. BELLETINI, 2007, p. 113; GARRA, 2007, p. 180; PINILLA E GODOY, 2010)

Também conhecido como “grupo de especialistas”, “usina ou tanque de pensamento”, o termo *think tank* começou a ser usado nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial para descrever os institutos que desenvolvem estratégias militares e análises de políticas no contexto da Guerra Fria. Uma abordagem clássica para os estudos dos *think tank* tem como referência o pesquisador Kent Weaver (1989), que em sua pesquisa realizada nos Estados Unidos, criou uma tipologia, que serviu como referência para estudos futuros.

Segundo Weaver argumentava, podem ser distinguidos pelo menos três tipos de *think tank*: “*universities without student*”, “*contract reserach organizations*” e

“*advocacy tanks*”. Sintetizando as classificações estabelecidas em seu artigo intitulado “*The changing world of think tanks*” (1989), pode-se caracterizar: 1) *Universities without student*: como instituições voltadas a realizar pesquisas acadêmicas apoiadas no rigor metodológico como garantia de qualidade.

Entretanto, ao contrário dos centros universitários não têm como função a formação diária de estudantes, mas sim a formulação de pesquisas diretamente orientadas ao debate político com uma abordagem prática; sendo financiada por empresas, indivíduos e fundações; 2) *Contract reseach organizations*: essas instituições também estão baseadas em um rigor metodológico, mas diferem das anteriores por sua fonte de financiamento (contratos pontuais) e por seu caráter específico de participação na esfera pública para o qual foram contratadas.

Neste sentido, suas pesquisas são fortemente influenciadas pelos interesses de quem as contratou; 3) *Advocacy tanks*: diferente das anteriores, sua função não é a de gerar pesquisas originais com rigor metodológico, mas sim influenciar no debate público através do uso dos aparatos publicitários. Seu interesse é atuar como formadoras de decisões políticas e convencer/interpelar o público/consumidor dos meios de comunicação a partir de suas produções.

Tomando esta tipologia clássica, podemos identificar pelo menos quatro funções comuns a esses três tipos de organizações que vinculam *expertise* e políticas públicas: 1) elas são fonte de ideias sobre políticas públicas; 2) são fontes de avaliação de propostas e alternativas; 3) estão formadoras de especialistas; 4) são fontes de autoridade técnica.

Resgatando a dimensão de poder nos processos de construção e circulação de conhecimento, os enfoques enquadrados em “*epistemic communities*” e “*policy network*” têm proporcionado uma abordagem interessante para os estudos desses tipos de organizações.

Entendida – para o primeiro caso - como uma rede de especialistas envolvidos em uma comunidade epistêmica, onde o conhecimento é desenvolvido com a finalidade de se comunicar e influenciar a agenda dos governos, através das burocracias e tomadas de decisões com base nas *expertise* (Stone, 1994), ou como um grupo de atores que partilham ideias, tentando influenciar nos problemas políticos como resultado das flutuações do sistema prevacente do conhecimento em uma área política (Sabatier,

1987: 605), ambos os modelos enfatizam o papel das ideias e aprendizados como fatores centrais nas relações políticas, fornecendo algumas ferramentas de análise fundamentais nos estudos dos *think tanks*.

James Allen Smith (1991) problematizou as diferentes naturezas de especialistas que atuam nos *think tanks*. A partir da perspectiva que proporciona um peso relevante na construção e circulação do conhecimento e da congregação de especialistas que se reconhecem como autorizados a influenciar na tomada das decisões, propôs uma tipologia de seis perfis que muitas vezes se sobrepõem: 1) *scholar-statesman*: ocupam ou já ocuparam cargos importantes no governo; 2) *policy specialists*: técnicos e/ou acadêmicos especializados em um determinado assunto de política pública; 3) *policy consultants*: consultores de atuação ad hoc; 4) *government experts*: aqueles que usam seus cargos para participar e terem lugar diferencial no debate sobre a definição e influência em um assunto público; 5) *policy entrepreneurs*: que promovem a criação de novas instituições e de *think tanks*; 6) *policy interpreters*: especialistas que participam das coberturas midiáticas sobre um tema, para comentar e fornecer explicações técnicas e supostamente neutras, dando um tom de seriedade e consistência nessas coberturas.

Como afirma o pesquisador catalão Xifra Jordi (2005), o lugar-chave que ocupam os meios de comunicação como atores políticos na atualidade, fortaleceu o relacionamento com os *think tank* que atuam como *advocacy tank* e valorizou os especialistas que desempenham a função como *policy interpreters*. Neste contexto, acrescenta Jordi (2005, p. 85), seus objetivos de comunicação são articulados através da manipulação das relações públicas sobre um quadro de atuação própria do marketing, onde os produtos são as ideias.

A diversidade de classificações e tipologias que estamos tentando sistematizar mostra um esforço para, pelo menos, dar um quadro comum a diversidade de formas e funções que recebem este tipo de instituições. Sem descartar a utilidade destas proposições teóricas anteriormente citadas, é central a proposta de Medvetz (2008), que entende os *think tanks* como organizações híbridas, dinâmicas e historicamente posicionadas nas fronteiras de diversos campos – do político, do econômico, dos meios de comunicação e da produção do conhecimento – destinados a influenciar as opiniões ou decisões referentes às políticas públicas.

Voltando a Wilke (2007) e como argumentam as pesquisadoras brasileiras Camila Carneiro Dias Rigolin e Maria Cristina P. Innocentini Hayashi (2012):

Acredita-se que essas instituições existam justamente por se considerar o poder que as ideias têm, integrando uma complexa e ativa comunidade de produção do conhecimento, funcionando dentro de um contexto sociopolítico, absorvendo, reciclando e elaborando as questões mais prementes de um lugar e/ou época” (RIGOLIN; HAYASHI, 2012, p. 22).

Partindo de um olhar construtivista dos diretos humanos, situando o caso dentro do processo de formulação de políticas públicas e delimitado aos *think tank* como atores políticos legitimados pela *experticie*, trazemos brevemente a seguir a perspectiva com a qual avançamos no estudo.

## **2.5 Perspectivas argumentativa da dinâmica do conflito social**

A perspectiva argumentativa do conflito social nos brinda com uma série de ferramentas com as quais abordamos o estudo dos processos sociais responsáveis pela emergência e as disputas em torno da definição dos assuntos públicos. A partir do resgate da argumentação como elemento central da análise, essa perspectiva confere legitimidade ao debate público como arena na qual os partidos políticos, a mídia, os grupos organizados e o poder público participam de um permanente processo de debate.

Como expressa Mario Fuks (2000), um ponto de partida desta perspectiva é que a emergência de questões na agenda pública não se explica pelos atributos intrínsecos dos assuntos, e sim pela dinâmica social e política do processo de definição (FUKS, 2000, p.80). Segundo o autor:

As versões a respeito de um assunto elaboradas no contexto das disputas localizadas são, ao mesmo tempo, permeadas e contribuem para a constituição do quadro de referência mais amplo a partir do qual um determinado assunto público é elaborado e tratado. Essas versões são alimentadas por esquemas argumentativos, os quais fornecem amplos repertórios de recursos retóricos para a elaboração de relatos a respeito de eventos significativos (FUKS, 2000, p. 87).

O autor discorre ainda que, uma vez alcançado o status de assunto público, a definição de uma determinada questão social deixa de ser monopólio exclusivo dos segmentos originalmente responsáveis por sua promoção. A partir desta perspectiva analítica se assume uma pluralidade de atores, grupos e instituições que participam das

disputas. Aliás, alguns desses têm claras vantagens sobre os outros, fundadas na distribuição diferenciada de recursos materiais, organizacionais e simbólicos e com consequência sobre a capacidade de incidir no processo político.

Acrescentando a questão, e recuperando a perspectiva ampliada das arenas do confronto, a estratégia inicial daqueles que competem por um determinado assunto público é encontrar abrigo em canais institucionais pelos quais atuarão, no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos (FUKS, 2000, p. 82).

Recuperando as contribuições de Gamson e Modigliani (1989), Mario Funk (2000, p. 88) propõe duas categorias analíticas capazes de explicar a dinâmica por meio da qual se organiza o debate público, são: os pacotes interpretativos e a cultura do assunto. A primeira é constituída pelo conjunto dos pacotes interpretativos que confluem e confrontam o debate público; os segundos são os enquadramentos específicos constituídos por dois mecanismos básicos: 1) por meio de metáforas, exemplos históricos e imagens visuais, sugere como pensar o assunto; 2) versando sobre as causas, consequências e valores que dão suporte às argumentações dos atores presentes do debate.

A proposta deste trabalho é analisar as formas como os intelectuais membros do IMIL participaram da disputa em torno ao PNDH3, detectando os enquadramentos argumentativos que se difundiram na grande mídia brasileira a partir das vozes diferenciadas dos “especialistas”.

### **3 PESQUISA, METODOLOGIA E FONTES**

O primeiro passo nesta pesquisa foi reconhecer o ator estudado. Tendo em conta o IMIL como *think tank*, nos interessou captar os objetivos e missões institucionais, quem o compõe e qual é o perfil dos intelectuais que ali se congregam e como atuam organicamente. Para avançar nesta primeira tarefa recorreremos às análises da escassa produção bibliográfica sobre o assunto, sendo de grande aporte a dissertação de mestrado de Luciana Silveira (2013) – recorrentemente citada no próximo capítulo- e a triangulação com documentos internos, relatórios de atividades e dados institucionais acessíveis no site oficial do IMIL ([www.imil.org.br](http://www.imil.org.br)).

Entendendo que a ação do IMIL tinha que ser situada no âmbito do conflito selecionado como caso de estudo, uma segunda etapa desta pesquisa dedicou-se a

contextualizar os processos de formulação do último PNDH. Para isso, por princípio foi fundamental estabelecer um diálogo com algumas discussões acerca do modelo de desenvolvimento e das relações de poder que estruturam o contexto brasileiro; para em seguida dialogarmos com as análises focadas nas lutas pela ampliação da democracia e de participação nos assuntos públicos.

Recuperando os aportes de Adorno (2010) e Motta (2012), nos perguntamos: houve mudanças nas formas de relação situadas nas CNDH? Que novidade podem se identificar a partir do começo da “Era Lula”? Para avançar sobre este ponto recorreremos à triangulação dos estudos e ensaios orientados para refletir em torno dos processos de institucionalização dos direitos humanos no Brasil e aos PNDHs, bem como dos próprios programas e os relatórios das CNDHs, todos estes documentos acessíveis no site <http://www.dhnet.org.br/>.

Fazendo uso das ferramentas analíticas trazidas nos estudos sobre os cenários de interação sócio-estatal, pretendeu-se rastrear os formatos institucionais propostos para as CNDHs, as formas de participação, as demandas e resoluções finais de cada um dos “encontros”. Centrados na importância dos processos participativos que envolvem os programas, tentamos estabelecer um olhar comparativo por meio do qual buscamos captar os câmbios e as continuidades que atravessam as onze conferências celebradas desde 1996 e assim registrar as particularidades daquela última convocada para formular o PNDH3 (HEREVIA, 2006).

Como abordado na introdução, esta forma de avançar sobre o caso nos possibilitou entender as ações do IMIL não só em relação ao conteúdo do programa, senão também envolvidas num processo de disputas políticas, alianças contraditórias e condições de oportunidade que caracterizam o *think tank* como ator político.

A partir da primeira aproximação ao caráter institucional do IMIL e delimitado o processo político no qual se situa a ação do *think tank*, a terceira fase desta pesquisa esteve dirigida à análise da ação no âmbito do PNDH3. Partindo do ponto de vista que sua função é produzir e por em circulação determinado tipo de saber, diferencial para incidir nos assuntos públicos, procuramos registrar a dinâmica argumentativa com a qual o instituto demarcou lugares da enunciação, se solidarizou com outros grupos e se somou as vozes em oposição ao programa.

A fim de avançar neste ponto, um primeiro passo foi pesquisar no site institucional todas as publicações lançadas entre os anos 2009-2010 que contivessem o termo “Programa Nacional de Direitos Humanos” ou “PNDH”. Ao constatar a ausência de menções prévias ao lançamento do primeiro decreto presidencial (12/2009), identificamos que a ação do *think tank* centrou suas ações em incidências para modificar o texto original.

Segundo a informação recolhida, as ações do IMIL no âmbito do PNDH3 se basearam na participação independente dos intelectuais membros como especialistas na mídia e redes sociais e, em forma coletiva, na organização do 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão, que teve como um dos temas centrais o novo programa.

Frente à ausência de registros audiovisuais significativos que nos permitam captar a participação destes intelectuais em rádios e programas de TV, nos centramos na análise das produções escritas. Das 37 publicações no site institucional que entre dezembro de 2009 e maio de 2010 mencionaram o novo programa, 24 são artigos assinados por intelectuais membros do instituto e 18 foram publicados em meios de comunicação gráficos de circulação nacional.

A partir da análise das fontes escritas e do estabelecimento dos temas abordados como problemáticos segundo a ótica dos autores, propomos uma serie de classificações analíticas, ou enquadramentos, com as quais sistematizamos as argumentações que unificaram as vozes dos intelectuais envolvidos no assunto.

Vale dizer que entendemos por enquadramentos os princípios de organização que governam os eventos sociais e o nosso envolvimento com eles. Inscrito na teoria da comunicação, Entman (1993) afirma que enquadrar é eleger alguns aspectos de uma realidade percebida e fazê-los mais salientes em um texto comunicativo, a partir de quatro funções para o enquadramento: definir problemas, diagnosticar causas, fazer julgamentos morais e sugerir soluções; “o enquadramento de uma notícia é realmente uma impressão de poder” (ENTAMAN, 1993, p.5).

Neste sentido, conceito de enquadramento permite entender o processo político como uma disputa sobre qual interpretação prevalece na formação, no desenvolvimento e na resolução de controvérsias políticas. O conceito permite ainda ressaltar como estas controvérsias se desenvolvem, não através da apresentação de “fatos” ou “informação”, mas sim através de interpretações que são utilizadas para avaliar estes eventos ou temas

políticos. Estas se apoiam em imagens, metáforas, citações e construção de relatos que em forma teleológica traçam linhas de contato entre o passado e o presente.

Partindo desta perspectiva no último capítulo desta dissertação propomos quatro enquadramentos que nos permitem situar as ações do *think tank* recuperando os aspectos teóricos e políticos que as fundamentam.

Assim, e mantendo o mesmo objetivo, nos dedicamos a analisar uma segunda forma de ação institucional, tentando captar como estes enquadramentos se manifestaram em torno do tema na mídia e nas propostas de formulação de uma nova regulamentação. Acessíveis também em formato digital no canal [www.youtube.com](http://www.youtube.com), foi possível assistir à maioria das palestras que compôs a jornada em torno do 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão, realizado em março de 2010, em plena efervescência mediática em torno ao PNDH3. Neste caso nos interessou registrar os motivos e o formato do evento, os atores participantes, as dinâmicas e os discursos que circularam nas mesas.

Com isto, a partir da perspectiva argumentativa, captando as ações individuais dos intelectuais membros do IMIL e o desenvolvimento do evento institucional, propomos uma análise sobre a ação do *think tank* dirigida para incidir como especialista da mídia no processo de formulação do último PNDH.

## CAPITULO II. O INSTITUTO MILLENIUM

Neste capítulo apresentamos o Instituto Millenium como ator político no atual cenário brasileiro. Recuperando algumas leituras supracitadas sobre os *think tank*, nos interessa identificar alguns fatores institucionais que o caracterizam e que delimitam suas particularidades de atuação. Evidenciada a intrínseca vinculação entre os membros do instituto com os conglomerados empresarias que concentram o serviço da mídia no Brasil, parece-nos necessário mapear o sistema de meios de comunicação no país afim de situar a ação institucional e aprofundar na leitura sobre seus interesses e repertórios. Para isso recuperamos uma série de dados institucionais de acesso público, no site [www.imil.org](http://www.imil.org), bem como estudos recentes dirigidos a analisar a contração mediática brasileira.

### 1. ALGUNS DADOS SOBRE OS *THINK TANK*

Autores como Abelson (2002), Stone (1996) e Weaver (1989) reconhecem três gerações de recortes temporais ou estados, em relação aos tipos de *think tanks*. A primeira, situada nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, pode ser localizada nas primeiras décadas do século XX, antecedendo à Segunda Guerra Mundial. Neste contexto, podem ser entendidos como uma resposta ao crescimento do Estado voltado a resolver os problemas de urbanização e crescimento econômico, dedicados ao estudo da política nacional e da política internacional.

Segundo Weaver (1989), nesta primeira etapa é possível observar uma forte orientação acadêmica e de pesquisa que se aproxima do modelo de “universidades sem estudantes”, realizando pesquisas de longo prazo e, procurando formar uma elite de opinião, entretanto reservando a independência da organização (Stone, 1996). Um exemplo recorrente desta primeira etapa é o *Brookings Institute*.

A segunda geração de *think tanks* abrange os conflitos pós-guerra, onde surgiram instituições privadas contratadas para resolver assuntos públicos. Este estado encontra uma de suas melhores referências que é a fundação da *RAND Corporation – Research and Development–*, grupo de pesquisa voltado para o desenvolvimento de tecnologias de guerra. Foi a partir das ações realizadas por esta instituição que se firmaram as bases do que seriam os denominados *think tanks*: organizações cujo fim específico era influenciar na formulação de políticas públicas.

Por último, a terceira geração que começa nos finais da década de 70 e início da de 80, se enquadra no contexto do declínio do consenso keynesiano e da crise do Estado de Bem-estar social, evidenciando o alcance mundial e o avanço deste tipo de instituição em seu formato de *advocacy* ou militante. Uma das inovações inerentes a esta estrutura organizacional é a forte relação que mantêm com os meios e a opinião pública, o que os leva a combinar a definição de uma posição política ou ideológica com estratégias de marketing (Unha, 2004: 5).

Seguindo os estudos realizados por Uña (2004) e Bellettini (2006), nos países do Cone Sul, os *think tank* ingresaram no cenário político durante as décadas de 60 e 70, depois da expulsão de importantes acadêmicos das principais universidades por parte dos regimes ditatoriais. Como explica Uña (2004) a instabilidade política e os sucessivos golpes cívicos militares, implicaram em frequentes intervenções das universidades e na interrupção de suas atividades.

Ainda de acordo com Uña (2004), esta instabilidade trouxe consequências na redução dos espaços que tradicionalmente se tinham dedicado à pesquisa, incentivando os intelectuais a buscarem novos espaços que lhes permitissem resistir às vicissitudes da política nacional fora das universidades, dando impulso à criação de centros privados de pesquisa. O Instituto de Sociologia fundado por Gino Germani na Argentina em 1958 é um exemplo deste fenômeno, bem como o posterior CEBRAP, no Brasil, fundado no início dos anos 70, entre outros, por Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, Uña (2004), Gárate (2008) e Bellettini (2006) afirmam que foi durante o processo de transição democrática que os *think tanks* e centros de estudos começam a ter protagonismo na região. Segundo os dados levantados por Uña e col. (2004) para estudar o caso argentino, 19 dos 28 *think tanks* foram fundados na década de 1990. No caso brasileiro por sua vez, segundo o recente estudo de Thiago Aguilar de Moraes (2013, p. 5), dos 81 *think tank* reconhecidos pelo *The think tanks and Civil Societies Program* para o ano de 2012, 2 foram criados na década de 1940, outros 2 nos anos 50, 4 durante a década de 1960, 10 durante os anos 70, 17 nos anos de 1980; 16 em 1990 e 18 durante a primeira década do novo século.

A partir da leitura desses dados, podemos observar que o retorno às democracias entre as décadas de 1980 e 1990 foi o contexto para uma nova e ampliada disseminação de agentes privados, entre eles o *think tanks* e os especialistas. Em seu estudo sobre o

papel dos centros de políticas públicas nas reformas públicas implementadas na América Latina, Orazio Belletini (2006) explica que a abertura democrática, a tecnificação da política, as políticas, e a deslegitimação do Estado, na gestão dos fundos públicos e em sua capacidade de responder de forma responsável e eficaz aos principais problemas públicos, contribuiu para aumentar a legitimidade de agentes da sociedade civil que, antes dos anos 80 não foram considerados atores válidos nas deliberações públicas.

Como explica James McGann (2007), diretor do programa *The Global Go To Think Tank*, nas últimas décadas foram registrados um expressivo crescimento desse tipo de organizações (ver Anexo, Figura 1). Segundo o relatório publicado, em 2010 foram registrados o funcionamento de 6.480 *think tank* no mundo, distribuídos regionalmente com as seguintes porcentagens: América do Norte 30%, Europa 27%, Ásia 18%, América Latina e Caribe 11%, África 8 %, Oriente Médio e Norte da África 5%, Oceania 1% (McGann, 2011, p. 15).

A América Latina assume o quarto lugar dentre as regiões com maior concentração destas instituições, os dados mostram que o Brasil é o segundo no ranking com 81 *think tanks*, antecedido pela Argentina, com 131, e seguido pelo México (57), Bolívia (51) e Chile (42) (McGann, 2011, p. 19).

De acordo com os dados apresentados no relatório anual de 2007 pelo *The Think Tanks and Civil Societies Program* (McGann, 2007), dos 82 *think tanks* em vigor no Brasil de 2012, 17 foram criados na década de 1980, 16 em 1990 e 18 durante a primeira década do novo milênio. Além disso, a partir da comparação dos anuários apresentados entre 2007 e 2013, pelo grupo liderado por McGann, podemos notar um salto quantitativo de 38 organizações em 2007 para 48 em 2009, chegando a 81 em 2010 - este número se mantém até o presente - (cf. McGann 2007; 2009; 2010; 2013).

Foi neste contexto que ocorreu a formação do Instituto Millenium, reconhecido como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, pelo Ministério da Justiça em 2009, confirmando o caráter de sua constituição segundo os termos da Lei nº 9.790 / 1999.

#### 4 O IMIL COMO ATOR POLÍTICO

As origens do Instituto Millenium remontam ao ano 2005 com a fundação do Instituto de Realidade Nacional pela economista Patrícia Carlos de Andrade. Após um ano de contratempos, em abril de 2006 durante o XIX Fórum da Liberdade realizado em Porto Alegre, o instituto foi relançado, dando início ao atual IMIL<sup>6</sup>. Ao acessar o site oficial do IMIL pode-se ler a seguinte apresentação:

O Instituto Millenium (IMIL) é uma entidade sem fins lucrativos e sem vinculação político-partidária com sede no Rio de Janeiro. Formado por intelectuais e empresários, o *think tank* promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo. (IMIL, <http://www.imil.org.br/institucional/quem-somos/> Acesso em 01 dezembro 2013)

Com o objetivo de “ser referência e agente de divulgação de valores para melhorar a prosperidade e o desenvolvimento humano”, baseando-se nos “princípios de uma sociedade livre e combinando respeito pelas virtudes das democracias de mercado com sólido compromisso com os indivíduos que por deficiências, idade, despreparo, infortúnios ou políticas públicas inadequadas permanecem à margem da sociedade”, o Instituto Millenium estabelece como valores guias de suas ações o direito a propriedade privada, as liberdades individuais, a livre iniciativa, a afirmação do individualismo, a meritocracia, a transparência, a eficiência, a democracia representativa e a igualdade perante a lei<sup>7</sup>. A partir da análise do detalhado “código de valores” expresso no site institucional<sup>8</sup>, Luciana Silveira, argumenta:

Pode-se depreender que os valores do Instituto Millenium não estão orientados pelo anarcocapitalismo (fim do Estado, substituição deste pelo Mercado) e nem pelo liberalismo estrito, uma vez que admite a existência de serviços públicos oferecidos pelo Estado – ainda que não esteja claro nesse texto específico se tais ações e programas de Estado devam ir além da administração da justiça e adjudicação de conflitos, que são característicos do ideário liberal.

Os valores do IMIL não são valores da social democracia tampouco, uma vez que o principal pilar desse regime – a proteção social – não está representado nos postulados da organização ao se defender que cada indivíduo é responsável por seu futuro, por suas escolhas. Ao

---

<sup>6</sup> Sobre a história e antecedentes do Instituto Millenium, consulte-se a dissertação de Mestrado de Luciana Silveira (2013).

<sup>7</sup> Ver princípios do IMIL em <http://www.imil.org.br/institucional/carta-de-principios/>

<sup>8</sup> Disponível em [www.institutomillennium.org.br/institucional/missao-visao-valores](http://www.institutomillennium.org.br/institucional/missao-visao-valores). Acesso: 16/02/15.

defender a eficiência e eficácia das ações e programas de governo, mensuráveis por algum critério, o Instituto Millenium se aproxima da defesa do modelo de Estado gerencial e de cidadãos-clientes que caracterizou os governos que aderiram ao Consenso de Washington, com a redução de gastos sociais: uma vertente de neoliberalismo. (SILVEIRA, 2013, p. 74)

Surgido na segunda metade do século XX, o neoliberalismo constituiu-se como marco de contenção de reatualização dos princípios liberais do século XVIII e XIX, com retorno da organização econômica baseada na livre circulação de capitais e mercadorias, livre de toda “coerção do Estado” ou terceiros. Surgido do ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar e o desenvolvimento latino-americano. No contexto de um processo de reorganização do capital e de seu domínio ideológico e político tiveram como resultado o advento do neoliberalismo.

Nas palavras de Harvey (2008) o neoliberalismo,

[...] propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, de segurança interna e normas legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p. 12).

Como afirma o autor, é inegável que o neoliberalismo tenha se tornado hegemônico, afetando os modos de pensamento e incorporando-se às maneiras cotidianas de muitos sujeitos interpretarem, viverem e compreenderem o mundo (HARVEY, 2008). Nesta resignificação do liberalismo, autores como Friedrich Hayek – insistentemente citado pelo IMIL -, Milton Friedman e Theodore Schultz, transformaram-se no Adam Smith dos novos tempos, retomando o individualismo metodológico e especializando uma “ordem espontânea” que sustenta o princípio anti estatista que calou na America Latina como discurso do “Estado mínimo”.

Continuando nesta linha argumentativa e acrescentando o forte impacto das reformas neoliberais no Brasil, Lourdes Sola (2004) considera que os *think tanks* se inserem na chamada globalização dos mercados ideológicos das *policy networks* da qual

fazem parte economistas e cientistas sociais. Neste mesmo sentido Manuel Gárate (2008), estudioso do caso chileno, afirma:

Estas organizaciones se legitiman internacionalmente gracias al modelo de “democracia-libre comercio” que ha incitado la globalización acelerada tras el fin de los llamados socialismos reales. Ello implica que estas agrupaciones participan de un contexto en el que predomina el modelo del “mercado de ideas”, donde la legitimidad ideológica depende mucho menos de los partidos políticos que de la acción constante sobre los “tomadores de decisiones”. Más que la conquista masiva de un electorado a partir del juego democrático clásico, lo que interesa aquí es la influencia sobre las elites políticas y empresariales, además de una acción constante sobre la opinión pública a través de los medios de comunicación. (Gárate, 2008, p. 235)

Tendo em vista o arsenal ideológico que enquadram as ações do Instituto Millenium, uma pergunta recorrente é: quem organiza no IMIL a defesa desses valores? Em seguida identificamos um conjunto de fatores estratégicos internos da organização que nos dão pistas a respeito da questão, são eles: recursos humanos, formas de financiamento, atividades, produtos, alvos e estratégias de comunicação.

O grupo de membros fundadores – observe-se a Figura 1- é representado principalmente por profissionais liberais, vinculados a instituições de ensino superior privadas e públicas, jornalistas, economistas e publicitários. Dentre esses nove membros podemos citar Rodrigo Constantino, economista graduado na PUC / RJ, presidente do Instituto Liberal e colunista dos jornais *Valor Econômico* e *O Globo*; Jorge Maranhão, publicitário, consultor, escritor, mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e colunista de vários meios de comunicação da rede Globo; Gustavo Franco, economista com vínculos com o Departamento de Economia da PUC-RJ e fundador da Rio Bravo Investimentos, foi um dos formuladores do Plano Real que marcou as diretrizes da economia durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Ministério da Fazenda do Brasil; e Armando Castelar Pinheiro, também economista, pós-graduado na Universidade da Califórnia, é professor do Instituto de Economia da UFRJ, pesquisador em economia aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGV), colunista do jornal *Valor Econômico* e *Correio Braziliense* foi membro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e atuou como analista da Gávea Investimentos. Como pode ser visto a partir desses exemplos, estão presentes na gênese

do IMIL formadores de opinião, acadêmicos, grupos de investimento e grupos de meios de comunicação, com forte presença em seus campos de atuação.

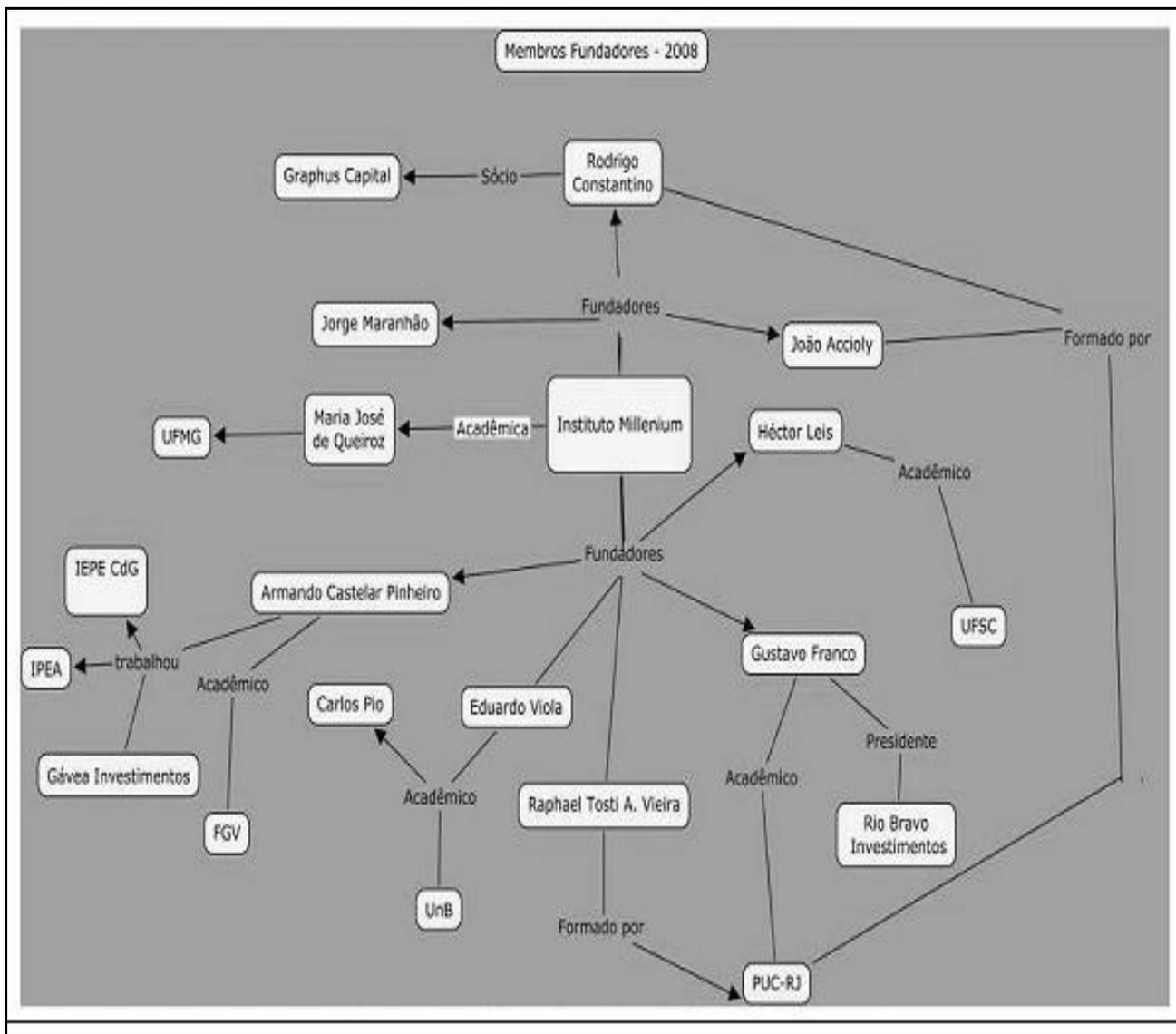


Figura 1: Membros fundadores del IMIL. Elaborado por Luciana Silveira (2013)  
 Fonte: Luciana Silveira (2013)

Até 2012, o Instituto Millenium esteve organizado por meio dos Conselhos Consultivos, Diretivos e Editorial, e um gestor Patrimonial. Nomes de relevante ressonância no campo dos economistas, da comunicação, dos investidores e dos banqueiros, aparecem entre os que ocuparam cargos institucionais. Citando alguns desses nomes temos, como membros do Conselho Consecutivo: Armínio Fraga, como

gestor de patrimônio; João Roberto Marinho; Jorge Gardeu; Roberto Civita; Pedro Henrique Marini; Antonio Carlos Pereira e Eurípedes Alcântara, no Conselho Editorial; e Luis Eduardo Vasconcelos e Gustavo Marini - no Conselho Diretivo - sucedido por Pablo Uebel, em meados de 2008.

Cabe esclarecer que o maior reconhecimento que esses personagens têm para cada uma de sua área de atuação, não pode ser separada de sua estreita relação e pertencimento aos grandes grupos econômicos: Editorial Abril, Grupo Estado, Organizações Globo, o Grupo Gerdau, o Grupo Ultra, Odebrecht e bancos de investimento como o BBM. Veja a figura 2:

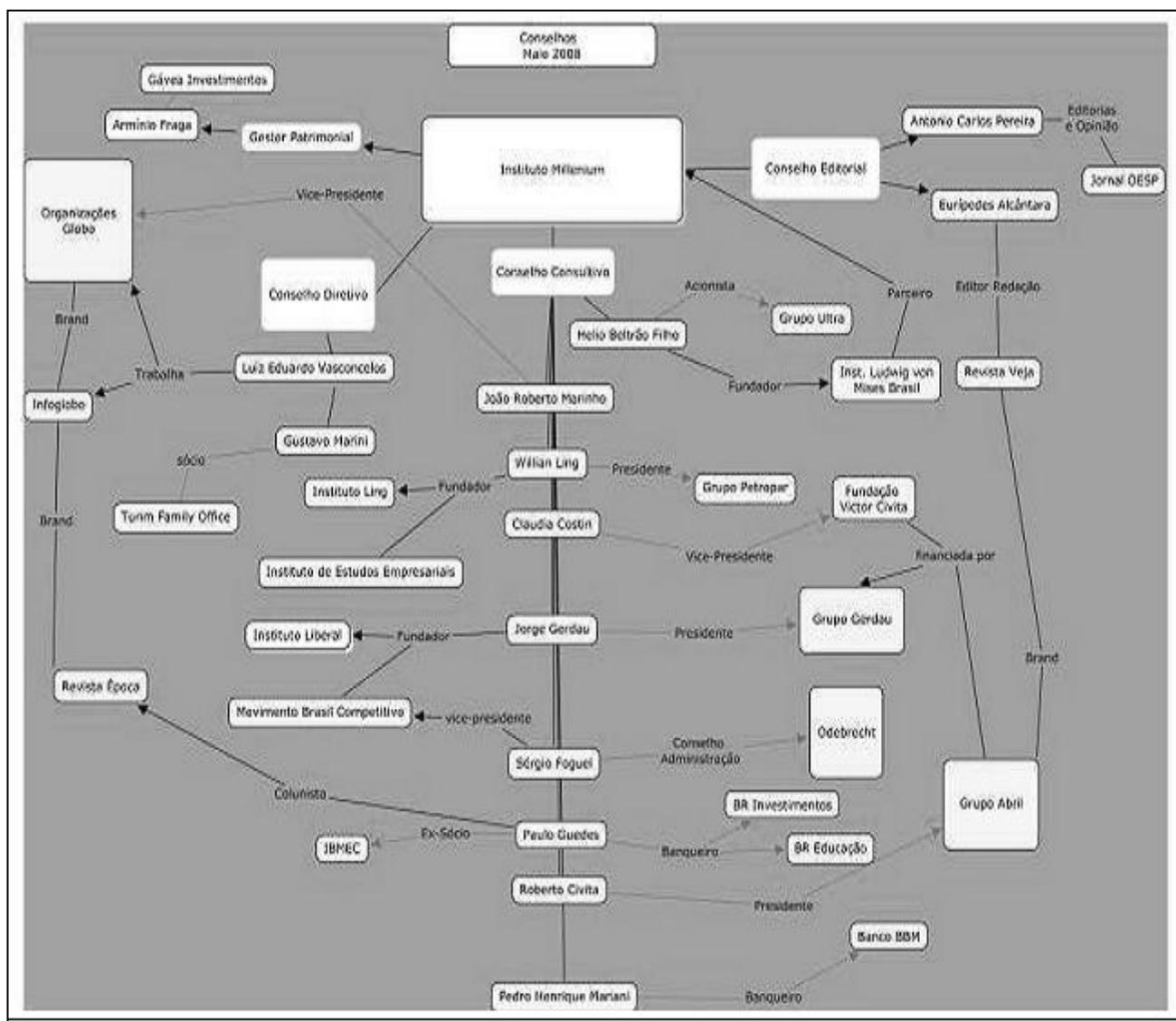


Figura 2: Organograma do Instituto Millenium no ano 2008.  
Fonte: Luciana Silveira (2013)

No que diz respeito aos participantes na instituição, os registros alojados no relatório institucional 2009/2010 expressam um total de 299 nomes rotulados como "escritores e especialistas." Desta composição se distribui segundo sua profissão: cerca de 26% estão vinculados ao campo de ação da economia, 23% das ciências jurídicas, 8% da comunicação e outros 8% vinculados às ciência política e negócios, estando os restantes 28% nas demais áreas, como construção civil, ciências biológicas, educação, arte e outras.

De acordo com a avaliação realizada até então, um grande número de especialistas mencionados no relatório 2009/2010 participam como colunistas de opinião ou são consultados em questões específicas pelos meios de comunicação brasileiros já bastante citados: os jornais *O Globo*, *Zero Hora*, *Brasil Econômico*, *Valor Econômico*, *Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*; as revista *Época* e *Veja*; e o portal Infoglobo. Ao mesmo tempo que participam de uma série de instituições privadas reunidas na Câmara de Instituições, dentre elas: a Confederação Nacional dos Jovens Empresários (CONAJE), Espírito Santo em Ação, o Instituto Atlântico, o Instituto de Cultura da Cidadania, Movimento ENDIREITA Brasil, o Instituto Liberal, Instituto Liberdade. Todas elas sustentadas nos ideais liberais.

Ao acessar a janela da página do portal oficial do IMIL intitulada "como participar", lê-se:

Para a difusão dos valores, o Instituto conta com a contribuição de uma ampla rede de especialistas de diferentes áreas. A organização também atua por meio da publicação de artigos nos principais veículos de comunicação do Brasil, no site do Instituto e na promoção de eventos. Seu apoio será fundamental para nos ajudar a construir um país mais próspero, a melhorar o desenvolvimento humano no Brasil e a atingir os formadores de opinião que podem influenciar a população na construção de um país melhor. A certificação de OsciP também permite ao Instituto receber doações dedutíveis de Imposto de Renda de pessoas jurídicas de até 2% (IMIL, <http://www.imil.org.br/institucional/como-participar>. Acesso 19 março 2014).

No relatório de 2009/2010, são listados 66 "doadores", entre os quais se encontram membros fundadores, membros dos conselhos institucionais, especialistas e convidados, bem como numerosos sobrenomes externos a instituição. Além de "doadores" individuais, um total de 14 empresas estão entre os "mantenedores e parceiros". Entre elas encontramos grandes nomes dos meios de comunicação e do

marketing: Editora Abril, Estadão, Rede Globo, Jornal da Tarde, Grupo Rede Brasil Sul, WmcCann, Máquina Public Relation e o Grupo m&m; os institutos liberais de pesquisa Mises Brasil e o Instituto Ling; e as empresas brasileira como o Grupo Gerdau, líder na produção de aços longos na América Latina e na América do Norte, a mineradora Vale, a empresa Suzano uma das maiores na produção e comercialização de celulose de eucalipto, e a empresa de aluguel de carro Localiza, todas com liderança nas áreas de intervenção e com grande interesse no mercado nacional e internacional.

Segundo Luciana Silveira (2013), o Instituto Millenium é o ponto de convergência entre banqueiros, industriais, empresários de comunicação e acadêmicos, apto a exercer influência na opinião pública. Como diz a pesquisadora, "não à toa, o Millenium tem entre seus comunicadores/ especialistas, jornalistas; e entre seus conselheiros, representantes dos grandes meios de comunicação" (SILVEIRA, 2013, p. 136).

De acordo com a prestação de contas realizada pela consultora e auditora Moore Stephens, exposta no portal do IMIL (ver Anexo, Figura 4), os rendimentos obtidos em 2009 (620 mil reais), quase duplicou em 2010 (1.092.100 reais), mantendo-se estáveis nos anos seguintes (965.000.030 reais em 2011 e 1.010.164 reais em 2012). Observando os dados de 2009/2010 foi possível detectar que em ambos os anos as doações representaram cerca de 80% das receitas do IMIL, enquanto os eventos representavam cerca de 8% em 2009, dobrando em 2010 para 15%. Em termos de gastos, também pode-se notar um aumento nos gastos institucional de 43% entre 2009 e 2010. Entre eles, o gasto com manutenção e atualização de seu site quase triplicou e aqueles voltados a concretizar atividades e eventos subiram para 140%.

Embora falte recolher dados a respeito de suas operações financeiras e investimentos, os resultados totais mostram que no período de 2009/2010 as receitas totais aumentaram de 52 mil reais para 214 mil reais, evidenciando um crescimento dos recursos obtidos e uma clara orientação para veicular a disseminar de suas ideias tanto na Web como em eventos e atividades.

Segundo Silveira (2013), a contabilidade disponível no Ministério da Justiça revela que em 2009, o instituto conseguiu arrecadar 595,2 mil reais, 51% destes oriundos de doações de pessoas físicas e os demais 49% de recursos de empresas privadas. E já em 2010, graças à adesão maciça de empresários e doadores antipetistas

no geral, a arrecadação do Millenium praticamente dobrou. Sua receita no ano eleitoral foi de 1 milhão de reais, dois quais 65% vieram de doações de empresas privadas (Silveira, 2013: 78)

Como explica Uña e col. (2004, p. 28), é possível considerar os produtos e os destinatários como uma manifestação dos interesses de cada *think tank*, tanto para a captação de recursos, como para influenciar a opinião pública. Assim, o principal produto de um *think tank* é um folheto, um artigo de jornal ou um documento de trabalho para sua publicação em revistas especializadas, determinando de alguma forma, o tipo de público-alvo e, provavelmente, a área onde a organização pretende ter interferência.

Conforme informações apresentadas ao Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública, o público específico do IMIL são: (1) Comunidades científicas, (2) Lideranças comunitárias e (3) Estudantes. Tal como expressa Luciana Silveira (2013) pode-se confirmar que este público tem sido prioridade, uma vez que constatamos que existem membros de comunidades científicas entre os agentes que compõem e atuam no IMIL, ao mesmo tempo em que as descrições contidas no Relatório 2009 / 2010 evidenciam um interesse particular em realizar atividades com os institutos empresariais (Fecomercio/ SP, ILRio, CONAJE).

Em termos gerais, embora a prioridade manifestada pelo IMIL sejam os estudos e pesquisas, parece precária o avanço nesta área. Entre março e dezembro de 2009, apenas foram promovidas quatro pesquisas de opinião e imagens, a partir de entrevistas fechadas sobre temas relacionados a leis e igualdade, impostos e privatizações. A maioria dos produtos apresentados em artigos e relatórios por seus especialistas de forma individual, não correspondem a projetos de pesquisa formalmente formulados no instituto.

A atualização diária desse tipo de escrita voltada à informação e análise de temas da atualidade nacional e internacional, é o produto principal do IMIL somando os editoriais assinados pelo próprio instituto e as entrevistas em formato escrita e multimídia. Apesar da maioria de suas atividades serem direcionadas ao seu público prioritário, o forte de seus produtos foi voltado para o público em geral, a partir da divulgação do seu site e na grande imprensa brasileira.

Assim, seu site corresponde ao meio que centraliza a divulgação dos seus produtos /ideias. Segundo Luciana Silveira (2013, p. 171), site tem funcionado como uma agência de mídia agregadora de artigos publicados em outros veículos, como, intermediando relações entre seus especialistas e profissionais dos meios de comunicação. Logrando superar uma dificuldade que caracteriza aos *think tank*: a difusão das ideias.

Além de artigos escritos por seus especialistas e editores, no site do IMIL pode-se acessar também a agenda de atividades e eventos propostos pelo instituto, bem como acessar a produção audiovisual intitulada "TV Millenium". Como manifestado no Relatório de Atividades de 2009/2010, de um total de 144.135 visitas ao site oficial no ano de 2009, o número subiu para 401.388 visitas em 2010, notando saltos quantitativos relevantes entre setembro de 2009 e março de 2010. (Veja nos Anexo, Figura 3)

Entre seus produtos menos elaborados, mas com grande poder de divulgação se encontram as campanhas televisivas, que teve como objetivo "levar os valores do Instituto Millenium para um público cada vez mais amplo", dentre elas destacam-se: "Nada é mais forte do que os princípios" (2009), veiculada pela TV Globo e pelo Grupo Abril e "Tributação transparente" (2010), reproduzida na TV Globo.

Neste sentido, a sua relação com os meios de comunicação ocupa um lugar-chave para divulgar suas ideias e tentar influenciar a opinião pública. Os números expostos no Relatório de 2009/2010, não só evidenciam a importância que têm esses meios de comunicação, como também o aumento qualitativo que ocorre neste período. Embora a atuação do IMIL não se limita à mídia impressa, pois ele também participa de TVs e rádios, até agora só se têm acessado os dados sobre as publicações neste tipo de meio de comunicação.

Em 2009, foram publicadas 36 matérias e artigos, subindo para 186 em 2010, o que significa um salto de 416,66%, em sua participação na imprensa nacional, concentradas nos jornais *O Globo*, *Zero Hora*, *Brasil Econômico*, *Valor Econômico*, *Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*; e nas revistas *Época* e *Veja*, anteriormente mencionadas quando se abordou a participação de especialistas em colunas de opinião, e como integrantes das grandes empresas de comunicação, Grupo Abril e Globo, que partilham alguns de seus diretores com o Instituto Millenium: Roberto Civitas e João

Roberto Marinho, ambos membros do Conselho Consultivo do IMIL, e presidente e vice-presidente do Grupo Abril e Organizações Globo respectivamente.

Como aparece no Relatório pormenorizado apresentado pelo IMIL, os objetivos centrais declarados em ordem crescente de prioridade são: (1) Os estudos e pesquisas, (2) Defesa de Direito de Grupos e Minorias (3) Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos. Em relação às prioridades das atividades estão: (1) Pesquisa em Ciências Sociais, Políticas e Humanas; (2) Defesa dos Direitos Humanos; (3) Cidadania. O Relatório de Atividades de 2009/2010 apresentado pelo Instituto Millenium lista 24 atividades das quais o instituto foi participante, apoiador, realizador com ou sem parceria. Dentre elas podemos citar: cinco colóquios; o 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão; o seminário intitulado "Globalização e Direitos Humano: os direitos fundamentais em países não democráticos" e; duas mesas-redondas. Todas estas atividades provocaram a discussão de vários temas - globalização, relações internacionais, política, Estado, democracia, cultura, etc. - sempre a partir da perspectiva centradas na liberdade de expressão, na economia de mercado e na propriedade privada.

No mesmo sentido, o Relatório exhibe a realização de outras "ações e eventos" em parceria com outras instituições: a realização de seminários em conjunto com a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio / SP); a apresentação do relatório da *Human Rights Watch* em parceria com a *Harvard University Club of Brazil*, a *Harvard Law School Association*, a *JFK School of Government Club of Brazil* e o Instituto de Liderança do Rio (ILRio); a premiação de monografias sobre temáticas regionais, junto com o Instituto Liberal; a concessão de bolsas de estudo para a realização de mestrados em jornalismo e liderança em universidades norte-americanas; a participação em palestras realizadas pela Confederação Nacional dos Jovens Empresários (CONAJE) e; o lançamento de livros, como o intitulado "A Revolta do Altras" de Ayn Rand, lançado pela editora Sextante.

Ainda como se pode ler no Relatório, a maioria das atividades realizadas pelo Instituto nos anos de 2009/2010 estão localizados na sede do IMIL, no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Nesse sentido, percebe-se uma tendência dos *think tanks* no Brasil, sendo coerentes para seus objetivos aproximar-se dos centros políticos e econômicos do Brasil (AGUIAR DE MORAES, 2013).

A fim de sistematizar estes dados que buscam compreender elementos internos da organização, podemos dizer que:

1) Ao tratar o IMIL como *think tanks*, estamos nos referindo a um *advodgay tanks*, defensor dos ideais liberais do Brasil contemporâneo; e apesar de encontrar entre seu principal objetivo a geração de pesquisa, o seu papel é influenciar o debate público a partir de sua relação com as instituições empresariais, por meio do uso de aparelhos publicitários e, principalmente, dos meios de comunicações empresariais do país.

2) Tal como propõe Medvetz (2008) o Instituto transita por espaços híbridos de convivência entre os centros formadores de conhecimento (faculdades e universidades públicas e privadas), os empresários e a imprensa nacional, a partir das ações tomadas pela própria instituição e seus especialistas.

3) Embora os especialistas do IMIL mantenham características sobrepostas aos diferentes tipos propostos por Smith (1991), a maioria deles compartilham sua ação como, *policy interpreters*, com base em suas diversas participações nos meios de comunicação.

4) A ligação entre o IMIL e as grandes empresas de comunicação (Grupo Abril, Rede Globo e Grupo Estado) se evidencia na convivência de membros nas hierarquias institucionais e na circulação de especialistas nos veículos de comunicação dessas empresas.

Como analisa Luciana Silveira (2013) Instituto Millenium desempenha três funções: a) como um depósito de fontes aos meios de comunicação; b) como um elo de ligação entre empresários, especialistas e estudantes por meio de seus seminários e demais eventos; c) como um *clipping* de temas abordados pela imprensa, reproduzidos em artigos e reportagens no portal da instituição. Neste sentido, a autora conclui que, a grande mídia brasileira e o IMIL participam de um sistema que se retroalimenta: especialistas do Millenium precisam dos meios de comunicação para difundir suas visões de mundo e os meios de comunicação precisam de fontes legitimadas na *expertise* para amparar esta ou aquela posição. (SILVEIRA 2013, p. 176)

Antes de concluir este capítulo e avançar sobre o caso, parece-nos fundamental realizar um mapeamento do sistema dos meios de comunicação no atual contexto brasileiro, permitindo assim ter um panorama mais claro do cenário político no qual participa o IMIL como difusor de ideias.

## 5 O SISTEMA DA MÍDIA NO BRASIL

Como dito anteriormente, pensar na democracia no nosso presente e as formas de representações ampliadas, implica conceber a centralidade dos meios de comunicação de massa. Neste sentido, e sintetizando as já mencionadas perspectivas analíticas de Borat (1989), Fuks (2000) e Miguel (2014), a grande mídia na sua participação no debate público estabelece múltiplas interações entre o campo propriamente midiático, o campo político e o campo econômico.

No entanto, sistema experto na alimentação da informação, situa-se numa dupla dimensão: como arena do debate e como ator no debate. Em termos ideais, os meios de comunicação podem ser entendidos como os encarregados de captar, selecionar e enquadrar os conteúdos veiculados e participam do processo democrático ampliando os espaços do debate e por tanto, dos interesses representados na sociedade. Mas, na atualidade a capacidade de representar diversos interesses apresentam limitações.

Segundo os reconhecidos analistas na área Herman e Chomsky, (CHOMSKY; HERMAN, apud TRAQUINA, 2004), os grandes meios de comunicação disponibilizam apenas um conjunto determinado de fatos para a sociedade, desviando outros. Para os autores, o noticiário é determinado pelas propriedades estruturais dos meios de comunicação, especialmente por suas ligações com o poder econômico financeiro (os negócios) e com o poder político. E, como consequência, isso condiciona os conteúdos e coloca em risco a independência, a diversidade e a pluralidade dos meios de comunicação jornalísticos, pois assim estariam concentrados nas mãos de uma classe ou grupo social seletivo e restrito.

Segundo Virgina Fonseca (2006), tendo raízes na ditadura cívico-militar brasileira, o surgimento dos grandes grupos de comunicação no Brasil é o resultado da convergência de interesses entre a classe empresarial, os meios de comunicação e o governo cívico-militar então imposto, concretizando a expansão dos grupos privados da indústria de mídia no país. Neste contexto, entraram no cenário nacional organizações de mídia como Globo e Abril, seguidas pelo grupo Folha, O Estado de S. Paulo e Manchete, que consolidaram-se como grandes conglomerados beneficiados pelo processo de crescimento da indústria cultural e de comunicação que atravessou o Brasil na década de 1970.

Com diz Venício Lima, acompanhando a tendência global de concentração da propriedade dos meios de comunicação, o campo midiático no Brasil apresenta uma característica peculiar: “trata-se da presença dominante de grupos familiares e da vinculação com as elites políticas locais e regionais” (LIMA, 2004, p. 105). Segundo, Lima (2006, p. 105), no decorrer da última década apenas cinco grupos familiares mantiveram o controle sob a grande mídia: Civita, Marinho, Frias, Saad e Abravanel.

O pesquisador também expõe que, no Brasil são detectados pelo menos quatro tipos de concentração no ramo das comunicações: 1) a concentração horizontal, quando o monopólio e o oligopólio se manifestam em um mesmo setor, a exemplo do que ocorre com a TV aberta e paga; 2) a concentração vertical, que consiste na integração de etapas diversas da cadeia de produção e de distribuição, cujo controle é feito por uma única empresa; 3) a concentração em propriedade cruzada, quando um mesmo grupo detém a propriedade de diferentes meios de comunicação, como TV aberta e paga, jornal, revista, rádio e internet, por exemplo; 4) e o monopólio em cruz, definido pela reprodução, nos níveis local e regional, da prática de monopólio e de oligopólio pelos grandes grupos de mídia observados em nível nacional (LIMA, 2004).

Segundo Lima (2004) foi por meio da prática da propriedade cruzada na radiodifusão e na mídia impressa que, os principais grupos de comunicação do país se consolidaram e se expandiram. A maior parte do conteúdo que circula nos meios de comunicação, seja ele impresso, televisivo, radiofônico ou mesmo eletrônica está inserido na propriedade cruzada da mídia<sup>9</sup>.

Um conhecido estudo sobre os meios de comunicação no Brasil feito em 2002 pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), intitulado “Os donos da Mídia”<sup>10</sup>, mostra que apenas seis redes nacionais de televisão aberta - Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede TV! e CNT – estão aglutinados 668 veículos em todo o país. Segundo os dados apresentados na Tabela 1 (consulte-se no Anexo), existem 309 canais de televisão, 308 canais de rádio e 50 jornais diários. Segundo os resultados apresentados pela pesquisa, “os ‘donos’ da mídia no Brasil são as famílias que controlam as redes privadas nacionais de TV aberta e seus 138 grupos regionais afiliados, que são os principais grupos de mídia nacionais”. A pesquisa do Epcom revela

---

<sup>9</sup> Sobre a reação entre mídia eletrônica e grandes meios de comunicação de massa, veja-se também MIGUEL, 2014, p. 148-150.

<sup>10</sup> O estudo pode estar disponível em <<http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>>.

ainda que no Brasil “4 dos 6 grupos "cabeça de rede" [redes de TV geradoras de conteúdo nacional] exorbitam os limites de propriedade das emissoras de TV estabelecidos na legislação vigente (Globo, SBT, Bandeirantes e Record) ”.

Vale resgatar aqui que a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 220, parágrafo 5º, dedica um tópico referente à concentração da mídia, o qual diz que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Neste sentido, concordamos com Lima (2004, p. 93), quando discorre que “a radiodifusão padece de um inédito vazio regulatório que certamente favorece àqueles atores que preferem a permanência indefinida do *status quo* normativo do setor <sup>11</sup>”. Segundo o autor, em consonância com as regras neoliberais, o campo da mídia atravessou um processo de regulação, multinacionalização e privatização que se mantém vigente na atualidade.

A partir desde mapeamento torna-se mais evidente a vinculação do Instituto Millenium como órgão que unifica interesses do capital comercial e industrial brasileiro, tendo um lugar destacado na conformação organizacional e de difusão os grupos de comunicação empresariais que concentram e cruzam a propriedade do serviço de comunicação de massas no Brasil.

---

<sup>11</sup> Sobre as legislações recentes Lei de TV a Cabo, a Lei Mínima e a Lei Geral de Telecomunicações -- e seu nulo impacto na regulação e controle dos processos de concentração, consulte-se LIMA, 2004, p. 93-94.

### **CAPITULO III. A FORMULAÇÃO PARTICIPATIVA DO PNDH3**

Neste capítulo, reconstruímos o processo de formulação do PNDH3 com o objetivo de situar e captar o caráter contextual das ações empreendidas pelos intelectuais do Instituto Millenium durante o conflito em torno ao novo programa. O texto encontra-se ordenado em três partes. Em primeiro lugar, apresentamos uma série de discussões que conformam o campo acadêmico em torno do processo de participação como inovação e ampliação da democracia brasileira.

Em segundo lugar, e entendendo que uma aproximação aos cenários de encontro sócio-estatal requer situá-los no campo de relações de poder onde estas se desenvolvem, realizamos uma breve síntese de algumas discussões em torno dos processos políticos e das disputas de projetos que caracterizam a “Era Lula” e como estas impactam na luta pelos direitos humano no presente brasileiro.

Em seguida traçamos uma reconstrução do processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil tendo como foco as CNDHs. A partir dos dados recolhidos nos onze relatórios das conferencias<sup>12</sup>, buscando desta maneira, recuperar a historicidade destes cenários, as suas características, desenhos e forma de interação, dando ênfase na última conferência e nas particularidades que a definiu.

#### **1. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: ALGUMAS LEITURAS PARA PENSAR NO ASSUNTO**

Analisar as experiências de participação da sociedade civil na tomada de decisões implica enquadrá-la dentro de um processo mais amplo de democratização pós-ditatorial comum à maioria dos países da América do Sul.

Segundo Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2004) pensar na democracia implica examinar uma série de disputas pela significação do conceito e as formas de garantir seu funcionamento. Como propuseram os autores, o conceito de democracia hegemônica após a Segunda Guerra Mundial, fortemente influenciado pelo pensamento shumpeteriano, centrou-se na teoria elitista e na ideia de democracia procedimental, estabelecendo restrições às formas de participação e soberania ampliada

---

<sup>12</sup> Acessíveis em formato digital no site: <http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/index.html>. Acesso 15/05/2013.

em favor de um aparente consenso sobre o procedimento eleitoral como mecanismo da cidadania. No entanto, o caráter hegemônico desta concepção não anulou outras discussões que tentaram questionar a naturalização da matriz procedimental da política.

Foi principalmente na região latino-americana que surgiu uma série de debates ao redor das condições estruturais da democracia e da dependência no sistema capitalista. O processo regional de democratização que transcorreu durante a década de 1980 e princípios de 1990 teve um impacto não previsto entre aqueles que tentaram desenhar a saída dos governos autoritários: a inserção de novos atores no espaço público com novas concepções de democracia e as exigências de construir uma “nova gramática social” capaz de mudar as relações de gênero, raça, etnia e privatismo do público, gerando uma ruptura na trajetória do sistema democrático. Neste sentido, ainda reconhecendo as particularidades das transições nos diferentes países da América Latina, sugerimos como ponto comum unir as diversas experiências: o surgimento de teorias contra-hegemônicas da democracia.

A proposta de uma democracia mais inclusiva foi bandeira de luta de novos movimentos sociais, novos partidos políticos – como é o caso do PT - e novas organizações de trabalhadores que se construíram no processo de luta pela volta ao Estado de direito. A ideia de ampliar as instâncias participativas nos processos de decisão, a inclusão de temas até então ignorados, a redefinição de identidades e do vínculo entre a sociedade civil organizada e o Estado, teve impactos diversos na América do Sul, sendo o Brasil um caso chave.

Não entanto, a importância da participação na construção da democracia na região, não pode ocultar o caráter polissêmico e os múltiplos usos que fizeram da proposta de inovação. Os estudos de pesquisadores como Evelina Dagnino, Alberto Olivera e Aldo Panfichi (2002), advertem o caráter não uniforme, nem linear dos projetos que sustentaram estas novas arenas políticas. Junto ao surgimento de novos discursos políticos que valorizavam a participação como ferramenta para a ampliação da democracia, outras perspectivas se apropriaram do conceito de sociedade civil e pública, mercantilizando as disputas de interesse, despolitizando e “tecnificando” a relação do Estado com a sociedade e, portanto, os processos decisórios.

Segundo Evelina Dagnino (2002), o reconhecimento da coexistência de projetos políticos antagônicos fazendo uso dos mesmos conceitos, expressou-se como uma

“confluência perversa”<sup>13</sup> que caracterizou os processos de democratização atravessados pela disputa entre diversos projetos democráticos em cenário de hegemonia neoliberal.

Voltando a atenção aos processos atuais, num recente artigo publicado na *Revista Dados* Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2014), afirmam que quando Lula (PT) assumiu a Presidência da República, em 2003, diversos apoiadores recorreram ao passado exemplificador, aguardando que o novo governo levasse adiante uma ampla reforma democrática do Estado que permitisse reproduzir no âmbito nacional as inovações que caracterizaram as gestões do PT em âmbitos municipais.

Ainda que a demanda da reforma política não tenha sido atendida nestes anos de governo petista, atuais pesquisas centradas nos dois primeiros mandatos da gestão Lula marcam certa linha continuidade do legado partidário a partir da criação e fortalecimento dos conselhos e conferências nacionais de políticas públicas. Os dados coletados pela pesquisadora Thamy Pogrebinschi (2012) marcam que das CNPs ocorridas entre 1988 e 2010, 73% foram durante a presidência de Lula (2003-2010), alcançando um total de 74 conferências em oito anos de governo (Pogrebinschi, 2012, p.81). Assim, refutando as críticas que afirmaram o funcionamento das CNPs como ferramenta de cooptação do PT, Thamy Pogrebinschi (2012) ressalta a vontade política que o governo presidido por Lula tem apresentado na matéria como um fator chave para compreender a ampliação deste tipo de prática.

A partir dos dados apresentados pode-se observar que entre os anos 2003 e 2010 houve um notável incremento no número de decretos presidenciais vinculados com as diretrizes das CNPs, passando de menos de 50 decretos em 2003 para 224 em 2009. A análise apresentada por Pogrebinschi (2012) nos propõe uma aproximação às experiências das CNPs a partir de um olhar geral do processo histórico, pelo qual se pretendem estabelecer relações diretas entre seu aumento, sua legitimidade pública e o

---

<sup>13</sup> Segundo explicita a autora, junto a Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006): “Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década de los 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común. En efecto, no sólo los dos requieren la participación de una sociedad civil activa y propositiva, sino que se basan en las mismas referencias: la construcción de ciudadanía, la participación y la propia idea de sociedad civil”. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 18)

caráter deliberativo e normativo que têm adquirido estes cenários de encontros entre a sociedade civil e o Estado.

Não obstante, ainda que os dados apresentados sejam importantes para compreender o assunto, o caráter quantitativo que fundamenta as afirmações deixa à margem numerosas dificuldades que colocam em dúvida a capacidade da sociedade civil organizada de fazer chegar suas demandas ao espaço público e, ainda mais, de concretizá-las como políticas públicas. O conflito e as mudanças por decreto presidencial do PNDH3 são evidências disso.

Como argumentam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), as análises deste processo implicam em captar as dinâmicas demandadas por cada setor e, por tanto, reconstruir a historicidade das disputas ao redor de um assunto coletivo que pretende ser inserido como assunto público. Neste sentido, como já afirmou Leonardo Arvritzer (2010, p. 243), não basta analisar este processo em sua forma “estática” centrada em procedimentos, normas e convenções que dão por certa a existência de um molde que pode ser utilizado sem ter em conta as condições de surgimento e de expansão. Parece-nos também necessário aplicar um olhar situado permitindo desta maneira, captar as diversas formas em que estes cenários institucionalizados foram organizados, contemplando as mudanças nas condições de desenvolvimento e nas relações ali geradas entre os atores envolvidos.

Com a finalidade avançar neste assunto, na sequência recuperamos uma série de leituras em torno das lutas de projetos que convergem e disputam o atual cenário político e como estas entram em diálogo com o tema dos direitos humanos no presente brasileiro.

## **6 RELAÇÕES DE PODER, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Nos últimos anos uma ampla literatura tem acompanhado os processos de mudança social e econômica ocorridos no Brasil no novo século. Atentos aos processos de estabilização e crescimento econômico após décadas de estagnação, numerosos analistas têm concordado em dizer que após a crise do modelo neoliberal no final dos anos 1990 e com a ascensão do PT à presidência da República em 2002, uma série de mudanças ocorreram no modelo de desenvolvimento brasileiro. Mas, do que se trata o “novo” modelo de desenvolvimento no Brasil? Que mudanças e continuidades a

representam em relação ao neoliberalismo? Como se articulam as relações de poder neste novo modelo?

Continuando com a proposta analítica de Armando Boito Jr. (2012), o neoliberalismo atravessou – e ainda atravessa – duas fases distintas. A primeira delas, o “neoliberalismo ortodoxo” que abarcou os governos de Fernando Collor de Melo e FHC e privilegiou os interesses do capital financeiro e da burguesia brasileira “compradora”. Esta primeira fase esteve caracterizada por: 1) diminuição e redução das políticas sociais e dos chamados “direitos de terceira geração”; 2) abertura comercial, desregulamentação financeira e política de privatização.

A outra fase do neoliberalismo brasileiro se inicia com o governo Lula (2003-2010). É durante esta segunda etapa que ocorreram mudanças importantes na condução da política econômica se comparado com a gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) durante os mandatos de FHC. Recuperando os conceitos de Nicos Poulantzas, Boito Jr. capta uma série de alterações significativas na correlação de forças no interior “do bloco no poder”, a partir do fortalecimento da burguesia interna (industrial e agroexportadora) em detrimento da burguesia integrada ao capital financeiro.

Nesta perspectiva, é a partir de então que assistimos à implantação de um projeto político e econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna: projeto denominado como “neodesenvolvimentista” (BOITO Jr., 2012: 70). Como diz o autor, é o “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO, 2012, p. 71). Recuperando as discussões sobre desenvolvimentismo de meados de século XX<sup>14</sup>, Boito Jr. justifica a apropriação do prefixo “neo” que modifica uma série de diferenças com o desenvolvimentismo dos anos 1930-1980: 1) possuiu índices de crescimento infinitamente menores dos observados no período desenvolvimentista; 2) é conivente com “especialização regressiva” da economia brasileira privilegiando setores de baixo valor agregado, como o processamento de produtos agrícolas e a indústria de transformação; 3) se desenvolve com um foco voltado para o mercado externo, para as exportações. (BOITO, 2012, p. 69)

---

<sup>14</sup> Para aprofundar o debate entre desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo, consulte-se SAMPAIO (2012).

Um aspecto importante desta leitura para refletir sobre as transformações é a conformação, já desde os anos finais do governo FHC, de uma “frente política neodesenvolvimentista” em torno do Partido dos Trabalhadores, composta por setores das classes dominantes, da burguesia interna que figura como força social dirigente em seu interior, e por setores das classes dominadas, “baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal” (BOITO Jr. 2012b: 04), que em menor medida e de maneira diferenciada, viram suas condições de vida melhorar com as políticas governamentais e conseguiram aprofundar e abrir novos canais de diálogo com o Estado. Esse canal se evidenciou numa certa ampliação do campo político pluralizando cenários de diálogo e permitindo que fossem incorporadas na agenda política as demandas historicamente silenciadas.

Segundo argumentam Tatiana Berringer e Armando Boito (2013), ainda que esta frente ampla seja “heterogênea e eivada de contradições” - em torno de questões econômicas como, por exemplo, salário, direitos trabalhistas e sociais, e a desapropriação de terra -, em momentos críticos do processo político nacional, essas forças têm agido conjuntamente<sup>15</sup>. O que as unifica, em última instância, é o enfrentamento do campo político de orientação neoliberal ortodoxa, que é representado no plano partidário, principalmente, pelo PSDB.

A grande burguesia interna, força dirigente da frente neodesenvolvimentista, encontra-se distribuída por diversos setores da economia – mineração, construção pesada, a cúspide do agronegócio, a indústria de transformação e, em certa medida, os grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. Segundo Boito (2012), a formação desta frente política tem como principal fundamento a disputa dentro do bloco no poder, donde convergem e disputam a grande burguesia interna e compradora<sup>16</sup>. E dizer, que o que unifica essas grandes empresas frente aos

---

<sup>15</sup> Para Boito Jr., apesar da existência de elementos de continuidade entre o primeiro e o segundo governo de Lula, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento da posição da burguesia interna no bloco no poder, é possível identificar dois momentos diferentes. O primeiro deles corresponde ao primeiro governo Lula (2003-2006), quando há a adoção uma “tática defensiva”, em que o governo busca evitar conflitos com a burguesia integrada e o capital financeiro internacional. O segundo momento inicia-se após a resolução da crise política do Mensalão, em 2005. Resolução esta que passou pela manifestação explícita de apoio ao governo de setores importantes da burguesia interna. Tal apoio foi fundamental para que o governo adotasse a partir de 2006, e no decorrer do segundo governo Lula (2007-2010), uma tática ofensiva de implantação da política neodesenvolvimentista e, portanto, de maior confronto com os interesses da burguesia integrada ao capital financeiro internacional.

<sup>16</sup> Segundo Armando Boito Jr.: “Trata-se das grandes empresas dotadas de poder econômico e que, na maioria dos casos, atuam com empresas monopolísticas – ou oligopólicas – nos seus ramos de atividade.

neodesenvolvimentistas é a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro.

Neste contexto, dado os diversos interesses que convivem nesta frente política, uma série de contradições tem evidenciado movimentos centrífugos que, “tanto à esquerda, quanto à direita”, foram aproveitados pela oposição para desagregar a frente. Do que se tratam estas contradições? Tentando estabelecer alguns destes pontos, Boito (2012) indica: 1) há contradições no seio da grande burguesia interna: entre o capital bancário e o capital produtivo na questão da política de juro e de rolagem da dívida pública, entre a indústria de transformação e o agronegócio na questão dos acordos internacionais e entre seções regionais dessa fração burguesa; 2) há contradições entre as classes trabalhadoras e as diferentes frações da burguesia: entre as diferentes camadas do campesinato e do agronegócio, entre os assalariados do setor privado e da burguesia, entre os assalariados do setor público, entre a burguesia que aspira reduzir o gasto do Estado com pessoal, e entre diferentes frações no movimento sindical e popular, que se traduz em raches das organizações já existentes e na criação de novas organizações.

A pergunta é: como impactam estas contradições no processo de institucionalização e ampliação dos direitos humanos no Brasil? Numa recente publicação intitulada “Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento” (2013), Boaventura de Souza Santos nos propõe recuperar o carácter regional das mudanças que impactaram nas últimas décadas no campo político, económico e social da América Latina, e pontualmente no Brasil, debatendo sobre como estas atravessam a luta pelos direitos humanos.

---

O deslocamento da hegemonia política no interior do bloco no poder monopolista de uma dessas duas frações para outra não é, por tanto, uma mudança política de alcance maior (Saes, 2001). A grande burguesia compradora e a grande burguesia interna podem se revezar na posição central nesse bloco no poder sem promoverem alterações de fundo na política económica e social e sem provocarem rupturas institucionais no Estado ou no regime político – diferentemente daquilo que ocorreu em conjunturas de mudança política mais importante, como em 1930, quando o grande capital cafeeiro foi apeado da hegemonia no Estado, ou em 1964, quando a velha burguesia nacional e a frente populista foram derrotadas. Seja a grande burguesia compradora, seja a grande burguesia interna, a fração hegemônica no interior do bloco no poder, a política de desenvolvimento estará priorizando o grande capital monopolista em detrimento das pequenas e médias empresas e em detrimento também dos interesses dos trabalhadores” (BOITO, 2012, p.75).

Fazendo uma reconstituição histórica, Boaventura coloca o foco da atenção nas mudanças que ocorreram na região no final dos anos 1990 e início da década de 2000 com a chegada ao poder de governos progressistas como resultado da crise do modelo neoliberal e das fortes mobilizações sociais. Mas, segundo adverte, isto coincidiu com o momento em que os produtos primários, agrícolas e matérias primas atingiam valores sem precedentes devidos, em boa parte, ao crescimento da China e à especulação financeira sobre os produtos alimentares e os recursos naturais.

Pareceria ter chegado ao fim a fatalidade da troca desigual que acorrentara os países da periferia do sistema mundial ao desenvolvimento dependente. As forças progressistas, que antes eram vistas como inimigas do desenvolvimento, viram no *boom* dos recursos naturais a grande oportunidade para se libertarem desse fardo histórico, transformando o *boom* numa ocasião única para realiar políticas sociais e redistribuição do rendimento. (SOUZA SANTOS, 2013, p. 91)

Embora possamos reconhecer uma recuperação da centralidade do Estado na partilha do excedente econômico criado e “na direção dos parâmetros macroeconômicos e financeiro”, a crítica de Souza Santos (2013) centra-se na irresolúvel tensão entre a rigidez do modelo de acumulação e os limites impostos à redistribuição social. Segundo o autor:

As locomotivas da mineração, do petróleo, do gás natural, da fronteira agrícola são cada vez mais potentes e tudo o que lhes surge no caminho e impede o trajeto tende a ser traduzido enquanto obstáculo ao desenvolvimento. O seu poder político cresce mais do que o seu poder econômico, a redistribuição social de renda confere-lhes mais legitimidade política que o modelo de desenvolvimento anterior nunca teve, ou só teve em condições de ditadura. De tão atrativas, estas locomotivas são exímias em transformar os sinais cada vez mais perturbadores do imenso débito ambiental e social que criam num custo inevitável do “progresso”. (SOUZA SANTOS, 2013, p. 93)

Retomando o caso brasileiro como um exemplo deste panorama, o autor chama a atenção para a nova contradição do atual modelo de desenvolvimento. Avaliando a complexa relação entre modelo de desenvolvimento e suas implicações nos direitos humanos, adverte que estamos perante um contexto de “incompatibilidade entre eles”. Parafraseando ao autor: como, em contexto do neodesenvolvimento, garantir direitos sociais e econômicos sem aceitar a violação ao direito a saúde, ao meio ambiente e aos

direitos ancestrais dos povos tradicionais sobre seus territórios? A partir de tais questões, afirma:

Neste contexto, só é possível perturbar o automatismo político e econômico deste modelo mediante a ação de movimentos e organizações sociais suficientemente corajosos para derem a conhecer o lado destrutivo deste modelo sistematicamente ocultado, dramatizarem a sua negatividade e forçar a entrada desta denúncia na agenda política. (SOUZA SANTOS, 2013, p. 95)

Sem dúvidas a 11ª CNDH pode ser pensada como um dos repertórios escolhidos pelos movimentos e organizações sociais afim de ingressar as denúncias e demandas na agenda pública. Com isso, em seguida propomos uma aproximação analítica ao processo institucionalizado de ação política pelo qual se tentou construir uma nova agenda de direitos humanos para o Brasil. Neste sentido, nos interessa captar a historicidade, as mudanças e continuidades das Conferências como encontros sócio-estatais.

## **7 O PNDH NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Diversas perspectivas sociológicas têm se aproximado do estudo dos processos de institucionalização e apropriação dos direitos humanos como ferramenta política, recuperando os fatores endógenos e exógenos do processo de socialização destes direitos nos diferentes países. Ainda que se possa afirmar que os direitos humanos se institucionalizaram a partir de um artifício liderado pelas elites supranacionais, não podemos desconhecer a importância das lutas históricas pela ampliação, reconhecimento e institucionalização de diversos tipos de direitos - civis, políticos, econômicos, sociais, culturais – que funcionaram como mecanismo de discurso articulado e movimentado pelos diferentes atores coletivos empreendedores das demandas.

Por princípio, pensar o processo brasileiro de institucionalização dos direitos humanos implica ter em conta três caminhos analiticamente diferentes: os processos de luta que tiveram origem na resistência à ditadura e na luta pela democratização do Brasil; a formulação da Constituição de 1988, bem como uma nova carta cidadã que incluiu a garantia dos direitos humanos, sendo uma inovação chave no corpo do texto; e as assinaturas de acordos multilaterais e o jogo de pressões externas que delinearam

formas de ação e avanço na garantia e defesa dos direitos humanos na legislação internacional.

Tal como afirma Carbonari (2010), a luta pela realização dos direitos humanos, mesmo relativamente recente, tem uma trajetória histórica marcada pelo protagonismo das organizações e movimentos populares. Foi no contexto da resistência à ditadura que o movimento sindical renasceu por meio das greves organizadas pelo sindicato dos metalúrgicos do ABC sob liderança de Lula, e formaram-se movimentos sociais em defesa da cidadania e da democracia a partir de associações de moradores (FAPERJ e FAFERJ), Movimento Feminino Pela Anistia, Comitê Brasileiro Pela Anistia, Movimento Negro Unificado, Centro da Mulher Brasileira, Movimento Contra a Carestia, Grupo Somos voltado para a defesa dos homossexuais, movimentos ecológicos, movimentos de defesa dos índios. Somando-se a esses novos movimentos sociais, antigas organizações corporativas como a OAB, a ABI, a SBPC, além da principal organização religiosa, a CNBB, afirmaram-se também como focos de resistência ao regime militar (CARVALHO, 1995).

Como argumenta Luis Eduardo Motta (2010), a construção dos direitos humanos no Brasil esteve internalizada as lutas travadas pelos movimentos políticos e sociais na defesa do sistema democrático em oposição à ditadura militar. Mas o desrespeito, e por tanto a denúncia pela violação dos direitos humanos na formação social brasileira não se restringiu ao período autoritário entre 1964 e 1985, nem tampouco à ditadura do Estado Novo, abarcou também e inclusive os governos democráticos com fortes limitações e resistências para garantir o ‘Estado de direito’ para todos os brasileiros.

Sobre esta perspectiva cabe mencionar o nascimento do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), em 1982. Surgida como uma organização ecumênica e suprapartidária, o MNDH atingiu dimensão nacional, articulando atualmente mais de 400 entidades filiadas com o movimento organizado da sociedade civil<sup>17</sup>. Partindo da compreensão dos direitos humanos como “os direitos das maiorias exploradas e das minorias espoliadas cultural, social e economicamente, a partir da visão mesma destas categorias” e reforçando o caráter histórico das violações.

Na busca por uma sociedade justa, livre, igualitária culturalmente diferenciada e sem classes (MNDH, 1986), o movimento nascido no processo transicional da ditadura

---

<sup>17</sup> Consulte-se [http://www.mndh.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17&Itemid=33](http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=33). Acesso em 9/11/2014.

à democracia propôs lutar pelos direitos humanos desde uma perspectiva ampla – se quer, incluindo as quatro gerações dos direitos humanos<sup>18</sup>. Como exemplo, durante os mais de trinta anos de existência, o MNDH foi fazendo uso de um amplo repertório que incluiu campanhas, estudos e pesquisas, mobilizações, *lobby* e *advogacy*, capacitações, palestras e eventos, assim como também – e como veremos mais para frente – intervenções nas políticas públicas a partir da sua atuação institucionalizada, evidenciando o processo de consolidação da sociedade civil organizada em defesa dos direitos humanos.

Outro elemento chave para pensar o processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil foi à inclusão no aspecto legal destes direitos na nova Constituição de 1988. Nela se afirma que a República Federativa do Brasil constitui um Estado democrático de direito, fundado, além da soberania e da cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político. Sob o ponto de vista das relações internacionais, orienta-se por inúmeros preceitos inscritos na Declaração Universal de 1948, tais como independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre Estados, defesa da paz, solução pacífica de conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

Alinhado à agenda internacional dos direitos humanos, a nova Constituição atribui ao Estado a tarefa de promover, mediante políticas públicas, a universalização do acesso aos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais e de elaborar e executar políticas que assegurem a distribuição equitativa do direito à educação, à saúde, à habitação, ao transporte público, ao meio ambiente saudável, ao lazer e à livre produção cultural.

---

<sup>18</sup> Na carta de princípios firmada em Olinda, em 1996, o MNDH se comprometia a: 1. Estimular a organização do povo, para que se conscientize de sua situação de opressão, descubra formas para conquistar e fazer valer seus direitos e para se defender das violências e arbitrariedades promovendo em todos os níveis uma educação social e política para os direitos humanos. Este esforço deve possibilitar que o homem torne-se cada vez mais sujeito da transformação das atuais estruturas; 2. Lutar com firmeza para garantir plena vigência dos direitos humanos, em qualquer circunstância, defendendo a punição dos responsáveis pelas violações desses direitos e a justa reparação para as vítimas; 3. Incentivar e garantir a autonomia dos movimentos populares, ultrapassando os interesses institucionais partidários e religiosos considerando a pluralidade de opinião e reafirmando a opção fundamental, que é nosso compromisso, com os oprimidos; 4. Ter claro o seu papel, suas limitações e potencialidades sua identidade repudiando qualquer forma de instrumentalização e se caracterizando como entidade não governamental; 5. Combater todas as formas de discriminação por confissão religiosa, diversidade étnico-cultural, opinião pública, sexo, cor, idade, deficiência física e ou mental condição econômica e ideológica. (MNDH, 1996)

Mas contraditoriamente, e apesar nas inovações introduzidas na progressista “Constituição Cidadã”, a inclusão destes direitos não implicou a instituição de políticas públicas que garantissem os mesmos. Foi somente após a Conferência da ONU, em Viena (1993), que o Brasil iniciou um processo de institucionalização dos direitos humanos orientado à formulação de políticas públicas. Como afirma Diego Motta (2012), apesar dos persistentes problemas do Brasil no que se refere aos direitos humanos, o país tem desempenhado papel importante nas discussões realizadas sobre o tema nos fóruns regionais e internacionais. Segundo o autor, a decisiva participação da representação brasileira no Comitê de Redação da Declaração e Plano de Ação adotado em Viena, fez com que o Estado brasileiro assumisse uma obrigação “moral” perante a comunidade internacional em tomar as recomendações da Declaração, visto que era o principal redator.

Foi em 1993, durante a Conferência da ONU em Viena, que se estabeleceu um plano de ação tendo em vista o fortalecimento dos direitos humanos nos países participantes, propondo a formulação de planos nacionais seguindo as recomendações lançadas na declaração e programa de ação<sup>19</sup>. A importância da participação “dos povos”, “os afetados”, “os interessados” e as organizações governamentais na tomada de decisões resultam de grande importância para compreender a forma na qual se desenvolveu a institucionalização dos direitos humanos, encaixada num processo de ampliação dos espaços participativos de consulta e tomada de direções públicas.

Isto implicou uma primeira mudança chave na luta pelos direitos humanos e nos repertórios utilizados pela sociedade organizada para fazer chegar a suas demandas aos órgãos estatais para serem considerados com assunto público. Como explica Piovesan (2009):

Se no período dos regimes ditatoriais a agenda dos Direitos Humanos era uma agenda contra o Estado, com a democratização, os Direitos Humanos passam a ser também uma agenda do Estado – que combina a feição híbrida de agente promotor de Direitos Humanos e, por vezes, agente violador de direitos (PIOVENSAN, 2009, p. 14).

Desde então, um novo repertório de ação se abriu aos movimentos sociais e organizações em defesa dos direitos humanos, dando um passo à construção de cenários

---

<sup>19</sup>Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso no 08/08/2014.

de encontro entre a sociedade civil e o Estado, afim de estabelecer canais de diálogo com o objetivo de formular políticas públicas de direitos humanos.

### **7.1 As Conferências Nacionais de Direitos Humanos no Brasil**

Em 1996, contexto no qual o Brasil continuava se destacando como o país com maior índice de desigualdade social da América Latina, o governo nacional, sob a presidência de FHC, empreendeu o planejamento de um Programa Nacional de Direitos Humanos, tornando-se com isso, no terceiro país (depois da Austrália e da Finlândia) a materializar o acordo firmado em Viena.

O Ministério da Justiça ficou encarregado de elaborar um Plano Nacional de Direitos Humanos, assessorado pelo Núcleo de Estudos da Violência/USP. Sob a coordenação do Professor Paulo Sérgio Pinheiro foram realizados seis seminários regionais entre novembro de 1995 e março de 1996 nas grandes capitais brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal), com a participação de 334 representantes de 210 organizações e movimentos sociais. Após os encontros, o NEV/USP reelaborou um segundo pré-projeto do Plano Nacional de Direitos Humanos que foi enviado numa versão sintetizada aos diversos ministros para se manifestarem sobre as propostas ali contidas.

Finalmente, por iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal e do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, e contando com o apoio da Comissão de Direitos Humanos da OAB Federal, Movimento Nacional de Direitos Humanos, CNBB, FENAJ, INESC, SERPAJ e CIMI, em abril de 1996, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que discutiu e contribuiu para o desenho do plano. Como diz o documento do primeiro programa, lançado por Decreto n° 1.904 de 13 de maio de 1996<sup>20</sup>:

Neste processo de elaboração, foi colocada em prática a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Na execução concreta do Programa, a mesma parceria será intensificada. Além das organizações de direitos humanos, universidades, centros de pesquisa, empresas, sindicatos, associações empresariais, fundações, enfim, toda a sociedade brasileira deverá ter um papel ativo para que este Programa se efetive como realidade. O Programa Nacional de Direitos Humanos abre uma nova dinâmica. Governo e sociedade civil

---

<sup>20</sup> Decreto n° 1.904, Programa Nacional de Direitos Humanos, Brasília, 13 de maio de 1996. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>. Acesso no 08/08/2014.

respeitam a mesma gramática e articulam esforços comuns. O Programa passa, desta forma, a ser um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem violência que a democracia exige (PNDH-I, 1996).

O processo de participação institucionalizada da sociedade civil organizada pela defesa dos direitos humanos no Brasil na formulação do primeiro PNDH foi um ponto chave que caracterizou esta segunda etapa na institucionalização dos direitos humanos no país. Entre 1996 e 2009 foram desenvolvidas onze Conferências Nacionais de Direitos Humanos. Como é apresentado no texto base da 11ª CNDH<sup>21</sup>, as conferências ocorridas ao longo da referida década, tiveram objetivos diferentes, mas respeitaram a representação participativa como eixo central. Afim de sintetizar o mapeamento das onze CNDHs, compartilhamos um quadro de elaboração própria, permitindo assim ordenar a informação recolhida dos relatórios de cada uma das CNDHs e captar uma série de elementos que possibilite estabelecer continuidades e mudanças destes espaços de encontro (ver anexo o Quadro 1).

Segundo os dados extraídos dos documentos oficiais e sistematizados no Quadro 1 (ver Anexo), todas as conferências estiveram centradas no que Leonardo Avritzer (2010) denominou: *desenhos de reparto de poder*<sup>22</sup>. Neste sentido, foram entidades estatais as que convocaram cada um dos encontros, dando institucionalidade ao processo participativo. Recuperando a tipologia feita pelos pesquisadores Felipe Hevia e Ernesto Isunza (2006), todas as CNDHs estabeleceram lógicas cognoscitivas (relações de “fazer saber”), dominando as *interfases de contribuição* (SC → E, a sociedade civil

---

<sup>21</sup>Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/documentos/documentos.html>. Acesso no 02/03/2014.

<sup>22</sup> Segundo Leonardo Avritzer (2010) os desenhos variam segundo os contextos e o tipo de participação que se proponha. O pesquisador propõe dividir os casos estudados a partir dos elementos do desenho: instituições de participação em três tipos: *desenho desde as bases*, *de reparto de poder* e *de ratificação*.<sup>22</sup> O *desenho desde as bases* se caracteriza pela participação ampliada da cidadania em espaços institucionalizados abertos a toda comunidade; mas o caráter altamente experimental e flexível, faz com que seja um desenho efetivo em situações onde existe um consenso forte entre a sociedade política e civil. O *desenho de reparto de poder*, conta com formas mais limitadas de participação direta, mas inclui formas de representação para os atores da sociedade civil. A segunda característica destes desenhos é que estão institucionalizados legalmente e, geralmente, a toma de decisões é compartilhada entre os atores políticos e civis; neste sentido as instituições centradas no reparto do poder dependem menos da vontade da sociedade política para sua implementação. E por último, o *desenho de ratificação*. Neste caso a participação vem depois de uma proposta de política pública elaborada pelo Estado e a participação nestes espaços resume-se a aprovar ou rechaçar as propostas lançadas pelo Estado; mas ainda apresentando-se como o menos participativo, estas instituições tem a possibilidade de bloquear ações do Estado. (cf. AVRITZER, 2010, pp. 103-112)

informa ao Estado)<sup>23</sup>.

A partir dos dados recolhidos, pode se notar que o número de participação da sociedade civil foi se intensificando a cada ano. Ainda que não tenhamos entrevistado estes representantes que participaram das CNDHs para entender suas motivações pessoais e organizacionais, o fato de manter e incrementar a participação pode, por um lado, marcar uma intencionalidade mantida no tempo de institucionalizar o diálogo com o Estado. Por outro lado, a importância da redação de um documento final, votado em plenária com objetivos propositivos, deixa claro que o caráter cognoscitivo dos encontros foi utilizado em cada uma das CNDHs como uma oportunidade para aumentar a capacidade de denunciar e chegar aos órgãos internacionais.

Não podemos compreender a transformação dos tópicos e a inclusão de novos temas relegados da agenda de direitos humanos se não considerarmos a disputa que antecedeu a estas mudanças. Nesse sentido, não é possível entender a inclusão no PNDH<sup>24</sup> (2002) dos direitos sociais, econômicos e culturais, sem ter em conta as pressões e denúncias que, desde 1999, durante a 4ª CNDH, foram encaminhadas para a elaboração de um relatório “paralelo” destinado à ONU, com o objetivo de “estimular” o governo brasileiro a avançar no cumprimento de suas obrigações assumidas nos pactos internacionais.

A consolidação do espaço institucional de participação para a discussão dos direitos humanos como assunto público, a incorporação de novas temáticas, as formas de definir os temários e as novas lógicas de interação entre a sociedade civil e o Estado, são só alguns dos elementos que nos permitem captar a importância que tiveram as CNDHs nos processos de institucionalização dos direitos humanos e ampliação da democracia no Brasil.

Segundo os registros analisados, foi a partir da 9ª CNDH (2004) que se estabeleceu uma nova forma de interação até então funcionando em direção unidirecional, dando passo de lógica de *contribuição* e a *comunicativa* (SC ↔ E,

---

<sup>23</sup>Ernesto Isunza e Felipe Hevia (2006) conceitua os processos participativos de interação como “interface sócio estatal” em tanto: um campo, atravessado pelo conflito que se articula em torno de um tipo específico de bens ou capital; um espaço de intercâmbio intencional dos sujeitos implicados (societários e estatais), a partir de relações assimétricas; construído por múltiplos discursos e projetos políticos que se vinculam nesse cenário circunscrito espacial e temporalmente.

<sup>24</sup>Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.

sociedade civil e o Estado se informam mutuamente) (HEVIA; ISUNZA, 206).

Como propõe Leonardo Avritzer (2010, p. 25), não podemos desconhecer o papel central que desde seus inícios o PT tem tido na institucionalização de novas práticas de participação. Neste sentido, a inclusão do Poder Executivo, a partir do ano 2004, na comissão organizadora da CNDH pode ser entendida como um passo na institucionalização da participação e da área dos direitos humanos como política pública. Recordemos que uma das primeiras ações do primeiro mandato do governo Lula foi a elevação ao status de Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), ampliando atribuições para a gestão de políticas de direitos humanos<sup>25</sup>.

Tal processo foi acompanhado também pela reformulação das lógicas de participação. Ainda que sempre tenham sido construídos por representantes da sociedade política e da sociedade civil, a partir deste momento a inclusão institucionalizada de novos cenários de participação estadual e distrital, estabeleceu o processo de eleição de delegado(a)s nos estados e distritos, tentando garantir a representação nacional e unificando os debates preparatórios.

Neste sentido, se estabeleceu um novo calendário de conferências estaduais e distrital que passaram a ser realizadas a cada dois anos; sendo que nos anos ímpares, seriam realizados encontros nacionais de direitos humanos, de proporções mais reduzidas, voltados ao aprofundamento de temas centrais para o processo de afirmação e consolidação dos direitos humanos no Brasil.

## **7.2 A 11ª CNDH: espaço participativo e formulação do PNDH3**

O “mutirão” para revisar e atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos foi convocado por Decreto do presidente Lula, no dia 29 de abril de 2008<sup>26</sup>, sob a competência da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a cargo do Paulo Vannuchi – estudioso do assunto, militante da resistência contra a

---

<sup>25</sup> Entre as competências da SEDH estão: a assessoria ao Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos humanos; a coordenação da Política Nacional de Direitos Humanos em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH; a articulação de iniciativas e o apoio a projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional; o exercício das funções de ouvidoria-geral em direitos humanos. Em forma paralela também foram criadas outras duas Secretarias Especiais: a de Políticas para as Mulheres e a de Igualdade Racial.

<sup>26</sup> “Decreto Presidencial Convocatório”, em Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Disponível em Acesso no 02/03/2014.

última ditadura brasileira e ex-presos políticos.

Ainda que não fosse novidade a participação de militantes de direitos humanos em órgãos governamentais voltados para esta questão,<sup>27</sup> a indicação de Vannuchi como o quadro mais indicado para ocupar o cargo e articular o encontro sócio-estatal foi muito importante não só pela sua proximidade com os movimentos sociais, mas também pela sua própria trajetória militante - que será usada durante o conflito após o lançamento para desqualificar o novo programa.

A 11ª CNDH foi celebrada entre os dias 15 e 18 de dezembro de 2008 com coordenação tripartite do Poder Executivo, representado pela SEDH, do Poder Legislativo, representado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, e da sociedade civil, representada pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Além dessas entidades, integravam o Grupo de Trabalho Nacional como representantes da sociedade civil as seguintes organizações: Fala Preta; Terra de Direitos; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea); Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (AGLBT); Ação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh); Ordem dos Advogados do Brasil (Conselho Federal); Justiça Global; Coletivo de Entidades Negras; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Indigenista Missionário.

Os representantes do Poder Público foram: Ministério Público Federal – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Conselho Nacional de Justiça, Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, oito ministérios (Justiça, Saúde, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cultura, Trabalho, Educação e Emprego), a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR), a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Geral da Presidência da República.

A etapa nacional da 11ª CNDH concluiu um processo de participação democrática que se iniciou com 137 encontros prévios reduzidos a instâncias estaduais e

---

<sup>27</sup> Lembremos que foi Sergio Pinheiro, embora militante com perfil mais acadêmico, quem foi o responsável como Secretário de Direitos Humanos de formular o PNDH2.

distritais, denominadas Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou pré Conferências. Segundo o relatório final, 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<sup>28</sup>.

Afim de elaborar um estatuto para a 11ª CNDH, a comissão organizadora estabeleceu um regulamento que teve por finalidade definir as regras de funcionamento da etapa nacional que foi aprovada na plenária inicial. Como mencionado anteriormente, esta última conferência se formulou a partir de alguns elementos do denominado “desenho de reparto de poder”<sup>29</sup>.

Com participação estimada de 1.228 delegados, 300 convidados e 700 observadores, a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos foi organizada de pelo GT Nacional estabelecendo um cronograma que incluía a solenidade de abertura, a plenária de aprovação do Regulamento Interno, os painéis temáticos, os grupos de trabalho, a plenária de experiências e oficinas paralelas e a plenária final, para deliberar sobre as propostas que subsidiaram a revisão e atualização do PNDH.

No texto-base elaborado pelo GT Nacional e difundido nos processos prévios à 11ª CNDH foram propostos seis eixos transversais que integraram as demandas e orientaram as discussões, e não temas específicos como havia acontecido nos programas anteriores. Estes eixos foram: universalizar direitos em um contexto de desigualdades; violência, segurança pública e acesso à justiça; pacto federativo e responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública; educação e cultura em direitos humanos; interação democrática entre Estado e sociedade civil; e

---

<sup>28</sup>Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Disponível em Acesso no 02/03/2014.

<sup>29</sup> Como explica Avritzer (2010, p. 107), estes desenhos são menos participativos que os “desenhos de base”, pois inclui formas de representação para os atores da sociedade civil, a partir da eleição ou designação de alguns de seus membros para compor a instituição participativa; no entanto, segundo o pesquisador, a legitimidade que outorga sua institucionalização faz com que as decisões tomadas nestes encontros dependam menos da vontade política da sociedade política para sua implantação.

Desenvolvimento e direitos humanos.

Como foi exposto neste mesmo documento, o grande desafio para a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil é o de concebê-los e programá-los na sua universalidade, interdependência e indivisibilidade, tratando-os de maneira transversal. Dentre os eixos, chamou a atenção a ausência de um segmento destinado a garantir o direito à Memória, Verdade e Justiça pelos crimes cometidos no passado ditatorial; mas a queixa não demorou a chegar até o secretário da SEDH, e ex-presos político, que se desculpou publicamente durante o discurso inaugural, caracterizando a omissão como um “cochilo”, incluindo-o posteriormente como o sétimo eixo orientador.

Durante a seção solene da abertura, tiveram a palavra o presidente Lula, o ministro Vannuchi, o presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, o presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Pompeo de Mattos e a representante do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Deise Benedito. Coube a esta última proferir um discurso que pretendia representar a sociedade civil partícipe do encontro sócio-estatal.

Recuperando o lema da 11ª CNDH, Benedito argumentou que sendo o eixo da convocatória as diversas dimensões da desigualdade, a defesa dos direitos humanos implica na garantia da democracia e do desenvolvimento. Dirigindo-se ao presidente Lula, a representante do FENDH afirmou: “Para nós, Presidente, Direitos Humanos não significam apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais, culturais e os direitos reprodutivos e ambientais ” (SEDH, 2009, p. 27).

Sob esta perspectiva integral, a representante do FENDH lançou o primeiro repúdio à concepção de matriz liberal dos direitos humanos, o que evidenciava que apesar dos anos de luta, a batalha pela superação da concepção hegemônica mantinha-se vigente. A sua fala esteve organizada seguindo alguns dos tópicos centrais da convocatória: desenvolvimento e democracia. O modelo de desenvolvimento foi o primeiro tema mencionado pela representante do FENDH. Alertando sobre os débitos deixados pelo atual modelo econômico em curso no mundo, dizia:

[...] não podemos ficar presos na concentração de poder: esse modelo tem um impacto negativo sobre os Direitos Humanos. Nós temos que ter a garantia de uma reprodução de vida digna no planeta. Esse modelo de desenvolvimento, dirigido aos interesses privatistas do capital, é baseado nos projetos de infraestrutura, mineração e agronegócio, que excluem e ocupam o território de maneira predatória, impedindo a

reforma agrária, o direito das comunidades camponesas, dos povos indígenas, dos quilombolas a suas terras, concentrando renda e destruindo o meio ambiente. (SEDH, 2009, p. 27)

Entrando em consonância com as denúncias sobre a contradição entre o modelo de desenvolvimento e os direitos humanos, a desigualdade econômica se apresentou como a primeira evidência de um processo que se fortalece pela manutenção das desigualdades de raça, de gênero e de etnia. Manifestando-se sempre em plural, Benedito expressou:

Exigimos políticas públicas que sejam capazes de dialogar com a realidade; que seja exorcizado o preconceito contra a homofobia, contra negros, contra pobres, que orienta fortemente ainda a prática do sistema prisional. Não queremos investimentos em presídios de segurança máxima, mas o investimento humano, que é a resposta capaz de produzir transformações efetivas e permanentes na sociedade brasileira (SEDH, 2009, p. 28).

Continuando nesta perspectiva, e exigindo que sejam contempladas as responsabilidades dos três poderes na garantia de uma sociedade sem desigualdades, o segundo ponto Benedito demandou o aprofundamento da construção de uma sociedade democrática. Neste sentido, duas tarefas aprimoraram seu discurso inaugural: avançar sobre a investigação das violações aos direitos humanos cometidos pelo Estado durante a última ditadura cívico-militar no Brasil e iniciar os processos de debate e consulta pela formulação de uma nova regulamentação da mídia. Concluindo o discurso, Deise Benedito expressou:

Queremos também contar com a efetivação desse programa, para que daqui a quatro anos não precisemos mais reivindicar ou refazer um programa dos Direitos Humanos, mas sim vermos premiados os Estados e municípios que se destacaram na implementação das políticas de Direitos Humanos neste país. Onde mulheres, negros, jovens sejam respeitados na sua integridade e preservando acima de tudo a dignidade da pessoa humana (SEDH, 2009, p. 29).

Com um “Beijo para vocês. Valeu”, a representante do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos encerrou o seu discurso inaugural, marcando uma série de linhas que seriam discutidas em momentos específico, de acordo com a proposta organizativa da Conferência – nos grupos de trabalho (GTs).

Cada um dos GTs contou com a participação de representantes dos poderes públicos e da sociedade civil. Incluídas no texto-base de preparação para a conferência,

as emendas de cada um dos eixos que orientaram a discussão dos grupos de trabalho durante o encontro foram formuladas a partir de três tópicos: reconhecimento dos avanços atuais na matéria (quando havia); evidências dos problemas que atingem a garantia dos direitos humanos e perguntas orientadoras.

Assim como na fala da representante do FENDH na mesa de abertura, o combate às desigualdades foi o objetivo central da convocatória e a base da argumentação de cada uma das emendas. Fundamentando-se nos dados apresentados pelas instituições e agências de pesquisas internacionais e nacionais, em cada uma das emendas tentou-se deixar claro a transversalidade das desigualdades que afetam a democracia no Brasil e das ações direcionadas a garantia dos direitos humanos e a amplitude das violações no presente brasileiro.

Segundo o Artigo 13 do Regulamento Interno, cada Grupo de Trabalho formulou até cinco diretrizes e resoluções programáticas principais para a Política Nacional dos Direitos Humanos que foram submetidas e aprovadas na Plenária Final. Usando termos como “apoiar”, “estabelecer”, “criar mecanismo”, “adotar medidas”, “instituir”, “incluir”, “implementar”, “elaborar”, “garantir”, “articular”, “incentivar”, todas as propostas construídas no GT, evidenciaram a exigência de um Estado presente, ativo e colaborativo na luta contra as desigualdades.

Pode se dizer que as mudanças acontecidas com a chegada do PT ao Poder Executivo não significaram uma trégua destas demandas. Pelo contrario, a 11ª CNDH não omitiu enunciar as numerosas marcas de desigualdade que o modelo de desenvolvimento atual traz para o povo brasileiro e a necessidade de implantar políticas dirigidas a minimizar e até reverter o preocupante panorama.

Segundo o relatório final durante a última CNDH, aprovaram-se 99 moções: 45 de repúdio e 54 de apoio. A maioria das moções foi criada com base em casos concretos (episódios, pessoas, avanços e obstáculos institucionais, projetos e propostas setoriais) uma série de temas recorrentes foi apresentada pela sociedade civil para serem aprovados na plenária final em nome da CNDH. Além das moções que parabenizavam aos avanços e apoios institucionais, o tema com maior presença nesta última instância do encontro, apresentaram: denúncias pela ausência, demora ou omissão de alguns estados e prefeituras na garantia de políticas vinculadas a esta área; o repúdio aos empreendimentos empresariais e o impacto no meio ambiente; a necessidade de avançar

na questão agrária; a demarcação das terras e garantia dos direitos de comunidades de povos tradicionais e quilombolas, os pedidos de abertura de arquivos e avanços nas investigações sobre delitos cometidos no período da última ditadura, a regulação da área de saúde mental, o pedido de avanço na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, o apoio de políticas de descriminalização da mulher por práticas de aborto, a luta contra a homofobia e garantia de direitos à igualdade de gênero e à discriminação racial; e o apoio ao Estado laico e defesa da liberdade religiosa.

Neste sentido, as moções deixaram o registro das demandas pontuais espalhadas pelo território nacional e que deveriam ser abordadas a partir das propostas encaminhadas pelos GT nas 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas durante o encontro.

Concluída as jornadas de trabalho de novembro de 2008, o documento final foi apresentado à Presidência da República e logo encaminhado aos ministérios para serem assinados e, em seguida, disponibilizado no *site* oficial da Secretaria afim de realizar uma nova instância de consulta pública que garanta transparência em todas as fases de elaboração do documento.

Inserto ao longo processo de reconfiguração da “gramática social” enquadrado ao projeto democratizante e participativo, a última conferência se colocava frente à “ilusão anti-Estado” que hegemoniza o discurso em torno dos direitos humanos demandando a transformação na natureza política na ação do Estado, efetivando os direitos indivisíveis consagrados na Constituição e em acordos internacionais. Segundo declarou o Secretário de Direitos Humanos dias antes do lançamento por decreto, o documento final tinha sido construído sob a premissa de “tratar desigualmente a situações de desigualdade para produzir igualdade”.

Transcorrido a fase de consultas, destacando-se a assinatura de 21 ministérios sem modificações do texto, o PNDH3 foi lançado pelo presidente Lula por meio do Decreto nº 7.037 em 21 de dezembro de 2009. Neste sentido, a lógica comunicativa que foi o embasamento da 11ª CNDH, pareceu completar uma primeira fase no ciclo de políticas públicas de direitos humanos, materializando no novo programa o aprofundado diálogo sócio-estatal institucionalizado após a convocatória presidencial. Achando ter avançado sob a primeira fase do processo, Vannuchi dizia no prefácio do PNDH3: “O desafio agora é concretizá-lo”.

### 7.3 O controvertido Decreto n° 7.037

Como mencionado na introdução, o PNDH3 entrou no espetáculo político da grande mídia após um ano de celebração da 11ª CNDH. Após concluída a consulta pública on-line e passada pela revisão e assinatura de 21 ministros do Governo, o novo programa foi lançado por decreto presidencial gerando um conflito público que impactou sobre as decisões tomadas no cenário participativo.

Os primeiros a manifestarem oposição foram os círculos militares, principalmente os aposentados, revoltados frente à proposta de criação de uma Comissão da Verdade que investigaria as violações dos direitos humanos cometidos pelo Estado durante a ditadura civil-militar, bem como a possibilidade de revogação da Lei de Anistia. O apoio recebido do Ministro da Defesa Nelson Jobim, que ameaçou deixar seu cargo caso as propostas avançassem, deu o pontapé inicial em um conflito que durou todo o primeiro semestre de 2010. Em seguida, foi a vez do Ministro da Fazenda, Reinhold Stephanes, e não tardou para as igrejas e a grande mídia somar vozes e aumentar o coro de oposição ao novo decreto.

Como mostra Diego Airoso Motta (2012) diferente dos programas anteriores, o novo programa foi inserido na agenda da mídia empresarial brasileira, mas apresentado como escândalo político. Entre janeiro e maio de 2010, o PNDH-3 se converteu em um fato noticiável. Os grandes meios de comunicação abordaram a notícia a partir da acumulação de vozes opositoras ingressando em uma confusa tensão que teve como encerramento o lançamento do decreto presidencial n° 7.177, do dia 12 de maio de 2010, alterando o texto que acompanhava o primeiro decreto.

No dia 20 de maio, transcorria uma semana do segundo decreto presidencial, organizações da sociedade civil e movimentos populares lançaram uma Campanha Nacional em defesa da integralidade e pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, conforme publicado no decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009<sup>30</sup>. Segundo o primeiro ponto do manifesto do lançamento:

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.

---

<sup>30</sup> Consulte-se <http://pndh3.com.br/noticias/organizacoes-lancam-campanha-em-defesa-da-integralidade-e-implementacao-do-pndh-3>. Em Acesso no 13/02/2014.

A participação direta da população, das organizações sociais e populares, dos gestores públicos das três esferas de governo, dos legislativos e de setores do judiciário na construção de propostas de políticas públicas é um grande avanço consagrado na Constituição Federal de 1988. Múltiplos agentes e agendas estão articulados no PNDH-3, cuja marca é, acima de tudo, a convergência e expressa a participação efetiva da pluralidade e da diversidade (Campanha Nacional em defesa da integralidade e pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, manifesto de lançamento, 20 de maio de 2010).

Neste sentido as organizações participantes da campanha<sup>31</sup> pediram pela imediata revogação do Decreto nº 7.177, em respeito ao processo democrático e participativo de construção do PNDH-3, e instalação do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, com ampla participação da sociedade civil. Mas a demanda não foi atendida, nem – como era de esperar – foi inserida na agenda da grande mídia. Como diz Luis Felipe Miguel, na nossa democracia “a exclusão política toma forma de silêncio” (2014, p. 153).

---

<sup>31</sup> As organizações que assinaram o manifesto de lançamento da Campanha foram: ACAT-Brasil Católicas pelo Direito de Decidir; Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia; CFESS – Conselho Federal de Serviço Social; CRP-SP Conselho Regional de Psicologia de São Paulo; FASE – BA; Fitert – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão; LBL (Liga Brasileira de Lésbicas); MOMTRA – Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara; Movimento Estadual de Direitos Humanos – TO; Observatório de Favelas; Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN Brasil; Relatoria do Direito à Saúde Sexual e Reprodutiva da Plataforma Dhesca; Tribunal Popular; UNE – União Nacional dos Estudantes.

#### **CAPITULO IV. O IMIL CONTRA O PNDH3**

Como dito no começo deste trabalho, os meios de comunicação de massas e a atividade jornalística conformam o “sistema perito” destinado à construção e difusão da informação. Mas, os assuntos apresentados não são neutros, evidente e pronto para comunicar sem intermediários; os meios escolhem e interpretam um conglomerado de assuntos da realidade social que nos envolve e que repercute na nossa forma de concebê-la. Uma pergunta central é: o que faz com que um fato se converta em notícia? Por que determinados temas ingressam na agenda dos meios de comunicação e outros ficam de fora? Como se apresentam os temas noticiáveis?

Como reconstrói e analisa Diego Motta (2012), o PNDH3 apareceu na mídia empresarial brasileira como tema polêmico após seu lançamento oficial, em dezembro de 2009. Neste contexto, os meios de comunicação foram cenários e atores na disputa pela definição e alcances dos direitos humanos como assunto público.

Partindo da incidência da mídia no debate público, e com a intenção de contribuir com esta linha de análises, no último capítulo analisamos as formas de ação

dos membros do Instituto Millenium. Reconhecendo seu potencial mediático, nos interessa analisar as ações do *think tank* como instituição que congrega intelectuais e empresários com a missão de defender e promover os valores liberais no Brasil.

Para isso, e recuperando a perspectiva argumentativa do conflito em torno da definição de um assunto público, identificamos alguns enquadramentos através dos quais os membros do IMIL elaboraram suas interpretações e empreenderam sua função de incidir como intelectuais mediáticos.

## 1. O PNDH3 NAS PRODUÇÕES DO IMIL

De acordo com o registro, entre janeiro e junho de 2010, o IMIL inseriu em seu site oficial 37 textos que contem expressamente o termo “Programa Nacional de Direitos Humanos”. Das 37 publicações no site institucional que mencionam o programa, 11 delas são reproduções ou “clipping” de matérias publicadas em outros meios de comunicação, principalmente sobre repercussões daquele 1º Fórum promovido pelo IMIL (mais adiante voltaremos a falar sobre o fórum), e outras duas são artigos publicados por autores não membros de Millenium, mas afins ao campo ideológico do instituto: Reinaldo Azevedo e Fábio Portela, ambos vinculados à revista *Veja* como colunistas.

As outras 24 publicações introduzidas no site foram classificadas como “artigos”. Todas se encontram assinadas por jornalistas, advogados ou economistas membros ou colaboradores do IMIL: Henrique Sartori, Demétrio Magnoli, José Nêumanne Pinto, Ives Gandra, Rodrigo Constantino, Paulo Brossard, João Antonio Wiegerinck, Carlos Alberto Di Franco, Paulo Rabello de Castro, Sandro Vaia, Percival Puggina, Guilherme Fiuza e Judith Brito (Trajetória dos atores em Anexo, Doc. 1).

Do total de produções feitas por membros ou colaboradores do IMIL e postadas no site institucional, 18 delas foram publicadas também em meios de comunicação gráficos e digitais dos grandes conglomerados de comunicação do Brasil: 9 foram publicadas no jornal *Estado de São Paulo*, 5 no *Zero Hora*, 2 no *O Globo*, 1 na *Folha de São Paulo* e 1 na revista *Época*.

A primeira pergunta que fizemos ao abordar estas fontes escritas foi: que temas do programa tinha sido objeto das intervenções dos membros de Millenium? Observamos o exemplo: no dia 11 de janeiro de 2010, o Instituto Millenium publicou

em seu site institucional o primeiro texto de uma longa lista, com circulação na internet e na grande mídia brasileira, em torno do PNDH3. Intitulado “Roteiro para o autoritarismo”, o texto tinha saído no dia anterior como editorial do jornal estadual *Estado de São Paulo*, evidenciando a fluida relação e jogo de repercussões entre os meios empresariais e o *think tank*. Neste texto manifestava:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou em dezembro um roteiro para a implantação de um regime autoritário, com redução do papel do Congresso, desqualificação do Poder Judiciário, anulação do direito de propriedade, controle governamental dos meios de comunicação e sujeição da pesquisa científica e tecnológica a critérios e limites ideológicos. Tudo isso está embutido no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro – o tal decreto que, acredite quem quiser, o presidente disse que assinou sem ler. [...] A apuração das violências cometidas pelos agentes do regime militar e a revogação da Lei da Anistia são apenas uma parte desse programa – a mais divulgada, até agora, por causa da reação dos comandantes militares à redação inicial do decreto. Mas o maior perigo não está nos detalhes, e sim no objetivo geral dessa manobra articulada no Palácio do Planalto: a consolidação de um populismo autoritário sustentado na relação direta entre o chefe do poder e as massas articuladas em sindicatos, comitês e outras organizações “populares” (IMIL, <http://www.imil.org.br/blog/roteiro-para-o-autoritarismo>. Acesso em 18 de março de 2014).

. Em uma publicação posterior, sob autoria de Carlos Alberto Di Franco, publicado pelo jornal *Estado de São Paulo* e inserido no site do Instituto como “artigo”, voltava-se a manifestar:

O projeto do presidente da República e de sua candidata à sucessão presidencial, Dilma Rousseff, reduz o papel do Congresso Nacional, desqualifica o Poder Judiciário, agride gravemente o direito de propriedade, sugere o controle governamental dos meios de comunicação e sujeita a pesquisa científica e tecnológica a critérios estritamente ideológicos. Preocupam, e muito, a letra e o espírito do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). O governo se empenhará para que o assunto desapareça do noticiário. Mas o nosso dever é manter a cena iluminada. (Di FRANCO, <http://www.imil.org.br/artigos/lula-imagem-estilhacada>. Acesso em 18 de março de 2014)

Publicados nos editoriais, colunas ou artigos ou citados como interpretes morais do conflito, em todos os casos o juízo emitido em torno do novo PNDH foi negativo. Como tentamos evidenciar a partir das fontes, o tema da regulação dos meios de comunicação e das novas formas de intermediação nos conflitos rurais e urbanos, foram

os temas que mais chamaram a atenção dos membros do IMIL, seguido pela proposta de avanços nas políticas de memória verdade e justiça.

Publicados nos editoriais, colunas ou artigos ou citados como interpretes morais do conflito, em todos os casos o juízo emitido em torno do novo PNDH foi negativo. Como manifestou Carlos Alberto Di Franco<sup>32</sup> numa nota publicada no jornal *Estado de São Paulo* e inserida no site do Instituto como “artigo”, seu “dever é manter a cena iluminada”, revelar o oculto, explicar o que foge da compreensão dos não experts:

Na verdade, cabe à imprensa um papel fundamental na salvaguarda da democracia. Devemos, sem engajamento e atitudes de contrapoder, aprofundar fortemente no processo de apuração. A defesa da liberdade passa pela guerra ao jornalismo de registro e pela promoção da investigação de qualidade. Precisamos, sistematicamente, ir além das declarações para desnudar as reais intenções. Um jornalista deve ser um homem livre, independente, um demolidor de tabus, um questionador do politicamente correto. É a nossa missão. É o nosso papel. É o que a sociedade espera de nós. . (Di FRANCO, <http://www.imil.org.br/artigos/lula-imagem-estilhacada>. Acesso em 18 de março de 2014).

Durante os meses que transcorreu o conflito, os intelectuais do IMIL empreenderam o seu labor como *policy interpreters* apresentando na grande mídia as aparentes implicâncias “reais” do PNDH3. Segundo um dos titulares, tratava-se de um “roteiro para o autoritarismo”<sup>33</sup>. Que tinha de autoritário? Que ordem ameaçava?

Entendendo que os processos de definição dos direitos humanos se inserem numa disputa em torno à ordem social e os projetos políticos que confluem e disputam em tempo presente, nos interessa captar os argumentos esgrimidos pelos intelectuais do IMIL para apresentar ao novo PNDH como um escândalo político e um perigo à democracia brasileira.

Por que o PNDH era uma ameaça à democracia? Quem foi assinalado como responsável? Por acaso o programa não foi produto de um processo participativo que ampliava os espaços de participação e representação na tomada de decisões públicas? Que tipos de democracia entraram na disputa no âmbito do PNDH3?

---

<sup>32</sup> Di FRANCO, <http://www.imil.org.br/artigos/lula-imagem-estilhacada>. Acesso em 18 de março de 2014.

<sup>33</sup> IMIL, <http://www.imil.org.br/blog/roteiro-para-o-autoritarismo>. Acesso em 18 de março de 2014.

Vale ressaltar que não é objetivo deste trabalho analisar as falácias ou omissões dos membros do IMIL, mas sim compreender as construções argumentativas que unificaram as vozes dos expertos da grande mídia afim de influenciar na formulação do último programa; e entendendo que o conflito em torno do Programa Nacional de Direitos Humanos funcionou como repertório de confrontação entre projetos políticos-culturais que disputam a hegemonia no Brasil, na sequência propomos uma classificação para os enquadramentos que o *think tank* divulgou em sua prática como interprete moral e que teve como caixa de ressonância à grande mídia empresarial.

## **2. O PNDH SEGUNDO O IMIL**

Nesta segunda parte, nos dedicamos à análise dos textos publicados no site institucional do IMIL, a maioria de circulação na grande mídia empresarial brasileira. Para isto, estabelecemos quatro enquadramentos sobre os quais os membros do IMIL interpretaram o assunto: 1) O retorno a gênese: os Direitos humanos e a “ilusão anti-Estado”; 2) Democracia representativa vrs. Democracia direta: a “rebelião das massas”; 3) As duas caras do PT; 4) O revanchismo: as eleições e a contraofensiva guerrilheira.

### **2.1. O retorno a gênese: os Direitos humanos e a “ilusão anti-Estado”**

No texto publicado pelo colunista do jornal *O Estado de São Paulo*, Demétrio Magnoli, no dia 17 de janeiro de 2010, e reproduzido no dia seguinte no site do Instituto Millenium, o colunista afirmava:

A política internacional de direitos humanos nasceu de fato com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O texto célebre inscreve-se na tradição da filosofia política das Luzes, que se organiza ao redor do indivíduo. Ele proclama direitos das pessoas, não de coletividades étnicas, sociais ou religiosas. Tais direitos circulam na esfera política, mesmo quando se referenciam no mundo do trabalho ou da cultura. Por esse motivo, a sua defesa solicita, sempre e inevitavelmente, o confronto com o poder político que viola ou nega direitos. A Declaração de 1948 é, essencialmente, um instrumento de proteção dos indivíduos contra os Estados. Não é fortuito que seus detratores clássicos sejam os arautos das utopias totalitárias: o fascismo, o comunismo, o ultranacionalismo, o fundamentalismo religioso. (MAGNOLI, <http://www.imil.org.br/artigos/direitos-humanos-reciclaveis/>. Acesso 19 março 2014)

Estabelecendo um aparente consenso sobre os direitos humanos, o autor deste primeiro fragmento citado evocou o relato “teleológico”, que demarca o pretendido

“monolitismo” da matriz liberal que será utilizado na maioria dos textos produzidos pelos membros do IMIL. Neste sentido, o conflito tal como tinha sido apresentado por Magnoli, reatualizava o que Boaventura de Souza Santos (2013, p. 64), intitula a “tensão entre o Estado e o anti-Estado”.

Para compreender este enquadramento resulta fundamental situar as origens dos direitos humanos na modernidade ocidental, atravessada por um duplo processo de secularização e de individualização que se canalizou politicamente na luta contra o Estado absolutista. Marcando na revolução francesa e americana acontecimentos centrais, seu gênesis encontra-se alinhada às exigências da igualdade de direitos civis e políticos consolidando a ideia de que os direitos humanos apenas exigiam do Estado uma atitude negativa (a garantia dos direitos estava em não agir na liberdade individual).

Sem dúvidas, a centralidade do Estado no debate sobre a garantia dos direitos reformulou-se quando a emergência gradual das lutas sociais incluiu novos atores na disputa política (e conseqüentemente, na ampliação dos interesses) que exigiam a inclusão de novos direitos a serem garantidos pelo Estado: os econômicos e os sociais. A ampliação destes direitos estabeleceu uma contradição ainda irresoluta: a possibilidade de admitir o caráter positivo do Estado, seja como prestador de serviços ou como regulador de interesses.

Ainda que a consagração dos diferentes tipos de direitos na América Latina não respondam a ordem histórica sequencial, seguindo a lógica geracional (primeiro os direitos cívico, logo políticos e, finalmente, os direitos econômicos e sociais) como a apresenta a teoria piramidal dos direitos representada por T. H. Marshall (1950), esta perspectiva nos permite compreender que o surgimento e a garantia deste pacote de direitos requer da movimentação de processos políticos diferentes impactos no modelo de desenvolvimento político e econômico.

A predominância da negatividade do Estado no pensamento liberal reproduzido pelos intelectuais do IMIL decorre da teoria de John Locke como um de seus pais fundadores, chegando a Friedrich August von Hayek e suas reformulações na teoria neoliberal. A liberdade, para um liberal, é sinônimo de ausência de coação ou constrangimento imposto por terceiros; o que significa o estabelecimento de um campo de atuação dentro do qual o indivíduo – “o” sujeito da liberdade - pode decidir sobre

seus objetivos e sobre os meios de ação que deseja empreender. Mantendo esta matriz teórica e tomando a diretriz 17, do eixo orientador IV do PNDH3, intitulado “Promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”, o professor da Universidade Federal da Grande Dourados, Henrique Sartori, publicou no dia 14 de janeiro de 2010 um artigo no site do IMIL – dias após citado na revista *Exame* do Grupo Abril - onde dizia:

Ao se falar da diretriz em questão, falamos sobre propriedade e falando sobre este tema, penso que é um tema que todo brasileiro aprecia. Quem aqui não gosta de comprar, adquirir, possuir coisas? Quem que não quer ter o direito de dispor como bem entender, negociar, permutar o que lhe pertence, na hora em que achar conveniente? Pois bem, perguntei isso para poder entrar no ambiente sobre a propriedade.

Propriedade é essencial ao desenvolvimento humano. Está na essência do ser humano. Propriedade é qualquer coisa que as pessoas podem usar, controlar ou dispor que legalmente as possuem. Disse legalmente.

Entendo que este decreto ao propor a realização de audiências com os envolvidos nas demandas de conflitos agrários e urbanos, é um retrocesso ao estado democrático de direito, à liberdade e ao direito sagrado a proteção à propriedade privada. O proprietário, seja qual for sua espécie e categoria já sofre com um sistema jurídico moroso (por estar abarrotado de questões e por não possuir uma estrutura decente) e ao fato de que as audiências públicas poderão ser levadas ao campo político, dirigido, manipulado e não jurídico.

A história nos mostra que países que valorizam a propriedade privada aumentam a auto-estima de seu povo, garantem uma estabilidade política e jurídica além de atrair constantes investimentos (SARTORI, <http://www.imil.org.br/artigos/o-pndh-3-e-o-direito-a-propriedade/>. Acesso 19 março de 2014).

Citando Hayek, Henrique Sartori, dizia: “(...) *o reconhecimento da propriedade é claramente o primeiro passo na delimitação da esfera privada, que nos protege contra a coerção*” (HAYEK, 1983, p. 140). Nitidamente, desde a perspectiva liberal, a delimitação da área de atuação do indivíduo livre deve ser realizada por um conjunto de normas gerais de justa conduta, isto é, de leis, cujo objetivo é ser ou servir a liberdade e, por tanto, a sua propriedade. Por esses motivos, Hayek afirmava: “a exigência liberal da liberdade é, por conseguinte, uma exigência de remoções de todos os obstáculos criados pelo homem aos esforços feitos pelos indivíduos, não uma reivindicação no sentido de que a comunidade ou o Estado supram bens particulares” (HAYEK, 1983, *apud* IORIO de SOUZA, 1995, p. 43)

Hayek conclui que a extensão do Estado é causa central das dificuldades das sociedades contemporâneas. Não trata-se de uma crise da economia de mercado e do capitalismo, mas do Estado e das instituições públicas. De acordo com esse pensamento, a ação do Estado na economia é desestabilizadora e perturba o mercado, pois o serviço público é ineficiente e produz restrições deformantes. No regime democrático, as instituições públicas hipertrofiaram o Estado, requerendo mais impostos e acarretando na elevação dos custos da produção/circulação, perda de dinamismo econômico, desemprego e mais gastos públicos (seguro-desemprego etc.). Assim, a crítica ao “estatismo” teve como contraponto o “mercado”, lugar da eficiência, do mérito, da criatividade, da iniciativa e da criação (LEHER, 2005).

A história do pensamento liberal, contada por teóricos dessa vertente de pensamento, tende a afirmar que o mercado é fruto da evolução natural das trocas econômicas nas sociedades e que os serviços sociais e os direitos políticos — como o sufrágio universal, os *contratos* trabalhistas, a educação, a saúde etc. - igualmente são resultados da consolidação gradativa do mercado liberal e, por isso, todas essas dimensões da vida devem estar abertas ao seu dinamismo, “a ordem espontânea”. No artigo publicado em 29 de março de 2010 no jornal *O Estado de S. Paulo*, e reproduzido como artigo no site do IMIL, Denis Rosenfield, articulista também no jornal *O Globo*, editor da revista *Filosofia Política* e professor de filosofia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vaticinou:

A questão, porém, consiste em que o Estado começa a invadir competências que não deveriam ser suas. Ele começa a monopolizar um saber que diz ser seu o de decidir em lugar dos próprios indivíduos. E termina impondo ao cidadão o que entende como o seu próprio bem. Num primeiro momento, ele toma o lugar do cidadão, determinando o que ele pode fazer ou não relativamente à sua própria saúde. Num segundo momento, procurará impor o que entende ser a “boa” matéria jornalística, estabelecendo a censura aos jornais. Em outro momento, passará a determinar o que os indivíduos deveriam ouvir ou não no rádio, ver ou não num canal de televisão, em nome daquilo que também vem a considerar como o bem. Processo semelhante poderá ocorrer na educação, com livros didáticos que terminarão impondo um credo político ou religioso. Propostas essas já contempladas no PNDH-3. É o espírito mesmo do capitalismo que se esfacelaria e, com ele, a democracia representativa (ROSENFELD, <http://www.imil.org.br/artigos/o-espírito-do-capitalismo/>. Acesso 18 março de 2014).

Na visão haynekiana, o Estado deve ser contido, limitando-se à manutenção das instituições e as regras que regem sua administração, impedindo que adquira dominância sobre a liberdade individual e a lei. Desta maneira, o indivíduo não entra no que Hayek denominou o “caminho da servidão”, mantendo um “limite externo” ao Estado e impedindo que a ação do poder político seja exercida contra o seu direito à liberdade. Somado a clássica teoria montesquiana, centrada na divisão de poderes como garantia da autonomia das diversas esferas do Estado, o pensamento liberal, com base na formação do Estado-Nação dos Estados Unidos da Norte América, incorporou um elemento central na equação liberal: a ideia da imprensa como um “quarto poder”. Quem ocupa o lugar de “quarto poder”? A “ordem espontânea” - de mercado – definirá.

Já que todas as teorias situam-se no nível do indivíduo, a questão central vai ser a de associação dos indivíduos isolados. Para o liberalismo, explica Jorge Iorio de Souza (1995), o que proporciona a máxima liberdade de escolha individual não é a forma de governo, senão a extensão de poder que se concede ao Estado. Daí a necessidade de estabelecer mecanismos institucionais que assegurem a contenção do poder do Estado e a democracia como simples meio de governo, e não como um fim em si mesmo. Segundo o próprio Hayek:

A sociedade é produzida por nossas carências, o Governo por nossa perversidade. A primeira promove positivamente nossa felicidade, unindo nossos afetos. O segundo negativamente, restringindo nossos vícios. A primeira estimula a interação, o outro cria distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade, em qualquer de seus estágios, é uma bênção, ao passo que o governo, mesmo em sua melhor forma, não passa de um mal necessário; e, na sua pior versão, um mal intolerável (HAYEK, apud ISOROP de SOUZA, 1995, p. 46).

Estreitamente ligada à teoria elitista, a perspectiva liberal sustentada pelo pensador neoliberal, tentava evidenciar que qualquer ordenamento democrático é ilusório, como também é a única forma capaz de garantir estabilidade política. No artigo intitulado “O fantasma da vingança espreita a eleição”, publicado no dia 21 de janeiro, o escritor e jornalista José Nêumanne Pinto recuperando a “teses da futilidade” afirmava:

A polêmica provocada pelo decreto criador do 3º Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) mostra que ainda não acabou a cesura que remonta às origens do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre a natureza da democracia pretendida por seus militantes. Será a clássica democracia burguesa de controles e contrapesos exigidos pelos Pais Fundadores da Revolução Americana de 1783, com a adoção de três

Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) autônomos e soberanos, fórmula do francês Montesquieu? Ou a direta, a ser exercida por consultas permanentes à cidadania por plebiscitos e referendos e por conselhos compostos por delegados (neste debate se tem lembrado que soviets significa conselho em russo)? A diferença entre as duas é que a primeira é obviamente imperfeita e a segunda, impossível de ser praticada (NÊUMANNE, <http://www.imil.org.br/artigos/o-fantasma-da-vinganca-espreita-a-eleicao/>. Acesso no 19 de março de 2014).

Como argumenta Luis Felipe Miguel (2014), a vertente hegemônica caracterizada como “democracia liberal”, contém um potencial conflito teórico e prático: “como compatibilizar o exercício da soberania popular com a prestação de direitos individuais inalienáveis, que se impõem mesmo contra a vontade da maioria?” (MIGUEL, 2014, p. 30).

## **2.2. Democracia representativa X Democracia direta: a “rebelião das massas”**

Segundo Sandro Vaia, ex-diretor de redação do jornal *O Estado de São Paulo*, afirmou no artigo intitulado “A obsessão autoritária”, publicado em 9 de fevereiro de 2010 e postado no dia seguinte no site do IMIL:

Os governistas estão indignados com a reação da imprensa e de muitos setores da sociedade contra os aspectos mais “controladores” do PNDH-3, pois, afinal de contas, dizem, as conclusões foram “tiradas” (é assim que se fala ainda, como nas velhas assembleias estudantis?) em dezenas, centenas, quase milhares de conferências locais, regionais, municipais, estaduais, nacionais, etc., das quais participaram 14 mil pessoas. E essa fica sendo a conta da peculiar democracia petista: se, num país de 190 milhões de habitantes, 14 mil militantes foram mobilizados para essa prática de democracia direta, o problema da legitimidade está resolvido. Pouco importa se os 14 mil foram tirados do mesmo embornal ideológico e que não tenham sido escolhidos por nenhum mecanismo representativo legitimado e reconhecido pelo resto da sociedade. [...] O pedaço ideológico substitui a representatividade e quem for contra esse método é contra os direitos humanos, segundo o diktat petista. [...] Pode ser que nada disso seja para valer (o presidente já se cansou de teorizar sobre “bravatas”, lembram-se?), mas é sempre bom ficar atento (VAIA, <http://www.imil.org.br/artigos/a-obsessao-autoritaria/>. Acesso no 19 de março de 2014).

Como diz Luis Felipe Miguel (2014), é possível falar de uma concepção dominante de democracia - ancorada no senso comum -, cindida em duas ideias: a ideia de “governo do povo”, derivada do significado etimológico herdada dos gregos; e a de democracia reduzida ao processo eleitoral como forma de escolher os governantes.

Neste sentido, argumenta o autor, na prática as duas faces da democracia se mostram incompatíveis: “em nenhum dos regimes hoje aceitos como democráticos o povo realmente governa” (MIGUEL, 2014, p. 28).

Centrada da filosofia utilitarista (a de que cada indivíduo define por conta própria em que consiste seu próprio bem) a teoria procedimentalista fundada no elitismo enunciada pelo economista austríaco Shumpeter, unificou a vertente neoliberal, circunscrevendo a atividade política ao processo eleitoral e reduzindo à soberania popular ao ato de votar, cumprindo o momento de transferência de poder dos indivíduos isolados para os governantes. Entendendo o procedimento eleitoral como o momento de instauração e renovação do pacto governantes-governados, os seguidores da teoria shumpeteriana enfrentaram aqueles que reivindicavam um regime mais participativo e igualitário.

O desprestígio da representação se apresenta hoje como uns dos principais pontos que abarcam às análises políticas e, desta maneira, os limites do procedimentalismo como concepção da democracia não demoram em se apresentar. Evidenciando este problema, mas saindo em defesa do procedimentalismo como o único meio de garantir a democracia, Carlos Di Franco, afirmava no artigo publicado no dia 24 de fevereiro:

O Brasil, ao contrário da Venezuela, tem instituições razoavelmente sólidas, embora parcela significativa da sociedade já comece a questionar a validade de um dos pilares da democracia, o Congresso Nacional. O descrédito generalizado, sobretudo dos parlamentares, captado em inúmeras pesquisas de opinião, é preocupante. Daí o estratégico veneno da “democracia direta”, suavemente destilado no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Tal como Hugo Chávez, os estrategistas do Planalto propõem a valorização de instrumentos como “lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito”. É a instalação do populismo autoritário, uma fachada de democracia que se apoia em três colunas: fisiologismo político, currais eleitorais e autoritarismo ideológico. (DI FRANCO, <http://www.imil.org.br/artigos/arruda-e-as-revolucoes-que-faltam/>. Acesso 2 de março de 2014)

Igualar a democracia aos regimes eleitorais permitiu aos seguidores da corrente proposta por Shumpeter negar a possibilidade de qualquer avanço em direção a um regime mais participativo. Oriundos da matriz elitista, os advogados do procedimentalismo como garantia do governo democrático, não demoraram em sinalizar

todo tipo de avanço na ampliação da participação popular como um perigo à ordem; e, neste sentido, o PNDH se apresentava com tal.

Surgida em oposição às correntes igualitaristas da modernidade identificadas com Rousseau, Proudhon ou Marx, o pensamento elitista teve início nas primeiras décadas do século XX em resposta às transformações sociais que evidenciavam a demanda de inclusão de setores sociais até então marginalizados da esfera política. Baseada no argumento de que a igualdade social é impossível e de que há grupos “naturalmente” mais capacitados para deter os cargos do poder, a corrente representada por intelectuais como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e José Ortega y Gasset, viram a presença do povo em locais antes reservados às elites como uma ameaça aos direitos “privados” conquistados pelos indivíduos superiores; uma “rebelião das massas”, como intitulava Ortega y Gasset no clássico livro publicado em 1937.

Sobre este pano de fundo, o jornalista Denis Rosenfield novamente recorreu ao relato histórico como forma de argumentação. Em sintonia com insegurança frente ao processo participativo, no artigo intitulado “A tradição conselhistas” publicado no site do IMIL no dia 2 de fevereiro de 2010<sup>34</sup>, Rosenfield dizia:

Historicamente, o conceito de sociedade civil significava a participação dos cidadãos na vida das cidades-Estado, da polis, em busca da igualdade civil e da igualdade de oportunidades. Eles propugnavam pela liberdade econômica, pela liberdade política, pela liberdade de expressão e, progressivamente, pela liberdade religiosa. A liberdade de crenças no sentido genérico da expressão se afirmava como essencial. Para eles, igualmente, os tributos cobrados pelo rei deveriam ser reduzidos em proveito de sua própria atividade. Aliás, consideravam-nos ingerências arbitrárias em seus assuntos particulares. Clamavam pela universalidade e imparcialidade da lei. [...] Percebe-se o longo caminho trilhado por esse trabalho de resignificação operado por essa esquerda. Sociedade civil vem a significar a participação de movimentos sociais que operam como verdadeiras organizações políticas, de caráter anticapitalista, voltadas para o cerceamento das liberdades econômicas, para a negação da universalidade e imparcialidade da lei, para a limitação da liberdade de imprensa e de expressão, pela afirmação de sua crença como a única verdadeira. Na verdade, o seu objetivo consiste no cerceamento progressivo das liberdades civis e políticas, mediante um aparelhamento sindical e partidário das empresas e do Estado, também denominado “controle social” de suas atividades (ROSENFIEL,

---

<sup>34</sup>O mesmo artigo tinha saído no dia anterior junto à resenha de informação diária lançada pelo Centro de Comunicação Social do Exército. Consulte-se [http://resenha.exercito.gov.br/sis\\_resenha/documentos/2010/Fev/resenha%2001%20Fev%2010.pdf](http://resenha.exercito.gov.br/sis_resenha/documentos/2010/Fev/resenha%2001%20Fev%2010.pdf). Acesso 20/02/2015.

<http://www.imil.org.br/artigos/a-tradicao-conselhistas/>. Acesso no 18 de março de 2014).

Tal como advertia Evelina Dagnino (2004) a crise discursiva pela significação de democracia e sociedade civil se apresenta como uma “confluência perversa” que atravessa o conflituoso processo de democratização do Brasil. E, como manifestava Rosenfield, os membros do IMIL estavam de olho nessa disputa. Como alertou o teórico conservador Samuel Huntington (1975), ligado à mobilização de grupos sociais antes segmentados da esfera política, uma das principais limitações da democracia contemporânea é o excesso de demandas que sobrecarrega os governos introduzindo conflitos até então silenciados. Lamentando-se, o midiático constitucionalista Ives Gandra afirmou “Infelizmente, gerar conflitos sociais encontra-se na base do PNDH-3” (GANDRA, <http://www.imil.org.br/artigos/pais-curioso-de-poderes-confusos/> Acesso 20 de março 2014).

Recuperando a matriz elitista, o problema da ampliação dos espaços de participação é que o destino das massas – os não aptos para governar - não é outro senão o de ser comandada. Segundo o grande teórico do neoliberalismo Hayek (1983), existem dois casos polares de organização social, política e econômica, denominadas segundo o grego antigo como *Cosmos* e *Thesis*. No primeiro caso, situa-se a sociedade de homens livres, que se organizam segundo a “ordem geral espontânea”. No segundo, as sociedades totalitárias, organizadas deliberadamente, alegando determinismo histórico que leva inevitavelmente a supressão da liberdade de escolha.

Neste sentido, tanto Shumpeter como Hayek tentam demonstrar sobre este argumento que um dos grandes fatores que permitiram o avanço do nazismo na Alemanha, foi o excesso de participação na República de Weimar. Associando mobilização de massas ao totalitarismo dos regimes nazista e estalinista da União Soviética, os defensores da democracia elitista advertem sobre o perigo da presença popular na cena política e seu passo consecutivo, o totalitarismo. Recuperando a metáfora dos insetos gregários, repetida pelos seguidores de Hayek, no dia 2 de fevereiro Paulo Rabello de Castro, publicou um artigo na revista *Época* – inserida também no site IMIL no dia seguinte - no qual alertava:

No mundo das formigas, a vida segue a lógica do comportamento coletivo e previsível. A vontade individual de cada formiga é nula. Nas coletividades humanas, entretanto, as decisões individuais

definem e condicionam o rumo da coletividade. A vontade de cada um pode alterar a ordem constituída, fazendo-a melhor ou levando ao desastre. O novo Programa Nacional de Direitos Humanos, como foi sancionado, parece tentar constituir no Brasil uma comunidade de formigas (RABELLO, <http://www.imil.org.br/artigos/um-desumano-programa-de-direitos-humanos/>. Acesso 18 de março de 2014).

Como aparece nas citações anteriores, em suas críticas à democracia direta, os membros do IMIL não deixaram de marcar posição em relação à Venezuela e ao presidente Hugo Chávez. Para os liberais brasileiros, esse país se transformou na última década no fantasma do populismo autoritário que ameaça os países da região. Numa entrevista postada no site do IMIL no dia 14 de março de 2010, o constitucionalista Ives Gandra afirmou referindo-se ao PNDH3: “esse programa é a implantação de um regime bolivariano”. O medo do populismo autoritário, representado por Chávez e contagiado pela região Andina, se multiplicou nas diversas manifestações feitas por Gandra na mídia. Como convidado, no Programa de Jô na Rede Globo na noite do dia 19 de março de 2010, o reconhecido e midiático jurista manifestava:

Estão trazendo uma total mudança do regime constitucional. Por exemplo, nós vivemos em representação. Cada deputado paulista, para ser deputado federal, ele precisa de pelo menos 100.000 votos que representa. Ele pode ser um bom ou mau deputado, mas é o povo que vota. Eles vão substituir um pouco a democracia representativa, por uma chamada democracia delegada que é comum em Venezuela, Bolívia, Equador. O povo vai ser chamado sempre para discutir, discutir não, votarem plebiscitos e referendums, criando-se quase um sistema semelhante ao sistema da constituição venezuelana, pela qual haverá um Poder Executivo e o povo nos dois poderes, e Poder Legislativo, Judiciário e o Ministério Público serão poderes acólitos. (GANDRA, entrevista no Programa de Jô na Rede Globo, 14 de março de 2010. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SQZlleKFbS8>. Acesso no 15 de fevereiro de 2015).

A regulação da medida entendida como violação do direito à liberdade de expressão - e não como um direito do Estado de regular as políticas de redistribuição do espaço público -, foi apresentada pelos intelectuais do IMIL como uma evidência do caráter antidemocrático do governo presidido por Hugo Chávez e com um possível prognóstico para o Brasil, em intensa relação com o bloco regional progressista. Nessa mesma linha de pensamento, Rodrigo Constantino, presidente do Instituto Liberal e membro-fundador do IMIL, vaticinava no artigo intitulado “Chávez o começo do fim” publicado, no site institucional:

Para compensar o fracasso econômico, Chávez intensifica a opressão política. Novos canais de TV foram fechados, despertando a revolta do povo. Houve confronto nas ruas, e dois jovens morreram, além de dezenas que ficaram feridos. O experimento socialista do século XXI está produzindo os mesmíssimos resultados dos experimentos socialistas do século XX: miséria, terror e escravidão. Não há nada de novo aqui. Qualquer liberal já sabia como as coisas seriam na Venezuela. [...] Já os esquerdistas não. Esses, ou boa parte deles, mostraram enorme empolgação com o “socialismo bolivariano” de Chávez. Eram otimistas quanto aos possíveis resultados “sociais” na Venezuela. Defenderam Chávez, e alguns ainda insistem na estupidez. São cegos por ideologia. No próprio governo não são poucos aqueles que admiram a “revolução bolivariana”, e tentam inclusive replicá-la no Brasil. O PNDH-3, assinado pelo presidente Lula, é um esboço nesse sentido. Não dá para mudar os fatos: boa parte da nossa esquerda aplaudiu as medidas de Hugo Chávez (CONSTANTINO, <http://www.imil.org.br/artigos/chavez-o-comeco-do-fim/>. Acesso 19 de março de 2014).

Tal como caracteriza o pensamento elitista, Constantino reforçou a ideia de que todas as mudanças históricas são repetições do mesmo processo. Recuperando a “teses da futilidade” do conservador Albert Hirshman (HISHMAN, 1992 *apud* MIGUEL, 2014, p. 43): qualquer discussão sobre as transformações nas estruturas sociais, econômicas ou ideológicas são inúteis; não adianta mudar o mundo, em essencial ele permanece sempre igual.

### **2.3. As duas caras do PT**

O editorial do jornal *Estado de São Paulo* do dia 8 de janeiro de 2010, republicado no dia seguinte na web do IMIL, explicava:

As intenções políticas são claras, embora escritas numa linguagem abstrusa. Em todo o texto há expressões do tipo “fortalecimento dos direitos humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática”. Essa patacoada deverá servir de bandeira na campanha da candidata petista à Presidência. Em 2002, esse era o programa do PT. Para se eleger, o candidato Lula teve de renegá-lo em sua “Carta aos brasileiros”. Mas não renegou, como se vê mais uma vez, o sonho de “mudar tudo isso que está aí” (IMIL, <http://www.imil.org.br/blog/roteiro-para-o-autoritarismo>. Acesso em 18 de março de 2014).

Tal como afirmam Luiz Figueiras e Reinaldo Gonçalves (2007), o governo Lula tem sido uma grande surpresa para a maioria das pessoas que acompanham o processo político brasileiro. Como mencionamos nos capítulos anteriores, as trajetórias históricas do PT estão estreitamente ligadas à esquerda socialista-marxista que sobreviveu à

ditadura cívico-militar, através do movimento sindical, da fração progressista da Igreja Católica e dos movimentos sociais nascidos durante o processo de transição democrática. O PT se apresentou como aparelho partidário chave na disputa contra o projeto e às políticas liberais nos anos 1980 e 1990. Contudo, ao ganhar as eleições de 2002, numerosos críticos de esquerda têm concordado num processo gradual de “transformismo”<sup>35</sup> do PT e do próprio Lula que evidencia mais uma contradição do modelo neodesenvolventista, apresentado no Capítulo 2.

A famosa “Carta aos Brasileiros” aparece como símbolo deste processo. Em meio a uma grave crise cambial e de refinanciamento da dívida federal desencadeada pelos mercados financeiros domésticos para pressionar os principais candidatos a assumirem o compromisso de que respeitariam os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa, e apoiariam um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o então candidato Lula, assegurava naquela “carta” ao capital financeiro o respeito aos contratos estabelecidos pelo governo anterior, o que se reconfirmou após sua vitória com o continuísmo das políticas econômicas implantadas no segundo governo de FHC (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007).

Como explicavam os economistas brasileiros, enquanto a esquerda do espectro político e os críticos mais contundentes desse “transformismo” não tem dúvida em identificar nesse processo, “uma traição política jamais vista em toda história do Brasil” (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007), o bloco neoliberal achou uma nova oportunidade para arremeter-se na disputa pela hegemonia no bloco do poder.

Neste sentido, o conflito em torno do PNDH3 e as contradições que se evidenciaram na frente neodesenvolventista serviram de oportunidade aos membros do IMIL - alinhados ao projeto neoliberal - para desqualificar o governo em plena campanha eleitoral. Tentando debelar a dupla cara do poder, no artigo anteriormente citado intitulado “A obseção autoritária”, Sandro Vaia agregava:

Ao permitir a edição desse calhamaço chamado PNDH-3, e assiná-lo embaixo, Lula parece ter feito o papel do psiquiatra que conduz seus pacientes a um desabafo catártico para aliviar-lhes os pesos da

---

<sup>35</sup> Sobre “transformismo” consulte-se COUTINHO, A hegemonia da pequena política. In *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-43; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do Governo Lula*. São Paulo: Contraponto, 2007.

consciência. Já que nada mais fizemos do que continuar aplicando o programa econômico neoliberal de nossos antecessores, vamos despejar sobre a cabeça do País 29 mil palavras do mais puro malte petista, sem blended de nenhuma espécie. Se colar, colou. [...] Eis aí por que temos medo: puseram a caneta na mão dos inspetores de quarteirão – e, como se sabe, é deles que temos de ter medo, mais que dos chefes. É a última chance – pelo menos neste governo – que os inspetores de quarteirão do petismo têm de pôr em prática suas ideias (VAIA, <http://www.imil.org.br/artigos/a-obsessao-autoritaria/>. Acesso 19 de março de 2014).

Retomando a imagem do mundo bipolar construído em torno à Guerra Fria, o PT foi apresentado como um “mostro de duas cabeças” – ora socialista, ora liberal -, que serviu para advertir aos leitores de uma possível investida do afã de poder totalitário que se encontrava na essência do partido. Como dizia nos seus artigos, sua missão é debelar o oculto, clarear o panorama presente - somando fantasmas no futuro.

#### **2.4. O revanchismo: as eleições e a contraofensiva guerrilheira**

No artigo já citado de José Nêumanne Pinto, intitulado “O fantasma da vingança espreita a eleição”, se explicava em clave comparativa:

Há, contudo, entre o criador e a criatura mais diferenças do que pode supor sua débil filosofia. Uma delas é que, por menos que saiba disso, o matreiro Lula ajudou a derrubar o autoritarismo de cima do palanque do Estádio de Vila Euclides, em São Bernardo, tornando-se, com todas as honras, herói desta democracia que está aí, por mais imperfeita que ela possa ser. E a guerrilheira desalmada e desarmada participou de um processo de enfrentamento militar que só prolongou a longa noite dos porões. E, depois, penetrou no centro das decisões no vácuo do chefe. Isso induz democratas assustados a imaginar que o 3º PNDH seja um projeto de vingança a ser realizado em seu eventual, embora provável, futuro governo. Enquanto ela não esclarecer isso com todas as letras, este fantasma que reabre feridas já cicatrizadas faz tempo continuará a nos espreitar (NÊUMANNE, <http://www.imil.org.br/artigos/o-fantasma-da-vinganca-espreita-a-eleicao/>. Acesso no dia 19 de março de 2014).

Os conflitos em torno ao PNDH3, enquadrado como “revanchismo” permitiu aos intelectuais do IMIL somar vozes ao concerto de confusões que impedem o avanço da Justiça Transicional no Brasil. Segundo esta perspectiva, a justiça retrospectiva produz efeitos negativos, reabrindo feridas que animam os ódios do passado.

Conhecida pela trajetória de militância em partidos da esquerda revolucionária na década de 1970, a candidata pelo PT nas eleições de 2010, Dilma Rousseff, e o

Secretário de Direitos Humanos, Paulo Vanucci, foram objetos do embate, apontados pelo seu aparente afã de vingança. Sobre isto, no sugestivo artigo intitulado “Guerrilha e redemocratização”, Ives Gandra argumentava:

O Programa Nacional de Direitos Humanos, organizado por inspiração dos guerrilheiros pretéritos, pretende, todavia, derrubar tais conquistas, realimentando ódios e feridas, inclusive com a tese de que os torturadores guerrilheiros eram santos, e aqueles do governo, demônios (GANDRA, <http://www.imil.org.br/artigos/guerrilha-e-redemocratizacao/>. Acesso dia 19 de março, 2014).

O enquadramento no “revanchismo” sustenta-se na difundida teoria dos “Dois Demônios”<sup>36</sup>. A partir dela se tentou estabelecer um senso comum de que no contexto ditatorial se instaurou um cenário de violência gerada por dois extremos: os guerrilheiros (demônio 1) e as Forças Armadas (demônio 2). No meio destes atores está a sociedade (os não demônios), que não fazem parte de nenhum desses grupos e que tornam-se vítimas inocentes dos combates que ocorrem entre os dois males.

Estas formas de categorizar a experiência ditatorial no espaço público têm impedido o avanço das investigações sobre as causas da violência política, as violações dos direitos humanos e as responsabilidades cívico-militares na implantação de um plano sistemático de repressão, fazendo uso do aparelho e recursos do Estado. Neste sentido, o revanchismo serviu como acusações contra o programa, desqualificou a futura candidata do PT as eleições presidenciais e fez eco das vozes daqueles interessados na perpetuidade da impunidade.

•

Ainda que o leitor ou leitora possa propor novos enquadramentos, neste segundo momento sistematizamos o assunto de quatro formas – inter-relacionadas - nas quais os membros do Instituto Millenium insistiram em significar o controvertido PNDH3. Seguindo este objetivo, e tentando captar como estes se põem em movimento em torno ao tema da regulação da mídia como um dos temas controvertidos do último PNDH, analisamos o 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão, promovido pelo IMIL nos primeiros dias de março de 2010.

---

<sup>36</sup> Sobre a “Teoria dos Dois Demonios”, consulte-se o texto de Mariana Franco, “La “teoría de los dos demonios”: un símbolo de la posdictadura en la Argentina”. Em: *A contra Corriente*, Vol. 11, No. 2, Winter 2014, 22-52.

### 3. O 1º FÓRUM DEMOCRACIA E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

No dia 17 de dezembro de 2009, dias antes do lançamento do controvertido decreto presidencial que lançara o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Instituto Millenium abria a convocatória para o 1º Fórum Democracia & Liberdade de Expressão. A data não seria casual. Esta data marcava o encerramento da 1ª Conferência Nacional de Comunicação<sup>37</sup> (Confecom), realizada de 14 a 17 de dezembro no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília/DF, que foi convocada pelo Governo Federal, coordenada pelo Ministério das Comunicações, e contava com a participação de representantes do Poder Público, da Sociedade Civil e da Sociedade Civil Empresarial.

O objetivo geral da 11ª Confecom foi a elaboração de propostas orientadoras para a formulação da Política Nacional de Comunicação, garantindo a participação social em todas as suas etapas. Seu tema central era “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”. A apresentação de propostas, bem como a organização dos resultados, foi balizada por três eixos temáticos: Produção de Conteúdo; Meios de Distribuição; e Cidadania: Direitos e Deveres.

Sem dúvidas, desde antes da publicação do decreto que anunciou a realização do evento, o setor empresarial impôs uma série de condições para sua participação, pondo em tensão o processo de ampliação do participativo já estabelecido em mais de 100 conferências realizadas no país. Os principais problemas estavam: 1) no estabelecimento de uma proporção desequilibrada na representação dos segmentos – os empresários abocanharam 40% das vagas de delegados; 2) no estabelecimento da regra de quórum qualificado para a votação dos chamados “temas sensíveis”; 3) na proibição de votação das propostas nas etapas estaduais, reconhecendo só a instância nacional.

Como explica o coletivo de comunicação Intervezes<sup>38</sup>, mesmo com tantas “garantias”, seis das oito entidades empresariais abandonaram a Comissão Organizadora Nacional<sup>39</sup>. Apesar dos questionamentos, a Conferência se desenvolveu nos dias

---

<sup>37</sup> Sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação, consulte-se o site do Ministério de Comunicações: <http://www.mc.gov.br/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>. Acesso em 21 de fevereiro de 2015.

<sup>38</sup> Consulte-se: <http://intervezes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>. Acesso no dia 21/02/2015.

<sup>39</sup> Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Associação Brasileira de Provedores Internet (Abranet), Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação dos Jornais e

previstos. E, como mencionado, no dia 17 de dezembro, o Instituto Millenium lançou a primeira convocatória a uma jornada de palestras intitulada como 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão, com o patrocínio do Instituto Mises Brasil, o apoio da Fundação Armando Álvares Penteado e do Instituto Friedrich Naumann e a colaboração de mais de vinte organizações, instituições de pesquisa liberais e associações de entidades empresariais, entre as quais se encontravam a Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT) e Associação Nacional dos Jornais –(ANJ), ambas dissidentes da Confecom.

Marcado para o primeiro de março no luxuoso Hotel Golden Tulip de São Paulo, e com inscrições que rondavam entre os 120 reais, para estudantes de instituições colaboradoras, e 500 reais para profissionais, a programação do evento se organizou metodologicamente em recepção, cinco palestras e considerações finais.

No mesmo tom da aparente ameaça que se avizinhava, o texto de apresentação do site do evento<sup>40</sup> manifestava:

A liberdade de expressão está sendo constantemente ameaçada no Brasil e, especialmente, em alguns países vizinhos da América Latina. Infelizmente, muitas pessoas desconhecem o fato de que **sem** liberdade de expressão e de imprensa não existe uma democracia plena e madura. [...] Dessa forma, o Instituto Millenium, que tem a missão de promover a democracia, a economia de mercado, o estado de direito e a liberdade, está organizando o 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão justamente para debater as ameaças à liberdade de expressão e, conseqüentemente, à democracia. [...] O objetivo desse evento, portanto, é mostrar todos os pilares que sustentam a liberdade de expressão, o impacto da ausência desse valor na democracia e no estado de direito, bem como a necessidade de se criar mecanismos para que nenhum governo possa violar esse importante direito.  
<http://www.libermaneventos.com.br/clientes/forum/oevento.html>  
Acesso 21 de fevereiro de 2015. Fonte negra é do original).

Seguindo estes lineamentos coerentes à missão institucional, o evento teve a seguinte programação: 1) Abertura Oficial: Min. Helio Costa; Palestra Especial: Roberto Civita; 2) Painel de Abertura: Liberdade de Expressão: Cenários,

---

Revistas do Interior do Brasil (Adjori), Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner) e Associação Nacional de Jornais (ANJ). A Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), representantes das teles, e a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), que reúne a Band e a RedeTV!, permanecem. Nota à imprensa dos empresários explicando a saída da Confecom encontra-se em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/empresarios-abandonam-a-organizacao>. Acesso dia 21 de fevereiro de 2015.

<sup>40</sup> <http://www.libermaneventos.com.br/clientes/forum/oevento.html>. Acesso dia 21 de fevereiro de 2015.

Tendências e Práticas na América Latina, exposições: Adrián Ventura (Argentina), Carlos Vera (Equador) e Marcel Granier (Venezuela), mediador: Marcelo Rech; 3) 2º Painel - Ameaças à Democracia no Brasil; exposições: Demétrio Magnoli, Denis Rosenfield e Amaury de Souza, mediador: Tonico Ferreira; 4) 3º Painel - Restrições à Liberdade de Expressão; exposições: Arnaldo Jabor, Carlos Alberto Di Franco, Sidnei Basile, mediador: Luis Erlanger; 5) 4º Painel - Liberdade de Expressão e Estado Democrático de Direito; exposições: Marcelo Madureira, Reinaldo Azevedo, Roberto Romano, mediador: William Waack; 6) Painel - Especial de Encerramento: Democracia e Liberdade de Expressão; exposições: Dep. Fernando Gabeira, Dep. Miro Teixeira e Otávio Frias Filho, mediador: Carlos Alberto Sardenberg; 7) Conclusões Finais: Amaury de Souza.

Ademais de evidenciar a repetitividade dos assuntos tratados, outra observação marcante a despeito dos painéis é que estiveram exclusivamente compostos por homens<sup>41</sup>, todos vinculados à comunicação como: jornalistas, colunistas e, no caso de Marcelo Madureira, humorista dos grandes meios empresariais de comunicação do Brasil, empresários ou pesquisadores<sup>42</sup>.

Afim de recuperar alguns dos debates do evento, assistimos algumas das palestras filmadas, disponível no canal do Instituto Millenium criado no site [www.youtube.com](http://www.youtube.com)<sup>43</sup>.

Embora a Confecom fosse mencionada pelos palestrantes, o principal tema do debate foi o PNDH-3. Como já davam indício com a primeira convocatória de dezembro de 2009, liberdade e democracia entravam em eclosão com o novo PNDH. Das catorze palestras assistidas, todas tiveram foco neste controvertido tripé.

Na sequência apresentamos algumas das falas que circularam na jornada de 1º de março. Fazendo um esforço para não sermos repetitivos, ainda que seja impossível uma unicidade dos discursos pronunciados pelos palestrantes e aquelas anteriormente citadas nos artigos, focamos nas falas de alguns dos membros diretivos do IMIL que participaram do evento e de alguns dos convidados especiais, com o objetivo de captar

---

<sup>41</sup> Nos vídeos analisados as mulheres só aparecem servindo copos de água.

<sup>42</sup> Só mencionaremos a trajetória dos palestrantes citados. Sobre os demais sugerimos consultar: <http://www.libermaneventos.com.br/clientes/forum/palestrantes.html>. Acesso dia 21 de fevereiro de 2015.

<sup>43</sup> <https://www.youtube.com/user/institutomillennium>. acesso dia 15 de agosto de 2014.

como os enquadramentos que veiculou o IMIL durante os meses de confronto no âmbito do PNDH3 se apresentaram durante o 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão.

Como dito, as palavras de abertura foram de Roberto Civita, então presidente do Conselho de Administração e chefe de redação do Grupo Abril e membro da Junta de Governo do Instituto Millenium. Logo após cumprimentar os presentes, num discurso breve (transcrição completa no Anexo documento), Civita dizia:

É absolutamente oportuno, não poderia haver momento melhor, para refletirmos e discutirmos sobre potenciais ideais ameaças às conquistas realizadas e aos processos democráticos, tanto no Brasil como nos países vizinhos. Tarefa que tem certeza os brilhantes panelistas convidados para este fórum desempenharam com grande competência e inteligência. Contribuindo para o debate não posso deixar de abordar outra dimensão inseparável da equação democracia e liberdade de expressão: a livre iniciativa. Como venho repetindo há décadas, e não fui o primeiro em fazê-lo, existe uma indissolúvel interdependência entre democracia, liberdade de imprensa e livre iniciativa. O conhecido tripé que envolve uma das mais extraordinárias simbioses, simbioses positivas, do mundo de hoje. A democracia e a liberdade dependem para se manter das informações e da fiscalização que somente a uma gama diversificadas de veículos independentes onde assegura-los. Por sua vez, os meios de comunicação não subsistiriam sem a publicidade, que não existiria se não houvesse competição, se não tínhamos sem um sistema de mercado livre que depende, fechando esse círculo virtuoso e admirável, da democracia e da liberdade para garanti-lo. Em todas as áreas em eu se fala de liberdade, quanto menos legislação melhor. A liberdade de credo, de se reunir, de acesso à informação, em todas as demais liberdades, não devem ser condicionadas, limitadas ou regulamentadas, devem ser garantidas, e responsavelmente exercidas e praticadas. Todas as vezes que se tentou legislar ou enquadrar atividades que na sua origem são livres, a democracia e a sociedade, em ultima instância, correram perigo. (CIVITAS, 1o. Fórum Democracia e Liberdade de Expressão <https://www.youtube.com/watch?v=e2Ds92MRC2Q>. Acesso dia 10 de dezembro de 2014)

Nesta primeira fala, embora ainda não se aborde diretamente o PNDH3 aparece uma primeira equação, que se manifesta também nos discursos posteriores. Segundo Civita a equação ideal seria: democracia-liberdade e imprensa-liberdade de mercado. O perigo, como marcou o empresário da mídia, se evidenciava na regulação da liberdade de mercado, do “livre empreendimento”.

Para testemunhar esse perigo, o primeiro painel contou com a presença de três autores da mídia empresarial latino americana: o periodista Adrián Ventura, jornalista do

jornal argentino *La Nación*; o polêmico jornalista do *Independiente* Carlos Vera (Equador) e; Marcel Granier, presidente da emissora venezuelana RCTV (Rádio Caracas Televisão), reconhecida pelos públicos conflitos com o governo venezuelano, por causa da renovação das licenças dos meios de comunicação pertencentes à empresa.

Esses três atores da comunicação de países que nos últimos dez anos sancionaram novas leis de regulação dos serviços de comunicação, foram protagonistas da primeira mesa. Eles fizeram falas tentando apresentar os possíveis “perigos” que se aproximavam do Brasil. Expressões como “tendência estatizante”, “controle”, “leis restritivas”, “censura”, “ameaças”, se opuseram a matriz neoliberal do empresário venezuelano, que teve a contenção dos parceiros argentino e equatoriano. O presidente Hugo Chaves, foi o personagem central desta mesa apresentado como o chefe de um plano regional de controle social.

Passados os testemunhos do “horror”, o segundo painel, intitulado “Ameaças à Democracia no Brasil” esteve composto pelos já citados Demétrio Magnoli e Denis Rosenfield e pelo cientista político Amaury de Souza. As falas centraram-se nos perigos de um estado centralizador e nas formas que Amaury de Souza denominou “a forma destrutiva da coexistência entre democracia direta e democracia representativa”<sup>44</sup> e nas responsabilidades do PT no desgaste da democracia. Sobre este argumento o PNDH3 se apresentou como a última evidência das degenerações da democracia.

Foi neste novo cenário que o sociólogo e colunista Demétrio Magnoli fez uma detalhada reconstrução da origem do PT, focando nas diversas frações que compõem o partido. Enfocando nos processos atuais do governo de Lula, expressou:

Uma coisa curiosa e que mereceria uma análise maior da Ciência Política, durante os dois mandatos de Lula, que estão quase no fim agora, você tem... Ao mesmo tempo em que o governo adota um programa econômico ortodoxo e adere aos princípios da economia de mercado. Ao mesmo tempo em que isso acontece, o PT faz uma marcha para trás do ponto de vista político e ideológico em todos os assuntos que se referem ao problema da democracia. Como contra ponto à adesão do governo de Lula a economia de mercado, isso pode ser verificado nos programas de seus congressos, retoma as antigas ideias de partido dirigente e de democracia burguesa, que são as duas ideias cruciais em um ideário antidemocrático e da uma marcha ré que coincide com a consolidação de um aparato partidário muito forte que reduz brutalmente a diversidade política dentro do PT. Vc já não aça

---

<sup>44</sup> SOUZA, A. 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão. <https://www.youtube.com/watch?v=zUt3ij0KUSE>. Acesso em 10 de dezembro de 2014

mais sociais democratas, mas verdes, libertarios... Hoje o que aparece no PT é um aparato partidário controlado pelo grupo dos sindicalistas e pelas correntes castristas, mesmo o grupo da Teoria da Libertação se tornou menos importante, mesmo no MST. O novo aparato partidário que se consolidou no partido e hoje é mito poderoso, responde a suas bases pela retomada e restauração de um programa que é remanescente dos antigos partidos comunistas (...). Esse movimento é reforçado hoje pelo cenário de emergência do chavismo e pela aliança forte entre Venezuela e Cuba, isso tem um impacto no PT. E não por acaso o centro de essa restauração stalinista dentro do PT é o ataque verbal a liberdade de imprensa e liberdade de expressão (...). Me parece que uma tarefa muito importante na defesa da liberdade da imprensa e da liberdade de expressão no Brasil é falar sem parar sobre a Venezuela e de Cuba (MAGNOLI, <https://www.youtube.com/watch?v=isXJM1-LcOE>. Acesso 10 fevereiro de 2015).

A terceira mesa, denominada “Restrições à Liberdade de Expressão”, teve a participação do conhecido comentarista da TV Globo Arnaldo Jabor e da rádio CBN, o citado Carlos Di Franco e Sidnei Besile, vice-presidente de Relações Institucionais do Grupo Abril. Na condição de jornalistas, os três expositores se posicionaram dentro do campo midiático numa atitude de defesa frente a possível regulação da imprensa brasileira. Somando a questão eleitoral, e em tom mais calmo do que geralmente se apresenta nas colunas da TV Globo, Jabor, manifestou:

A minha preocupação é se o próximo governo for um governo eleito como o caso da senhora Dilma é eleito eu acho que aí vai ser uma grande infiltração de formigas infinitas nesse poder. (...) São todos isso, não só que estão guardados no PT, como nos empregos públicos, duzentos mil. Então esse é o perigo. Que acha espaço para a revitalização de um pensamento controlador, um pensamento de uma esquerda que não existe mais no mundo, existe, mas não deveria existir mais. De uma velha esquerda superada... O perigo disso. Como é que a gente impede politicamente que isso aconteça? (JABOR, 1o. Fórum Democracia e Liberdade de Expressão <https://www.youtube.com/watch?v=2pRmxSMP8Uk>. Acesso 10 de dezembro de 2014)

O 4º Painel teve como expositores o humorista Marcelo Madureira, o colunista da *Veja* Reinaldo Azevedo e o professor da Unicamp Roberto Romano. Continuando o chamado a defesa pronunciada no painel anterior, os expositores se apresentaram como um mosaico de vozes que convocam desde a burla, a ironia e o fundamento acadêmico à batalha entre esquerda e direita. Se referindo ao “militantismo”<sup>45</sup>, como Romano definiu

---

<sup>45</sup> ROMANO, R. 1o. Fórum Democracia e Liberdade de Expressão. <https://www.youtube.com/watch?v=In7PD7Xz4E> Acesso 10 de dezembro de 2014

o assunto, e centrando-se no caso do PT, os expositores denunciaram um processo de “corrosão de caracteres” daqueles que conformam a esquerda no Brasil. O midiático Marcelo Madureira, quem recebeu uma diferencial menção no Jornal *Extra* pela sua participação no evento,<sup>46</sup> iniciou sua fala dizendo:

Mas, estava pensando vindo para cá. Bom eu militei no PCB. Eu sou forjado no pior partido político que o Brasil já teve, mas na melhor escolha de quadros que este país já conheceu que é o finado PCB, o Partido Comunista Brasileiro. Eu participei da luta pela Constituinte, pelas Diretas Já, a Campanha de Anistia, enfim... Dediquei uma parte importante da minha juventude a isso e estou pensando hoje, em 2010, então estamos completando vinte cinco anos da Nova República. Vinte cinco anos. E eu acho um absurdo, depois de vinte e cinco anos da reconquista da democracia, de derrotar uma ditadura, estar aqui, discutindo com vocês a mesma coisa [risos do público], isso é um absurdo, é um atraso. O que eu quero denunciar é o seguinte: o Brasil, a sociedade brasileira, é vítima de ataques à democracia. O mensalão é um ataque à democracia, como legislação específica a legislação eleitoral é um ataque a democracia. E a sociedade tem que reagir com firmeza a isso. Eu digo isso com firmeza porque quando eu era membro do movimento estudantil, com capa preta e tudo mais, eu conheço todos os caras que estão aí no poder, eram os caras que não estudavam [risos e aplausos]. Eles roubavam a eleição do DCE, eles faziam da prática do roubo, prática política, hoje moramos num país onde o presidente faz da mentira prática política, esta é a verdade e tem que ser dita (MADUREIRA, <https://www.youtube.com/watch?v=RmgSmsjagaw>. Acesso 20 de fevereiro 2015).

Ainda que não tenhamos registro do último painel especial, nem das falas do ministro Helio Costa e do deputado federal Antonio Palocci (PT-SP), segundo o registro na mídia, suas falas estiveram dirigidas a negar a possibilidade do governo regular os meios de comunicação<sup>47</sup>.

Finalmente, as palavras de encerramento a cargo de Amaury de Souza, merecem uma última menção. Com a finalidade de pronunciar as conclusões finais do encontro, o reconhecido consultor político liberal estabeleceu uma síntese dos debates que tinham

---

<sup>46</sup><http://extra.globo.com/pais/plantao/2010/02/23/marcelo-madureira-participara-de-debatesobreliberdade-de-expressao-915917647.asp>. acesso 20 de fevereiro 2015.

<sup>47</sup> Consulte-se: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/01/palocci-estado-nao-pode-querer-regular-midia-915969733.asp>; [http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas\\_noticias/2010/03/18/imprensa34462.shtml](http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2010/03/18/imprensa34462.shtml). <http://www.24horasnews.com.br/index.php?mat=321058>; <http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?IdEdicao=1587&IdCanal=1&IdSubCanal=&IdNoticia=135103&IdTipoNoticia=1>

surgido ao longo de fórum. Chamando a ação coletiva para o tom de imperativo moral dirigido aos intelectuais presentes, manifestou:

Eu acredito que confluímos na direção de que esses debates transcendam aqueles ambientes, ambientes como esses, em que eles são frequentemente cobertos. A necessidade de levar esse debate para um público mais amplo para a população, obviamente. A população de eleitores do Brasil (SOUZA, <https://www.youtube.com/watch?v=WzwmlFrIZsA>. Acesso 20 de fevereiro 2015).

Reconhecendo a importância de ampliar as fronteiras desse debate – o que não implica ampliar os debates –, Amaury Souza falou ainda sobre as concepções procedimentais de democracia reduzindo à *demos* os indivíduos eleitores. Frente à necessidade de avançar neste sentido, e tentando apresentar o cenário de ação, continuou:

Nesse sentido, algumas questões são importantes aqui. Em primeiro lugar, há um consenso também de que o poder de compreensão do público é bastante limitado, por tanto uma discussão em termos dos valores que são valores não apenas defendidos, senão que contribuem o ser de um estado democrático e de uma economia de mercado seriam dificilmente absolvidos pela maioria da população. Obviamente esse é um dado crucial, porque não vamos mudar o nível de compreensão da noite para o dia de uma população docente milhão, entre os eleitores cento trinta e três, e alguma coisa. Aqui a necessidade de um envolvimento dessa população, um envolvimento tão forte que possa aprender com os próprios atos em vez de sentar e ouvir preocupações ao respeito dos pretendidos valores. Essa necessidade de influenciar a opinião pública. Não é possível disseminar esses valores sem participar do debate (SOUZA, <https://www.youtube.com/watch?v=WzwmlFrIZsA>. Acesso 20 de fevereiro 2015).

Descrevendo o contexto sobre o qual tinham que se desenvolverem as próximas ações, Souza reconhecia um consenso entre os presentes sobre os limites “reais” da democracia. Quase entoando a crítica platônica à democracia, o orador deixava claro que o principal problema radicava na “turba de ignorantes” o povo, a *demos*. A partir de uma perspectiva elitista da sociedade e captando certa ansiedade gerada pelas próximas eleições, o protagonista do encerramento convocou uma ação mais imediata a partir da influencia no que Gramsci (2002) chama de “conteúdo político da vontade política pública”: a opinião pública. Colocando como exemplo o PNDH3, o cientista político disse ainda:

Mesmo em várias referências que foram feitas ao Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, por vezes eu tive a sensação “bom, estão colocando temas de maneira impositiva” Isso não resta de um debate aberto, franco e democrático. Se o programa foi feito dessa forma resta impedir que os próximos seguissem o mesmo caminho fazendo um debate forte durante todo o processo a sua criação. Estamos fazendo um debate agora, depois de que já foi lançado o decreto presidencial absolutamente como imprópria. Mas o fato é que não podemos fugir do debate se queremos influenciar a opinião pública [...]. Ainda assim esses foros são foros importantes de debate e novos devem ser criados. De qualquer sorte eu acredito que o que unifica nossa discussão é o reconhecimento de que as ameaças à liberdade de imprensa e expressão e a democracia brasileira no seu sentido mais amplo requerem de um engajamento maior de todos nós. E esse engajamento no sentido de influenciar mais diretamente, de maneira mais eficaz na opinião pública, participando, suscitando, motivando debates sobre vários aspetos da vida nacional. Muito obrigado [aplausos] (SOUZA, <https://www.youtube.com/watch?v=WzwmlFrlZsA>. Acesso 20 de fevereiro 2015).

Com estas palavras Amaury de Souza encerrou o evento promovido pelo *think tank*. A missão, segundo expressou, estava em transpassar as fronteiras desse fórum, superar as meras discussões dos especialistas e levar para o povo – incapaz de compreender - as ideais reveladoras de uma “verdadeira” democracia. Assim como mencionado nestas palavras, e como afirma Luciana Silveira (2012), era preciso fazer o debate atingir a grande imprensa – principal cenário de construção da opinião pública - e, por consequência, os “não-iniciados no liberalismo e suas vertentes conservadoras” é uma pauta quase perpétua entre os *think tank* liberais.

Neste sentido, o Instituto Millenium ancorado na rede de propriedades cruzadas dos meios corporativo no Brasil, manifestou superado o problema. Para fazer de seu evento um assunto noticiável e reproduzir as vozes dos palestrantes nos meios de comunicação de propriedade cruzada, as palestras do fórum foram publicadas no site do IMIL. Durante o transcurso do mês de março de 2010, foram “clippeadas” umas 60 publicações vinculadas ao 1º Fórum Democracia e Liberdade de Expressão de jornais e revistas nacionais, em sua maioria pertencentes ao conglomerado Globo, Estado e Abril. Entretanto encontram-se uns 8 artigos que provem de meios críticos ao IMIL (salvo a

revista Carta Maior, todos meios digitais) que caracterizaram o evento como a “Confecom da direita”<sup>48</sup>.

Cumprindo sua função como *think tank*, durante o longo do processo de formulação do último PNDH3 (mais precisamente durante o processo que durou entre o primeiro e o segundo decreto presidencial), o IMIL participou da batalha das ideias na qual se estabeleceram as definições e alcances do novo programa de direitos humanos para o Brasil.

Colocando a nossa atenção na ação dos membros do Instituto, foi possível captar os espaços pelos quais estas ideias ingressam no confronto e as formas nas quais tais ideologias veiculam, a partir de uma enunciação diferencial: a do saber experto.

Estreitamente vinculada por laços institucionais aos órgãos da grande mídia empresarial brasileira, a atuação dos membros do IMIL, encontra canais de difusão e repercussão que os diferenciam de outros *think tank*. Como vimos não são exatamente pesquisas o que veiculam os membros do IMIL a partir de suas intervenções midiáticas, mas sim suas interpretações.

Apresentados como intérpretes da realidade nacional, latino-americana e internacional, os intelectuais do IMIL saíram em defesa da ordem liberal que advogam como cimento do bom ordenamento social. A partir de enquadramentos que reduzem a política à luta de elites e a participação ao ato de votar, não duvidaram em ver no PNDH3 o perigo do aparente consenso sobre a democracia liberal.

Recuperando o conceito do liberalismo igualitário referenciado em John Rawls (2005), o novo programa deixou em evidência que o “consenso superposto de doutrinas razoáveis” centrais ao ordenamento social segundo os valores liberais e interesses empresariais estava sendo desafiado.

Sem desprender-se do reducionismo elitista, os intelectuais do IMIL recuperaram a lógica do mundo dividido em dois, resignificando em Hugo Chaves os velhos imaginários do “terror vermelho”. Sustentados no discurso do eterno retorno a história e adaptado aos novos tempos, o enquadramento que brindaram o assunto não era novidade. A equação era simples e pode repetir para analisar diversos casos como se

---

<sup>48</sup> Consulte-se: [http://www.operamundi.com.br/opiniao\\_ver.php?idConteudo=1064](http://www.operamundi.com.br/opiniao_ver.php?idConteudo=1064). Acesso 21 de fevereiro de 2015.

se tratasse de teoria social desidratada: (ampliação da democracia) = (mais vozes) = (maiores interesses) = (crises dos consensos).

Como fazer pra que os elementos centrais ao ordenamento social não sejam desafiados? Inscrevendo o conflito numa disputa por valores transcendentais o desafio dos membros do IMIL foi assegurar o componente epistêmico da batalha pela definição. E sendo a grande mídia o espaço diferencial e interessado em dar esta batalha, os membros do IMIL garantiram a difusão das suas interpretações particulares com a missão de influir no debate público.

Recuperando as tensões desatadas pelo novo programa e reforçando a agenda construída pela mídia empresarial, a interpretação dos especialistas se estabeleceu a partir dos enquadramentos que evidenciavam o perigo do aparente e transcendental consenso liberal. Como abordado no início deste trabalho, sendo a imprensa o “sistema perito” de produção e veiculação de notícias, se apresentam na atualidade como um dos cenários centrais no desenvolvimento das disputas por hegemonizar a opinião pública: ou seja, pela construção, a partir da ferramenta comunicativa, de uma voz que represente a voz geral. Como afirmou Antonio Gramsci nos *Cadernos da Cárcere*:

O que se chama de “opinião pública está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, e ponto de contacto entre o consenso e a força (...). A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante: por isto, existe luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública –jornais, partidos, parlamento-, de modo que uma só força modele a opinião é, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica (GRAMSCI apud COUTINHO, 2011, p. 283).

Colocados como expertos dentro do próprio “sistema perito” e com a intenção de influenciar na agenda pública a partir da construção de opinião pública, os membros do Instituto se apresentaram nos veículos da grande mídia como coro de vozes responsáveis por advogar a verdadeira vontade política nacional.

Ainda que não tenha sido intenção deste trabalho medir as influências das ações do IMIL, encontramos certa correspondência nas ações governamentais que tentaram apaziguar o nível do conflito. Como já assinalamos, no dia 12 de maio de 2010, o presidente Lula lançou um novo texto vinculado ao PNDH3. Dando “ré”, como disse Magnoli, do processo participativo institucionalizado na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, o Decreto nº 7177, modificando e apagando uma série de pontos que

tinha gerado a oposição de diversos setores da sociedade civil e política. A propósito, dias após o citado, Denis Rosenfield publicou um artigo no site do Instituto Millenium onde manifestava:

A liberdade é conquistada a duras penas. Sua perda pode ser relativamente rápida, mesmo imperceptível. Lutas políticas e civis se estruturam segundo suas diferentes acepções, que terminam por ser bandeiras que, com dificuldades, são levadas adiante. Frequentemente essas diferentes acepções são objeto de disputas acirradas, podendo até mesmo perverter a essência mesma do que seja a liberdade. [...] O governo recuou, diante da pressão dos meios de comunicação, das medidas mais liberticidas de seu Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) em relação à imprensa e à mídia em geral. Para esse setor empresarial, as coisas aparentemente voltaram ao normal. (Rosenfield, <http://www.imil.org.br/artigos/o-sequestro-das-liberdades/>. Acesso 15 de maio de 2014).

Citando o fragmento de um editorial do jornal *O Globo*, na introdução desta dissertação nos perguntávamos: quem é a sociedade que segundo *O Globo* saiu vitoriosa do confronto? Como exerceu o “poder de pressão”?

Sem fazer uma listagem dos possíveis favorecidos nestas mudanças, uma coisa ficou em evidência: para o setor empresarial que concentra os serviços de comunicação no Brasil, as coisas “voltaram ao normal”. E o Instituto Millenium, guardiães da ordem, podiam ficar satisfeitos: cumprida a missão, ficava garantido que a sua orquestra monocórdia continuaria replicando-se dentro do sistema concentracionário de comunicação no Brasil.

Mas, fiel ao pensamento liberal, o perigo do Estado é sempre latente. Garantido o território de combate - a grande mídia monopólica- e funcionando como uma empresa de segurança que lucra com o potencial perigo, Rosenfield continuava dizendo:

O problema, contudo, consiste em que se trata de uma simples aparência, pois sob a cobertura eufemística de “direitos humanos” outras medidas atentatórias às liberdades continuam constando em seus outros 500 itens e propostas. Pense-se, por exemplo, nos ditos “conselhos ambientais”, que deveriam ser necessariamente consultados para a criação e ampliação de uma empresa em geral? siderúrgica, de construção, de mineração, entre outras. Trata-se, sob a cobertura do politicamente correto, de propor a criação de “conselhos sindicais”, “soviets”, para utilizar a linguagem russa, que passariam a ter ingerência na vida mesma das empresas, cerceando a liberdade de empreender. (Rosenfield, <http://www.imil.org.br/artigos/o-sequestro-das-liberdades/>. Acesso 15 de maio de 2014)

Os guardiões da ordem não tinham se esquecido do resto de seus arsenais. A Vale e a Gerdau podiam ficar tranquilas. Contido o “perigo” na mídia, a desigual batalha das ideias continuaria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, nos propomos a analisar o processo de formulação do último Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil, a fim de compreender como estes direitos foram utilizados como repertório de confrontação política.

A partir do reconhecimento dos projetos políticos em disputa por “tornar-se Estado”, nesta pesquisa dirigimos nossa atenção sobre como se dirigem estes confrontos no processo de formulação de uma agenda pública de direitos humanos no Brasil, tentando identificar atores e organizações da sociedade civil que se fazem presentes e atuantes junto a organismos do governo, imprimindo neles seus interesses.

Tomando como objetivo central as ações empreendidas pelo *think tank* conhecido como Instituto Millenium, avançamos sobre o caso tratado a partir de três chaves de análises: 1) o caráter argumentativo do conflito; 2) a diversidade de cenários onde a disputa se desenvolveu, evidenciando a centralidade dos meios de comunicação privados do Brasil sobretudo após o lançamento da primeira versão do PNDH-3-; 3) e os interesses políticos e econômicos representados nas ações do IMIL como *advocacy tank*.

Neste sentido, o conflito pode ser entendido como um simples debate de perspectivas ou como uma “estratégia política pré-eleitoral” da oposição. Assim, ao longo deste trabalho analisamos a disputa de projetos políticos pela definição e alcances dos direitos humanos no Brasil a partir do imperativo de colocar a “grande política” na ordem do dia – como propôs Carlos Nelson Coutinho (2010)-, e recuperando a “hermenêutica da suspeita” (SANTOS, 2013) como ferramenta de análises política e teórica, reconstruímos e analisamos o processo de formulação do PNDH3.

Como abordamos ao longo do texto, por sua forma e conteúdo o PNDH-3 foi percebido pelo IMIL como uma ameaça à manutenção das estruturas de poder, transmutando a questão dos direitos humanos ao problema da democracia como horizonte normativo de organização política.

Resgatando algumas das discussões iniciais, a mudança central e o ponto mais constrangedor do novo programa de direitos humanos não pode ser compreendida no conteúdo em si, mas sim no processo de formulação e nas relações entre a sociedade civil e a sociedade política envolvida no assunto. Como mostramos no capítulo 3, a

formulação do último PNDH se inscreve num processo de maior abrangência, de ampliação da democracia e criação de novos espaços de debate e tomada de decisões sobre assuntos públicos. Ainda que este processo não seja novidade por completo, foi possível registrar uma série de mudanças a partir da chamada “Era Lula” que aprofundaram a relação entre a sociedade política e a sociedade civil e criaram-se novos espaços de “encontro sócio-estatal” que puderam ser entendidos como resultado de processos em direção à construção de uma “nova gramática social” (AVRITZER; SANTOS, 2004). Mas, como nos advertia Evelina Dagnino (2002), o caminho não é linear nem harmônico.

Como diz Boaventura de Souza Santos (2013), desconstruir e desequilibrar a hegemonia discursiva dos direitos humanos de matriz liberal depende da capacidade dos setores contra-hegemônicos em mobilizar e inserir na agenda as demandas e interesses dos silenciados e/ou excluídos. Mas, como evidencia o caso analisado, a ampliação do debate público não garante em si o processo político.

Tanto os registros recolhidos da última CNDH, como as análises de Armando Boito (2006) e Santo Souza (2013), nos serviram para registrar um primeiro limite do processo de ampliação dos direitos humanos como ferramenta de luta contra as desigualdades: a rigidez de um modelo de acumulação sustentado na concentração de bens, recursos e serviço.

Assim, como demonstramos no capítulo 3, o repertório de ação aberto nas CNDHs por organizações defensoras dos direitos humanos e movimentos sociais se apresentou desde o início como uma oportunidade para introduzir no debate público as vozes dissonantes da ordem excludente. Nesse sentido, as mudanças na “Era Lula” não significaram uma trégua destas demandas. Pelo contrario, a 11ª CNDH não omitiu enunciar as numerosas marcas de desigualdade que o modelo de desenvolvimento atual traz para o povo brasileiro e a necessidade de implantar políticas dirigidas a minimizar e até reverter o preocupante panorama.

Tal como afirmou Boito (2006), as contradições no interior da “frente neodesenvolvimentista” não têm apenas consequências negativas para os setores aliados ao governo. Ao mesmo tempo em que isso acontece, os setores oposicionistas que sustentam o retorno ao “modelo neoliberal ortodoxo” aproveitam para se reposicionar no campo político, recuperando o arsenal liberal e propagando uma permanente

sensação de ameaça à democracia. Desta maneira, a ação do Instituto Millenium tem que ser compreendida observando os interesses que representam e a capacidade de inserir-se no debate midiático, algo central nas democracias contemporâneas.

Patrocinado por uma série de empresas de capital financeiro e produtivo de grande presença em diversas áreas da economia brasileira, com forte caráter concentracionário e com interesses – como é obvio- de incrementar o lucro, o IMIL ingressou no confronto a partir das vozes de seus membros que se constituíram como um coro de especialistas que anunciavam a ameaça à democracia e ao Estado de direito. Em outras palavras, na interpretação destes, o PNDH-3 era uma ameaça aos próprios direitos que afirmam proteger: os direitos humanos.

Autodefinidos como especialistas, e sob a base ideológica liberal e elitista, os membros do IMIL enfrentaram o processo definido no último programa a partir de um importante componente epistêmico. Colocando-se e colocados pela mídia como reservatórios do saber, os membros do IMIL passaram a defender o aparente consenso em torno do ordenamento social centrados nos valores transcendentais da democracia liberal.

Apresentados como portadores da “verdade revelada”, as formas de ação dos membros do IMIL e sua missão de influenciar no debate público, tiveram um componente central na estreita vinculação com as grandes empresas que concentram o serviço de comunicação no Brasil. Ocupando cargos de hierarquia no referido Instituto, a Rede Globo, o Grupo Abril e o Grupo Estado garantem no IMIL um corpo de especialistas e interpretes midiáticos destinados a sustentar os enquadramentos necessários para participar do debate sobre o assunto público a partir de interesses comuns: em aparência a livre regulação de mercado, em essência a garantia da concentração.

Apresentados os valores liberais como os únicos, reais e transcendentais princípios que são capazes de produzir uma harmoniosa ordem social, os especialistas da mídia nucleados no IMIL enquadraram o conflito pelo PNDH3 como a nova evidência da uma democracia que, ampliando-se, se desvirtua. Tal como demandado pela 11ª. CNDH, esta ampliação – ou degeneração, segundo o IMIL - requeria a ação concreta do Estado nas áreas diferenciadas onde a desigualdade se manifestava como uma barreira à justiça social. Neste sentido, o Instituto reconhecia o programa como um

atentado à “ordem espontânea”, e por meio de seus especialistas e da mídia empresarial, estabeleceu como *sensu comum* a natural ordem de mercado.

Na visão do IMIL, se a sociedade livre esta sendo ameaçada, quais seriam as possíveis consequências disso? A imposição de uma sociedade totalitária, responderam os especialistas. Vendo na regulação do Estado só afã de controle, e apresentando o panorama político como um cenário diferenciado em que as elites políticas disputam o poder, os membros do IMIL advertiram em todas as letras que o terror castrista e chavista estava chegando ao Brasil pelas mãos de Lula e de sua possível sucessora, Dilma Rousseff. E o povo seria sua vítima.

Agindo como se estivessem em plena Guerra Fria, os especialistas acreditavam e denunciavam um plano regional para mudar a essência constitucional formada dos resíduos do bloco socialista. Nada disso aconteceria, segundo os citados especialistas, se a democracia não tivesse sido ampliada. A democracia como “governo do povo” é só uma metáfora, disso não ficavam dúvidas entre os membros do IMIL.

Anulando o conflito social como constituinte da democracia, e estabelecendo a defesa de “um consenso sobreposto de doutrinas razoáveis”, foi lançado um discurso unificado sobre os princípios liberais que visam garantir os elementos centrais do ordenamento social (RAWLS, 2005). Neste sentido, o PNDH3 se lhes apresentou como um elemento desestabilizador do aparente consenso, e como tal tinha que ser silenciado, afastado e/ou eliminado, representando uma doença ao todo social.

Foi nesta direção que os intelectuais reunidos em torno ao Instituto Millenium se posicionaram como guardiães das “doutrinas racionáveis” que, como dizia Amaury de Souza, “difícilmente são absolvidos pela maioria da população”. Como os interpretes diferenciais das notícias, estes intelectuais se abocaram a mastigar as notícias lançadas pela grande mídia brasileira com o objetivo de influenciar na opinião pública. Como afirmou Antônio Gramsci (2002), nos *Cadernos do Cárcere*:

O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, e ponto de contacto entre o consenso e a força (...). A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante: por isto, existe luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública - jornais, partidos, parlamento-, de modo que uma só força modele a opinião é, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica” (GRAMSCI, 2002, p. 265)

Interessados em garantir seus interesses empresariais – a aparentemente natural ordem concentracionária - e captando a centralidade dos órgãos da opinião pública na disputa pela hegemonia, os membros do IMIL denunciaram a possibilidade da regulação do Estado como uma prática de hipercontrole, própria dos regimes não democráticos. Estabelecendo laços de união entre liberdade de imprensa, de empreendimento e de mercado como tríade inalterável da democracia liberal, centrada na ordem espontânea e, por tanto, livre da coerção do Estado, os membros do IMIL dirigiram especial atenção sob aqueles pontos do novo programa que ameaçavam a ordem neoliberal que, como visto no final do capítulo 3, ainda regula os serviços de comunicação e, por conseguinte, o direito ao acesso à terra e moradia no Brasil.

Neste sentido, é importante esclarecer que ainda que se tenha evidenciado a atenção prioritária que o IMIL concedeu ao “problema da mídia”, a disputa epistemológica na qual se enquadrou o assunto, lhes permitiu avançar sobre outros tópicos, construindo uma agenda de temas desidratados e reduzindo tudo ao mesmo argumento: o perigo da desestabilização da ordem democrática.

Voltando a reflexões iniciais, é possível fazer dos direitos humanos uma ferramenta dos oprimidos para subverter a hegemonia que legitima a sua opressão?

Como afirmamos ao longo deste trabalho, a institucionalização dos direitos humanos no Brasil tem um importante componente na ação da sociedade civil, são os representantes de organizações defensoras de direitos humanos e movimentos sociais que, embora tenham diferenças entre si, unificaram suas vozes na demanda de um Estado ativo e na denuncia das desigualdades sociais.

Assim, outra questão relevante é a capacidade da sociedade civil fazer das CNDHs um cenário propício à introdução novos assuntos, como afirma Leonardo Avritzer (2010), a capacidade que os diferentes grupos sociais têm de avançar na afirmação de interesses, não é algo que é garantido apenas por regras institucionais, mas depende das condições de acesso ao debate público e de condições mínimas que garantam o engajamento na atividade política.

Segundo argumentam Virgínia Fontes (2010) e André Pereira Guiot (2011), a prática democrática no presente encontra-se imbricada numa nova configuração centrada na ação *preventiva* de *administração de conflitos*, gerida a partir da lógica da “negociação”, da “pactuação”, do “diálogo”. Neste sentido, Pereira Guiot reforça:

As estratégias que integram as novas formas de obtenção do consenso no Brasil são sutis e requintadas e se concentram na formulação de uma nova subjetividade coletiva, operadas na sociedade civil e política, que procuram abrandar ou até mesmo eliminar os antagonismos de classes a meras diferenças de interpretação ou de percepções de vida. (GUIOT, 2011, p.22)

Como afirmou Gramsci (1975), “é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política”. Acreditamos que a disputa em torno do PNDH3 é mais um elemento para pensar na disputa entre projetos de democracia na atualidade brasileira. A forma em que o Poder Executivo se propôs resolver os conflitos por meio do programa, nos revela uma incongruente confluência entre projetos centrados na “grande política” e na “pequena política”, entre projetos baseados na participação pública nos espaços públicos de decisão e projetos centrados na privatização e despolítica da formulação das políticas, atendendo interesses particulares que se impõe como gerais.

Recuperando as reflexões de Evelina Dagnino (2002, p.388), “desde onde avaliar a participação da sociedade civil e seus (des) encontros com o Estado?”. Como nos adverte a pesquisadora, as avaliações negativas ou céticas, que com frequência se apresentam nos estudos de caso, podem estar influenciadas pelas expectativas geradas na constituição destas experiências. A proposta de reconhecer a complexidade dos processos e a diversidade de contextos, envolvendo múltiplas relações de forças políticas, é crucial para adentrarmos em leituras relacionadas e para o aprofundamento no debate acerca da democracia brasileira. Nas palavras da autora:

Esto implica también reconocer que la dimensión del conflicto es inherente a este proceso, como lo es a la propia democracia, y que los espacios de formulación de políticas que cuenta con la participación de la sociedad civil no solo están inherentemente marcados por el conflicto sino que representan un avance democrático en la medida en que hacen público el conflicto y ofrecen procedimientos y espacio para que sea considerado legítimamente. La ausencia de espacios de este tipo facilita la toma de decisiones y la formulación de políticas por medio de un ejercicio autoritario del poder, donde el Estado ignora y deslegitima el conflicto o lo trata en los espacios privados de los gabinetes, con los que tienen acceso a ellos. La des-privatización de las estructuras decisorias del Estado y la publicitación del conflicto representan, por tanto, condiciones favorables al avance de construcciones hegemónicas alternativas. (DAGNINO, 2002, p. 393)

Recuperar o caráter criativo e propositivo destes espaços implica concebê-los como uma das múltiplas arenas onde se desenvolve a disputa pela hegemonia, entendidas como relações de poder e resistência. Tal como suspeitavam os membros do IMIL, a CNDH como processo participativo centrado na incorporação das perspectivas dos grupos marginalizados ao debate público não pode ser mais um ponto de chegada, ou uma solução para o problema da democracia, senão um ponto de partida no avanço na luta contra-hegemônica dos direitos humanos.

Entendendo que o campo político é constituído historicamente e remodelado de acordo com os embates entre projetos políticos movimentados por interesses sociais, acreditamos, como afirma Luis Felipe Miguel (2014), que “a incorporação de perspectivas diferenciadas convive com a reprodução de contração de poder que caracteriza ao campo político, mas impondo novos desafios às formas como essa reprodução se dá” (MIGUEL, 2014, p. 226).

Como ficou evidente durante o conflito estudado, a incorporação de novos grupos à esfera política não resolve o problema da desigualdade de poder, assim como o campo da política não se esgota nos espaços institucionalizados de tomada de decisões. Por um lado, e como se manifestou durante a última CNDH, os grupos dominados precisam mais do que de um lugar para verbalização de suas perspectivas. Precisam, sobretudo, obter condições materiais e políticas de Estado diferenciadas dirigidas a combater a estrutural desigualdade resultante do modelo de acumulação.

Citando, uma vez mais o trabalho de Miguel (2014), concordamos em que:

Uma teoria crítica da democracia precisa enfrentar a questão da organização do mundo material e seu impacto na política. Precisa fazer face à constatação de que os conflitos de interesses são fatos permanentes e que a transformação social não avançará se houver a exigência do consenso; na verdade, ela exige, muitas vezes, um uso (legítimo) da coerção, impondo aos grupos privilegiados a subtração de seus bens. Precisamente aceitar que o debate político não ocorre de maneira independente de seus mecanismos de mediação, colocando na pauta a pluralização do controle dos meios de comunicação de massas (MIGUEL, 2014, p. 95).

Acreditamos que a ampliação da democracia implica, sobre todas as coisas e no mundo em que vivemos, em tornar mais equânime o acesso aos meios de comunicação massivos monopolizados no Brasil. Isto significa politizar a disputa pela mídia,

desestabilizar o discurso que faz da regulação um sinônimo da censura e garantir os direitos a comunicação das diferentes vozes presentes na sociedade brasileira.

Isto significa, principalmente, dar espaço na mídia às diferentes vozes presentes na sociedade, para que participem do debate público e, gerar espaços que permitam aos grupos sociais, em especial aos dominados, formular suas próprias interpretações sobre suas necessidades e seus interesses. Como afirma o autor, “o caminho, portanto, não passa pela neutralidade, mas pelo verdadeiro pluralismo que os mecanismos de mercado, como visto, não proveem” (MIGUEL, 2014, p. 153).

Ao tempo em que o monocórdio coro que legitima a concentração do poder político e econômico no Brasil continua soando na grande mídia e se colocando como a voz autorizada para questionar a “inegociável exigência de que as coisas voltem à normalidade, que cada qual ocupe seu lugar [...]” (ZIZEK, 2010), torna-se fundamental construir outros coros, envolvendo-nos na produção de concepções alternativas de comunicação para o povo brasileiro e exigindo que a mídia seja compreendida como o que realmente é: espaço público. A democratização e, por conseguinte, a desmercantilização do serviço e do direito à comunicação não diminuirá o conflito, mas sem dúvidas será um novo e fundamental passo na construção de uma democracia popular desde e para os e as brasileiras.

## REFERENCIAL

- ADORNO, Sérgio. **História e Desventura: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos**. In: *Novos Estudos*, n.86, pp. 5-20, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000100001>. Acesso em 30/0/2014.
- AGUILAR, Thiago de Moraes. **Os *think tanks* brasileiros em perspectiva: características gerais, apontamentos conceituais e possibilidades de pesquisa**. In: XXVII Simposio Nacional de Historia, Natal/RS, 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371335322\\_ARQUIVO\\_ThiagoAguiardeMoraes-ANPUH2013-FINAL.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371335322_ARQUIVO_ThiagoAguiardeMoraes-ANPUH2013-FINAL.pdf). Acesso em 03/03/2014.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F: 1993.
- ALMEIDA, Èrica Terezinha Vieira de. **A sociedade civil e os seus múltiplos significados no debate contemporâneo: uma leitura gramsciana**”. Tese Doutorado em Serviço Social- Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, Lúcio Flávio R. de. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo**. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 112, 2012.
- ANDERSON, Perry. **Las antinomias de Gramsci. Estado y Revolución en Occidente**. Barcelona: Fontamara, 1978.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introducción: para ampliar el canon democrático**. In: SOUSA Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 36-76, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Las institucioes participativas em el Brasil democrático**, México: Biblioteca Universidadd Veracruzana, 2010.
- BALSA, Javier. **Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía**. In: *Revista Theomai*, n. 14, p. 16–36, 2006.
- BELLETTINI, Orazio. **El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina**. In: GARCÉ; UÑA (comps.) *Think tanks*

y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales. IDRC y KAS Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

BRASIL, Ministério de Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos: PNDH**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/index.html>. Acesso em 15/05/2013.

\_\_\_\_\_, Ministério de Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos: PNDH2**. Brasília, 2002. Disponível em <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/index.html>. Acesso em 15/05/2013.

\_\_\_\_\_, Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos: PNDH3**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/index.html>. Acesso em 15/05/2013.

BOITO, A. **Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder**. In: BOITO JR, A. e GALVÃO, A. (orgs), Política e classes sociais dos anos 2000. São Paulo: Alameda., 2012a. Disponível em <http://www.eesp.fgv.br>. Acesso em 29/10/2012.

\_\_\_\_\_. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em 15/05/2014.

\_\_\_\_\_; BERRINGER, Tatiana. **Classes sociais, neodesenvolvimento e política externa nos governos de Lula e Dilma**. In: Revista de Sociologia Política V. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BORRAT, Hector. **El periódico, actor político**. Ed. Gustavo Gilli, Barcelona: 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Cosas dichas**. Ed. Gedisa. Buenos Aires: 1988.

\_\_\_\_\_, **O poder simbólico**. Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro: 2004.

\_\_\_\_\_. **Algunas propiedades de los campos**. In: Sociología y cultura. Ed. Grijalbo-Conaculta. México, 1990.

BUKOVSKÁ, Barbora. **Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos**. In: revista internacional de direitos humanos, São Paulo,

v.5, n.9, p.6-21, dez. 2008. Disponível em [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo\\_bukovska.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo_bukovska.htm). Acesso em 30/03/2014.

CAMERON, Maxwell A. et. al. **Voces y consecuencias: participacion directa y democracia en America Latina**. In: \_\_\_\_\_(coord.), Nuevas insituciones de democracia participativa: la voz y sus consecuencias. FLACSO, México, p. 13-38, 2012.

CAMOU, Antonio. **El saber detras del trono**. In: GARCÉ, Adolfo y UÑA, Gerardo (comps.). Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires: 2006

CANO, Wilson. **Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento**. Revista FAAC - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP - Bauru, v.2, n.1. 2011 Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/viewFile/65/27>. Acesso em 21/02/2014.

CARBONARI, Paulo César. **Caminhos para uma política nacional de direitos humanos: expectativas do movimento nacional com o PNDH-3**. In: Revista Direitos Humanos, Brasília, n. 5, p. 17-21, abr. 2010. Disponível em: <http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/revistadh5.pdf>. Acesso em 03/06/2013.

CHOMSKY, Noam. **Os caminhos do poder: reflexões sobre a natureza humana e a ordem social**. Ed. AtrMed, Porto Alegre: 1998.

COBB, R. W; ELDER, C. D. **The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic**. In: Theory The Journal of Politics, Vol. 33, n. 4. p. 892-915. Nov. 1971. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197111%2933%3A4%3C892%3ATPOAAA%3E2.0.CO%3B2-Z>. Acesso em 15/05/2013.

COIMBRA, Cecilia. **Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre mortos e desaparecidos políticos**. In: Psicologia, Ética e Direitos Humanos. São Paulo: Casa do Psicólogo; Brasília: Conselho Federal de

Psicologia, p. 89-108, 2000. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/ceciliacoimbra/cecilia2.html>. Acesso em 13/08/2014.

COIMBRA, Cecília. **Psicologia, Direitos Humanos e Neoliberalismo**. Trabalho apresentado na mesa redonda “Psicologia e Direitos Humanos”, no Simpósio Nacional “Psicologia Política no Brasil”, realizado na PUC/SP, em 19 de Maio de 2000. Disponível em <http://www.fafich.ufmg.br/~psicopol/pdfv1r1/Cecilia.pdf>. Acesso em 23/10/2014.

CORREAS, Oscar. **Los derechos humanos entre la historia y el mito**. In: Revista Crítica Jurídica. Ed. UNAM, n. 25. México: 2006. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/download/16752/15950>. Acesso em 30/03/2014.

CÔRTEZ, Soraya M Vargas. **Foros Participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contrubuciones de la literatura**. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus, Diseño institucional y participación política. CLACSO, Buenos Aires: p. 15-38, 2006.

COUTINHO, N. C. **A hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. Ed. Boitempo, São Paulo: p. 29-43, 2010.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Ed. Campus, 2ª edição, Rio de Janeiro: 1989.

\_\_\_\_\_. **Democracia e socialismo: questões de princípios**. In: Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. Cortez Editora, Brasil: 2000.

\_\_\_\_\_. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro: 2011.

DAGNINO Evelina. **Sociedad civil, espacios públicos y construcciones democrática en Brasil: limites y posibilidades**. In: \_\_\_\_\_(coord.), Sociedad civil, esfera pública y democratización en Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, p. 369-394, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

\_\_\_\_\_, Evelina; OLVERA; Alberto e PANFICHI, Aldo (coord.), **La disputa por la construcción democrática em América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

ENTMAN, Robert M. **Framing: Toward Clarification of Fractured Paradigm**. In: *Journal of Communication*, 43 (4), p. 51- 58, 1993.

ESTEVEZ, Adriana. Ariadna Estévez, **Hacia una conceptualización sociopolítica de los derechos humanos desde la experiencia latinoamericana**. In: XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007. Disponível em: <http://www.academica.com/000-066/1206.pdf>. Acesso em 09/11/2014.

FERREIRA, Éder. **A determinação ontonegativa dos direitos humanos**. In: *Cadernos de Pesquisa marxista do Direito* n°1. Outras expressões, São Paulo: p. 149-168, 2011.

FONSECA, Cláudia e CARDARELLO, Andréa. **Os direitos dos mais e menos humano**. *Horizontes Antropológicos* n. 10, Niterói/RJ, UFF, 1999. p. 83-122.

FONSECA, Virgínia P. da Silveira. **A subordinação do jornalismo à lógica capitalista da indústria cultural**. Disponível em: <http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/17/a11v1n17.pdf>>. Acesso em 03/06/2006.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: PSJV, UFRJ, 2010.

FUKS, Mario (2000) **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social**. *BIB*, Rio de Janeiro, n.º 49, 1.º semestre de 2000, pp. 79-94.

GÁRATE, Manuel. **Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario**. In: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. 2008. Disponível em: <http://nuevomundo.revues.org/11152> Acesso em 02/12/2013.

GARCÉ, Adolfo y UÑA, Gerardo (comps.). **Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

GIDDENS, Anthony. **The consequences of Modernity**. Stanford, Stanford University, 1990.

GUIOT, André Pereira. **Sociedade Civil e Hegemonia Burguesa: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social nos governos Lula da Silva**. In: Marx e o Marxismo Ed. teoria e prática, 2011. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/estudo/26198/sociedade-civil-e-hegemonia-burguesa-o-cdes-nos-governos-lula-da-silva.html>. Acesso em 31/10/2014.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 112, São Paulo: Cortez. 2012.

\_\_\_\_\_, R; FILGUEIRAS, L. **A economia política do Governo Lula**. São Paulo: Contraponto, 2007.

GORGEM, James, **Sistema central de mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação-Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em [http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DissertaSCM\\_RevFinal.pdf](http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DissertaSCM_RevFinal.pdf). Acesso em 21/02/2015.

GRAMSCI, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor. 1975.

\_\_\_\_\_. Antonio. **Cadernos do cárcere**. Org. de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HAYEK, Friedrich August von. **Os fundamentos da liberdade**. Brasília: Ed. UnB, 1983.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HEVIA, Felipe J. **Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado**. In: Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. 15, nº. 45, 2009, p. 43-72.

HEVIA, Felipe J.; ISUNZA, Ernesto. **Relaciones sociedad civil-Estado en México**. Un

**ensayo de interpretación.** In: Cuadernos para la democratización, n°4, cieras-uv, Xalapa, 2006.

HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles. **The rise and fall of social problems: a public arenas model.** In: American Journal of Sociology, 94 (1), jul. 1988.

HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** In: Cadernos de Educação. CEDES v.21 n.55 Campinas, nov. 2001.

HOWLETT Michael. **A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas.** In: Opinião Pública, Campinas, Vol.VI, n°2, 2000, p.167-186.

INSTITUTO Millenium. **Website del instituto.** Disponível em: <http://www.imil.org.br>. Acesso em 31/03/2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades 2009/2010.** Disponível em: <http://www.imil.org.br/ativismo-digital/relatorio-de-atividades-2009-2010/> Acesso em 31/03/2014.

IORIO de Souza, Ubiratan Jorge, **Economia e Liberdade: A Escola Austríaca e a Economia Brasileira.** São Paulo, Editorial Inconfidentes, 1995.

KOERNER, Andrei. **O papel dos direitos humanos na política contemporânea: uma análise preliminar.** In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - V. 18, n. 53, outubro/2003.

LECHNER, Norbert, **Los derechos humanos como categoría política.** In: XII Asamblea general de. CLACSO, Buenos Aires, 1983. Disponível em: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1983/DT/001044.pdf>. Acesso em 15/11/2013.

\_\_\_\_\_. **La problemática invocación de la sociedad civil.** In: Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, N°. 5, México, p. 131-144, 1994. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2212722> Acesso em 15/11/2013.

LEHER, Roberto. **Reforma do estado: o privado contra o público.** In: Trab. educ. saúde vol.1 no.2. Rio de Janeiro Set. 2003.

\_\_\_\_\_. **A sociedade civil contra a esfera pública.** In: Revista Políticas Públicas. v. 9, n. 1, p.129-156, jul./dez. 2005.

LIMA, Venício A. de. **Comunicações no Brasil: novos e velhos atores.** In: Mídia: Teoria e Política. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 91- 115.

\_\_\_\_\_. Venício A. de. **Existe concentração na mídia brasileira? Sim.** Disponível em:<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/plq010720031.htm>. Acesso em 29/06/2014.

\_\_\_\_\_. **A nova desfaçatez do coronelismo eletrônico.** Disponível em:<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=350CID001> Acesso em 30/08/2014.

\_\_\_\_\_. **As bases do novo coronelismo eletrônico.** Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001>. Acesso em 30/08/2014.

\_\_\_\_\_. **Concentração da mídia em marcha batida.** Observatório da Imprensa. Disponível em:<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=394IPB001> Acesso em: 25 ago. 2015

LISBOA DA SILVA, Alveni, **Terceira edição do Plano de direitos humanos: análise da cobertura do lançamento pelos jornais O Globo, Folha de São Paulo e Correio Braziliense.** Monografia apresentada como requisitos requisito parcial para a conclusão do curso de Comunicação Social - Jornalismo do UniCEUB - do Centro Universitário de Brasília, 2010.

LONG, Norman. **Development Sociology Actor Perspectives.** Londres: Routledge, 2001.

LOPEZ, Jairo Antonio. **Los derechos humanos en movimiento: una revisión teórica contemporánea.** In: Revista Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XX. n. 56, Enero / Abril de 2013, p. 9 a 37.

LOWI, Theodore. **Políticas públicas, estudios de caso y teoría política.** In: AGUILA VILLANUEVA, Luis. La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, p. 89 -117, 1992.

LULA da Silva, L. I. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 22/6/2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>. Acesso em 26/08/2014.

MCGANN, James. **The global ‘go-to think tanks’. The leading public policy research organizations in the world**. Filadelfia: Think Tanks and Civil Societies Programs, 2007; 2010; 2011; 2013.

MEDVETZ, Tom. **Think Tanks as na Emergent Field**. New York. Social Research Council, 2008.

MELO, Tarso. **Sobre marxismo e direitos humanos: a proposito do Programa Nacional de Direitos Humanos- PNDH-3**. In: Cadernos de Pesquisa marxista do Direito n°1, São Paulo, Outras expressões, 2011. p. 189-196.

MÉSZÁROS, István. **Marxismo e direitos humanos**. In: Filosofia, ideologia e ciência social. Ensaio de negação e afirmação. São Paulo: Boitempo, p.157-68, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. São Paulo, Editora UNESP, 2014.

MNDH. **Carta Olinda**. In: IV Encontro Nacional de Direitos Humanos, Olinda, 26 de janeiro de 1986. Disponível em [http://www.mndh.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13](http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=13). Acesso em 09/10/2014.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?**. São Paulo: SENAC, 2001.

MOTTA, Diego Airoso da. **Os Programas Nacionais de Direitos Humanos nas revistas semanais**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos / Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Orientação: Prof. Dr. Solon Eduardo Annes Viola. 2012.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil**. Achegas.net, n° 36, 2007.

\_\_\_\_\_. **Anistia política trinta anos depois e os Direitos Humanos no Brasil de hoje.** In: Comunicação & política, v.28, n. 2, p.019-038. 2010.

NETO, Paulo de Mesquita; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Perspectivas no Final do Século. Cinquenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.** São Paulo, Pesquisas, n° 11, 1998. Disponível em [http://www.esedh.pr.gov.br/arquivos/File/DIREITOS\\_HUMANOS\\_NO\\_BRASIL\\_PERSPECTIVAS\\_NO\\_FINAL\\_DO\\_SECULO.pdf](http://www.esedh.pr.gov.br/arquivos/File/DIREITOS_HUMANOS_NO_BRASIL_PERSPECTIVAS_NO_FINAL_DO_SECULO.pdf). Acesso em 08/11/2013.

NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics.** New York: Public Affairs, 2004.

OSORIO, Jaime. **El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder.** México: FCE - UAM Xochimilco, 2004.

PEREYRA, C. **El sujeto de la historia.** México: Alianza Universidad, 1988.

PINILLA Juan Pablo. **Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual.** In: *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, V. 11, n. 32, p. 119-140, 2012.

PIOVANSE, Flavia. **Direitos Humanos: desafios e perspectivas contemporâneas.** In: Revista TST, Brasília, vol. 75, n. 1, jan/mar 2009. Disponível em: [http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/6566/010\\_piovesan.pdf?sequence=5](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/6566/010_piovesan.pdf?sequence=5). Acesso em 9/06/2014.

\_\_\_\_\_. **A indivisibilidade dos Direitos Humanos.** 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan1.html>. Acesso em 3/05/2014.

POGREBINSCHI Thamy, **Participación como representación: generación democrática de políticas públicas em Brasil.** In CAMERON, HERSHBERG y SHARPE O (coord.). Nuevas insituciones de democracia participativa: la voz y sus consecuencias, México: FLACSO, p. 77-104, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político y clases sociales en el Estado capitalista.** Buenos Aires : Siglo XXI Editores , 2007.

REIS, Elisa. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705102>. Acesso em 1/12/2013.

RICH, Andrew. **Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise.** Cambridge: University Press, p. 11. 2004.

RIGOLIN DIAZ, Camila; INNOCENTINI, Maria. **Por dentro dos “reservatórios de idéias”:** uma agenda de pesquisa para os think tanks brasileiros. In: A Liinc em Revista, v.8.n.1. 2012 Disponível em <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/460>. Acesso no 18/06/2014.

SADER, Emir. **Hacia outras democracias.** In: SOUSA Santos (coord.), Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica, pp: 565-591, 2004.

SAMPAIO, **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 112, p. 672-688, out /dez. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento.** São Paulo, Cortez, 2013.

SANTUCHO, Leopoldo. **La organización de los intelectuales de la clase dominante y los desafíos para una emancipación social.** In: Revista del CCC [PDF]. Set / Dez 2008, n. 4. Atualizado em 01/20/2009. Disponível em: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=78>. ISSN1851-3263. Acesso em 01/12/2013.

SCOTT, Joan W. **La citoyenne paradoxale: les féministes françaises et les droits de l’homme.** Paris, Albin Michel, 1996.

SILVEIRA, Luciana. **Fabricação de ideias, produção de consenso: estudo de caso do Instituto Millenium.** Campinas, SP: [s. n.], 2013.

SMITH, James Allen. **The Idea Brokers– Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite.** 1991.

SOARES, Luiz Eduardo; GUIDANI, Miriam. **Direitos humanos e ciências sociais no Brasil.** In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. Horizontes das ciências sociais no Brasil: *ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.

SOLA, Lourdes. **Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?** In: Novos Estudos, n. 38, p. 189-205. São Paulo: CEBRAP, 1994.

SOUZA, Celina. **"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705103> Acesso em 01/12/2013.

STONE, Diane. **Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes.** In: Comparatives Perspectives on Scientific expertise for Public Policy. 2004.

THOMPSON, Edward. **Senhores e Caçadores.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TRAQUINA, Nelson. **Por que as notícias são como são?** In: Teorias do Jornalismo V. 1 – Florianópolis: Editora Insular, 2004.

UÑA, Gerardo; COGLIANDRO, Gisell y LABAQUI, Juan. **Políticas Públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina.** In: Documento de Trabajo, Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires. 2004.

VAZQUEZ, Daniel; DELAPLACE Domitille. **Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción.** In: Revista internacional de derechos humanos, v. 8. n. 14. jun. 201, p. 35-65, 2011.

VEIGA, Vanessa de Oliveira. **Os atores do PNDH-3, os media e o sistema deliberativo: Um estudo de caso.** In: Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Faculdade Cásper Líbero. V. 4, Ano 4 -12/10/2012. Disponível em <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/comtempo/article/viewFile/8112/7716>. Acesso em 12/06/2013.

VIEIRA, Flavia Braga. **Dos proletariados unidos à globalização da esperança: um estudo sobre o internacionalismo e a Via Campesina.** São Paulo, Alameda, 2011.

WEAVER, R. K. **The changing world of think tank.** In: PS: Political Science and Politics, p. 563-578. Set/ 1989. Disponível em [http://www.medientheorie.com/doc/weaver\\_changing\\_worlds\\_of\\_think\\_tanks.pdf](http://www.medientheorie.com/doc/weaver_changing_worlds_of_think_tanks.pdf) Acesso em 03/12/2013.

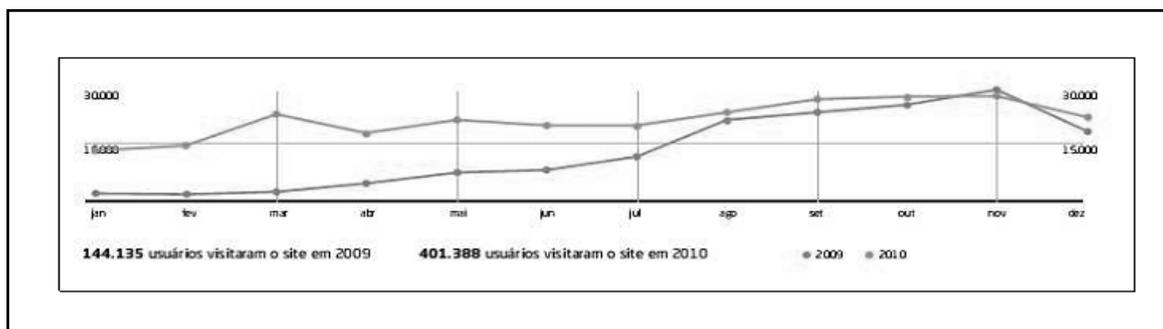
WILLKE, Helmut. **La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas.** 2006. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/1\\_3814/doc/la\\_transformacion\\_de\\_la\\_democracia\\_como\\_modelo\\_de\\_orientacion\\_de\\_las\\_sociedades.html#.U3FP4P15MiU](http://www.cepchile.cl/1_3814/doc/la_transformacion_de_la_democracia_como_modelo_de_orientacion_de_las_sociedades.html#.U3FP4P15MiU). Acceso 03/04/2014.

XIFRA, Jordi; 2005, **Los think tank y advocacy tank como actores de la comunicación política.** In: Revista Anàlisis, n. 32, p.74-91, 2005. Disponible en: <http://ddd.uab.es/pub/analisi/02112175n32p73.pdf>. Acceso em 03/04/2014.

ZIZEK, Slavoj. **Contro i Diritti Umani.** Milão: Il Saggiatore, 2005.

\_\_\_\_\_. **Em defensa de la intolerancia.** México: Diario Público, 2010.

## ANEXOS



**Figura 3.** Visitas ao sitio web do IMIL. Elaborado pelo próprio IMIL para a Relatoria Circunstancial 2009/2010.

<u>Resumo Econômico-Financeiro</u>	2009*	2010*	2011*	2012*
<b>Receitas</b>	<b>RS 620.000</b>	<b>RS 1.091.000</b>	<b>RS 965.030</b>	<b>RS 1.071.593</b>
<u>Doações</u>	RS 524.000	RS 879.000	RS 860.429	RS 1.069.217
Financeiras	RS 54.000	RS 43.000	RS 25.527	RS 2.376
Eventos	RS 42.000	RS 169.000	RS 79.075	RS 0.000
<b>Despesas</b>	<b>RS 632.000</b>	<b>RS 929.000</b>	<b>RS 1.104.895</b>	<b>RS 1.010.164</b>
Operacionais	RS 393.500	RS 358.000	RS 476.830	RS 684.151
WebSite	RS 37.500	RS 147.000	RS 164.007	RS 31.877
Eventos e Ações	RS 154.000	RS 370.000	RS 391.839	RS 248.701
<u>Redes</u>	RS 34.500	RS 26.000	RS 15.572	RS 0.000
Financeiras e Outras	RS 12.800	RS 28.000	RS 56.647	RS 45.435
<b>Saldo</b>	<b>(RS 12.000)</b>	<b>RS 162.000</b>	<b>(RS 139.864)</b>	<b>RS 61.671</b>
<b>Resultado Total</b>	<b>RS 52.000</b>	<b>RS 214.000</b>	<b>RS 74.136</b>	<b>RS 77.260</b>
Fundo Patrimonial	RS 160.000	RS 202.000	RS 223.873	RS 321.597

Transparência: [Confira o certificado de OsciP do Instituto Milenium](#)

\*Auditado por:

**MOORE STEPHENS**  
AUDITORES E CONSULTORES

**Figura 4.** Prestação de contas do IMIL (2009-2012). Elaborado pelo IMIL.

**Tabela 1.** Conglomerados que integram o sistema de mídia no Brasil. Elaborado por Gorgem James (2009, p. 99)

Conglomerado	Redes controladas	Grupos afiliados	TVs	FMs	OMs	OCs	OTs	Radcom	Jornais	Revistas	Cabo	MMDS	DTH	TVA	Canal	Veículos por conglomerado
1. Organizações Globo	Rede Globo, CBN AM, CBN FM, Globo AM	40	111	86	67	11	4	1	37	27	9	10	1	2	17	383
2. Sílvio Santos	SBT	37	58	70	39	1	2	1	12	0	1	10	1	0	0	195
3. Bandeirantes	Band, PlayTV, Band News FM, Band FM e Band Sat AM	26	45	58	50	5	4	0	12	0	13	1	0	0	2	190
4. Igreja Universal do Reino de Deus	Record, Família, Record News, Rede Aleluia	34	49	54	36	5	3	0	9	0	0	0	0	0	0	156
5. Governo Federal	TV Brasil	12	18	32	27	10	7	0	1	0	0	0	0	0	0	95
6. TeleTV	Rede TV!	21	26	33	17	0	2	0	4	0	1	1	0	0	0	84
7. Abril	MTV Brasil	7	2	6	2	0	0	0	0	58	5	5	0	4	1	83
8. Amaral de Carvalho	Jovem Pan Sat FM e AM	12	22	30	11	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	70
9. Governo do Estado de São Paulo	TV Cultura	12	11	15	7	5	2	0	1	0	0	0	0	0	0	41
10. Organização Monteiro de Barros	Rede Vida	3	1	7	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	13
<b>Sistema Central de Mídia</b>		<b>204*</b>	<b>343</b>	<b>391</b>	<b>259</b>	<b>37</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>83</b>	<b>85</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>1.310</b>

**Quadro 1.** Câmbios e continuidades dos itens questionados do PNDH3. Comparativo com o PNDH2. Elaborado por Diego Airoso da Motta (2012, p. 217-219)

<b>COMPARATIVO ENTRE OS PNDHS</b>	
<b>PNDH-2</b>	<b>PNDH-3</b>
<b>Mídia</b>	
<p>100. Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, a violência, a tortura, o racismo e outras formas de discriminação, a ação de grupos de extermínio e a pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e a adotar as medidas legais pertinentes.</p> <p>101. Apoiar a instalação, no âmbito do Poder Legislativo, do Conselho de Comunicação Social, com o objetivo de garantir o controle democrático das concessões de rádio e televisão, regulamentar o uso dos meios de comunicação social e coibir práticas contrárias aos direitos humanos.</p> <p>102. Garantir a possibilidade de fiscalização da programação das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.</p>	<p>Eixo Orient. V, Diretriz 22, Obj. Estratégico I</p> <p>a) Propor a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição Federal, 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 advertências, multas, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas. [...] Recomendações: [...] Recomenda-se ao Ministério Público assegurar a aplicação de mecanismos de punição aos veículos de comunicação, autores e empresas concessionárias.<sup>A</sup></p> <p>b) Promover o diálogo com o Ministério Público para a proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos.</p> <p>c) Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos.</p> <p>d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações. [...] Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios fomentar a criação e acessibilidade de Observatórios Sociais destinados a acompanhar a cobertura da mídia em Direitos Humanos.<sup>B</sup></p>
<b>Aborto</b>	
<p>179. Apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao estupro, atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude e o alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no marco da Plataforma de Ação de Pequim.</p> <p>334. Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde para os casos previstos em lei.</p>	<p>Eixo Orient. III, Diretriz 9, Obj. Estratégico III</p> <p>g) Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos. [...] Recomendação: Recomenda-se ao Poder Legislativo a adequação do Código Penal para a descriminalização do aborto.<sup>C</sup></p>

<b>Comissão da Verdade e resgate da memória</b>	
<p><i>Não constam propostas semelhantes às do PNDH-3, mas uma de caráter genérico que por aproximação poderia se aplicar à comparação seria a seguinte:</i></p> <p>121. Estimular a criação de canais de acesso direto e regular da população a informações e documentos governamentais, especialmente a dados sobre a tramitação de investigações e processos legais relativos a casos de violação de direitos humanos.</p>	<p>Eixo Orient. VI, Diretriz 23, Obj. Estratégico I</p> <p>a) Designar Grupo de Trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para elaborar, até abril de 2010, Projeto de Lei que institua COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado, observado o seguinte: [...].<sup>E</sup></p> <p>Eixo Orient. VI, Diretriz 24, Obj. Estratégico I</p> <p>c) Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos. [...] Recomendação: Recomenda-se que estados, Distrito Federal e municípios participem do processo, fazendo o mesmo em suas esferas administrativas.<sup>F</sup></p> <p>f) 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.<sup>G</sup></p> <p>Eixo Orient. VI, Diretriz 25, Obj. Estratégico I</p> <p>a) Criar Grupo de Trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o Congresso Nacional, iniciativas de legislação propondo: revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações; revisão de propostas legislativas envolvendo retrocessos na garantia dos Direitos Humanos em geral e no direito à</p>
<b>Direitos dos homossexuais</b>	
<p>115. Apoiar a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais.</p>	<p>Eixo Orient. III, Diretriz 10, Obj. Estratégico V</p> <p>b) Apoiar projeto de lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo. [...] Recomendação: Recomenda-se ao Poder Legislativo a aprovação de legislação que reconheça a união civil entre pessoas do mesmo sexo.</p> <p>c) Promover ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos. [...] Recomendações: Recomenda-se ao Poder Judiciário a realização de campanhas de sensibilização de juizes para evitar preconceitos em processos de adoção por casais homoafetivos. Recomenda-se ao Poder Legislativo elaboração de projeto de lei que garanta o direito de adoção por casais homoafetivos.</p>

<b>Conflitos agrários</b>	
<p>70. Assegurar o cumprimento da Lei n.º 9.416, que torna obrigatória a presença do juiz ou de representante do Ministério Público no local, por ocasião do cumprimento de mandado de manutenção ou reintegração de posse de terras, quando houver pluralidade de réus, para prevenir conflitos violentos no campo, ouvido também o órgão administrativo da reforma agrária.</p> <p>413. Adotar medidas destinadas a coibir práticas de violência contra movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra.</p> <p>414. Apoiar a aprovação de projeto de lei que propõe que a concessão de medida liminar de reintegração de posse seja condicionada à comprovação da função social da propriedade, tomando obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as fases processuais de litígios envolvendo a posse da terra urbana e rural.</p> <p>415. Promover ações integradas entre o INCRA, as secretarias de justiça, as secretarias de segurança pública, os Ministérios Públicos e o Poder Judiciário, para evitar a realização de despejos forçados de trabalhadores rurais, conforme a Resolução n.º 1993/77 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, garantindo o prévio reassentamento das famílias desalojadas.</p>	<p>Eixo Orient. IV, Diretriz 17, Obj. Estratégico VI</p> <p>b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos.</p> <p>c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais. <b>Recomendação:</b> Recomenda-se ao Poder Judiciário normatização administrativa para agilização dos processos referentes a conflitos fundiários urbanos e rurais.</p> <p>d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação 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 da medida liminar, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.</p>
<b>Símbolos religiosos e Estado laico</b>	
<p>(Não constam propostas semelhantes às do PNDH-3)</p>	<p>Eixo Orient. III, Diretriz 10, Obj. Estratégico VI</p> <p>c) Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União. [...] <b>Recomendação:</b> Recomenda-se o respeito à laicidade pelos Poderes Judiciário e Legislativo, e Ministério Público, bem como dos órgãos estatais, estaduais, municipais e distritais.</p>
<p><b>LEGENDA:</b></p> <p><sup>A</sup> Item posteriormente alterado, suprimindo-se o trecho "...como condição para sua outorga e renovação prevendo penalidades administrativas como advertências, multas, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas".</p> <p><sup>B</sup> Item posteriormente revogado.</p> <p><sup>C</sup> Item posteriormente alterado, passando a ter a redação "g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde".</p> <p><sup>D</sup> Item posteriormente alterado, passando a ter a redação "d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terra estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos".</p> <p><sup>E</sup> Item não alterado diretamente no PNDH-3, mas de forma indireta pelo decreto que criou o grupo de trabalho ao qual ele se refere, conforme a nota de rodapé 18. O trecho "...no contexto da repressão política no período mencionado..." foi substituído por "...no período fixado no art. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição...".</p> <p><sup>F</sup> Item posteriormente alterado para "c) Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados 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 recursos necessários para a localização de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos".</p> <p><sup>G</sup> Item posteriormente alterado para "f) 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. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988".</p> <p><sup>H</sup> Item posteriormente alterado para: "c) 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".</p> <p><sup>I</sup> O trecho "...atos relativos ao regime de 1964-1985" foi posteriormente alterado para: "...graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988".</p>	

**Quadro 2.** Conferências Nacionais de Direitos Humanos (1996-2008). Elaboração própria.

<b>N° de CNDH</b>	<b>Tópicos</b>	<b>Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface</b>	<b>Atores</b>	<b>Resultado ou produto final da CNDH</b>
<b>1ª CNDH 26 e 27 de abril 1996</b>	Discussão sobre o anteprojeto do Poder Executivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)	Convocada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDH) e entidades não governamentais: a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), pelo Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC), pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI).  Tipo de interface: <i>comunicativa</i> .	150 entidades da sociedade civil e membros da CDH	A I Conferência concluiu que o anteprojeto do PNDH representava apenas “uma carta de compromisso” e não um programa propriamente dito. “Faltam diagnósticos dos temas tratados, avaliação de recursos humanos e financeiros necessários, articulação com o Plano Plurianual e o Orçamento Geral da União, além de carecer de definição mais precisa dos órgãos responsáveis pela implementação e execução de cada programa, com os respectivos cronogramas e prazos.”
<b>2ª CNDH 12 e 13 de maio 1997</b>	Discutir, avaliar e oferecer recomendações para a consolidação e implementação do PNDH. Estimular a elaboração de Programas Estaduais e	Convocada pela CDH.  Numa primeira parte do encontro se desenvolveram palestras com especialistas da sociedade civil e do poder público.  Na segunda o trabalho dividido a partir de 12 grupos temáticos, que ficaram responsáveis pela avaliação do Programa e apresentação de relatórios com propostas para o aperfeiçoamento: crianças e adolescentes; justiça/segurança pública; sistema penitenciário; educação e comunicação; populações negras; direitos da mulher; reforma agrária; direitos sociais; refugiados, migrantes e estrangeiros; pessoas com deficiência; orientação sexual; e populações indígenas.	800 participantes, representando 252 entidades nacionais e internacionais, e membros da CDH.	A avaliação crítica da II Conferência pressionou o Poder Executivo a atuar mais intensamente na implementação do PNDH e o Congresso Nacional a apreciar projetos da área.  Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.

<b>N° de CNDH</b>	<b>Tópicos</b>	<b>Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface</b>	<b>Atores</b>	<b>Resultado ou produto final da CNDH</b>
	Municipais de Direitos Humanos.	Durante a plenária final cada grupo apresentou seu relatório e aprovaram-se 23 moções apresentadas.  Tipo de interface: <i>contribuição</i>		
<b>3ª CNDH 13, 14 e 15 de maio de 1998</b>	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Cidadão	Convocada pela CDH.  As discussões foram divididas em duas fases. Na primeira, dois painéis foram estruturados: 1 - participação brasileira nos sistemas global e regional de direitos humanos; 2 - implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e propor sugestões para seu aprimoramento  Tipo de interface: <i>contribuição</i>	Reuniu 506 pessoas, representantes de 276 instituições públicas e entidades sociais; e membros da CDH.	Conjuntamente solicitou-se ao Poder Executivo a integração do Brasil na jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e o estímulo ao fortalecimento de organismos de direitos humanos em nível municipal e estadual, no interior de órgãos do poder público e em entidades da sociedade civil.  Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.
<b>4ª CNDH 13 e 14 de maio de 1999</b>	Dimensão econômica, social e cultural dos direitos humanos	Convocada pela CDH, em parceria a Comissão Permanente da Conferência, integrada por entidades participantes do encontro: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Movimento Nacional de Direitos Humanos, OAB, CNBB, Conselho Nacional das Igrejas Cristãs, Anistia Internacional, INESC, Fórum em Defesa da Criança e do Adolescente, Federação Nacional dos Jornalistas, Ágora, CONTAG e Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos.  A primeira etapa da programação da Conferência foi estruturada em painéis com especialistas que avançaram sobre o tema “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são Direitos Humanos” e “Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Política	500 entidades da sociedade civil e membros da CDH, da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Comissão de Direitos.	Na Conferência foram definidas ações para preservar e ampliar a rede de proteção social.  Decide-se estimular o governo federal a apresentar à Organização das Nações Unidas (ONU) relatório sobre o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.  Aprovou-se a elaboração de um relatório “paralelo” a ser dirigido à ONU, com o objetivo estimular o governo brasileiro a avançar no cumprimento de suas obrigações assumidas com o pacto, além de difundir no

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
		<p>Nacional de Direitos Humanos”. Logo, passou-se ao trabalho em grupos, que realizaram relatório, propostas e moções, aprovadas no plenário final.</p> <p>Grupos Temáticos: O Processo orçamentário e os direitos econômicos, sociais e culturais; Globalização econômica e custo social do endividamento público; Trabalho, seguridade social e cultural; Implementação no Brasil do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Mídia e direitos econômicos, sociais e culturais; Avaliação da Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos; Segurança Pública, cidadania e controle externo das polícias.</p> <p>Tipo de interface: <i>contribuição</i>.</p>		<p>país a compreensão de que os direitos humanos têm suas dimensões econômica, social e cultural.</p> <p>Além da aprovação da plenária de 73 moções os participantes da conferência também elaboraram, pela primeira vez, um documento final sobre as discussões. A Carta da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, contendo as principais resoluções e recomendações do encontro, foi amplamente difundida à época junto a autoridades públicas e organizações não governamentais.</p> <p>Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.</p> <p>Para assegurar o encaminhamento das recomendações foi constituída uma Comissão Permanente da Conferência, integrada por entidades que participaram, com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara.</p>
5ª CNDH 24 a 26 de maio de 2000	Combate à violência, desde a sua expressão doméstica até a	Convocada pela CDH, em parceria com Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão; Ordem dos Advogados do Brasil –CNDH; Conselho Nacional de	Cerca de 611 representantes de entidades civis, instituições públicas e organizações não-governamentais.	Criação da Rede Brasileira Contra a Tortura e de uma campanha nacional pela abolição dessa prática no país.

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
	<p>institucional; exclusão, discriminação e preconceito.</p>	<p>Igrejas Cristãs –CONIC; Fórum Nacional de Defesa da Criança e Adolescente (Fórum DCA); Anistia Internacional; Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos; Agende –Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; CFemea –Centro Feminista de Estudos e Assessoria; Escritório Nacional Zumbi dos Palmares; Comunidade Bahá’í; Movimento dos Trabalhadores Sem- Terra –MST; Federação Nacional de Jornalistas –FENAJ; IBASE –Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas; Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome e INESC –Instituto de Estudos Sócio Econômicos.</p> <p>A primeira etapa da programação da Conferência foi estruturada em painéis com especialistas que avançaram sobre o tema.</p> <p>Logo, passou-se ao trabalho em grupos, que realizaram relatório, propostas e moções, aprovadas no plenário final.</p> <p>Grupos Temáticos: Tortura e Maus Tratos; Preconceito, Discriminação e Exclusão; Segurança Pública, Estado e Sistema Penal; Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos; Mídia e Direitos Humanos; Atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, Programas Estaduais e Municipais de Direitos Humanos</p> <p>Tipo de interface: <i>contribuição</i></p>	<p>Membros da CDH.</p>	<p>sociedade civil para a reforma da segurança pública, foram encaminhadas ao Ministério da Justiça e ao Congresso Nacional. (em junho de esse ano o Poder Executivo lançou o Plano Nacional de Segurança Pública.</p> <p>Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.</p>

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
6ª CNDH 30, 31 de maio e 1º de junho do ano 2001	(Não fica especificado no documento)	<p>Promovida pela CDH, em parceria com as 40 entidades reunidas no Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos</p> <p>Durante a Conferência os debates foram realizados em painéis e nos seis grupos constituídos com os temas: III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância; Construção do sistema nacional de proteção dos direitos humanos: estratégias e instrumentos para a defesa da cidadania; Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); A impunidade como violação dos direitos humanos; Mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos; Impacto da ação dos organismos internacionais de financiamento e comércio nos direitos humanos.</p> <p>Em forma paralela realizou-se a VI Conferência foi a realização, como atividade paralela, da Conferência Nacional de Adolescentes.</p> <p>Tipo de interface: <i>contribuição</i>.</p>	<p>588 representantes de entidades sociais.</p> <p>Membros da CDH.</p>	<p>A VI Conferência lançou a Campanha Nacional Contra a Impunidade</p> <p>Preparação da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e outras formas de Intolerância e na implementação do Plano de Ação resultante.</p> <p>Cobram do Poder Executivo efetiva implementação do PNDH, bem como sua atualização em termos de conteúdo, planejamento e cronograma de implantação. Também exigiu maior transparência do governo na produção dos relatórios aos organismos internacionais de monitoramento e ratificação dos novos atos internacionais destinados ao aperfeiçoamento e democratização do acesso às instâncias regionais e global de proteção dos direitos humanos.</p> <p>Aprovou-se o documento Carta da Igualdade e Contra a Discriminação da VI Conferência Nacional de Direitos Humanos</p> <p>Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.</p>
7ª CNDH 15, 16 e 17 de maio	Pobreza e criminalidad e. Analisou	Promovida pela CDH, em parceria com as 40 entidades reunidas no Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos	941 representantes ONGs (494) 52,49%;	No final do encontro, os participantes aprovaram o documento “Carta da Não-Violência: pela Paz e Justiça Social”, que

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
<b>de 2002</b>	os efeitos das desigualdades sociais, a cultura da violência, o crime organizado, a posse e o tráfico das drogas e armas	O debate foi dividido em seis grupos de trabalho, que foram organizados de acordo com o âmbito em que a violência ocorre se reproduz e deve ser combatida: Violência e sua superação no âmbito da Economia; Violência e sua Superação no âmbito da Educação; Violência e sua superação no âmbito da Justiça e da Segurança Pública; Violência e sua superação no âmbito da Cultura; Violência e sua superação no âmbito da Mídia; Violência e sua superação no âmbito da Política.  Tipo de interface: <i>contribuição</i> .	Rep. Órgãos Públicos (94) 9,98% Estudantes/ Professores (93) 9,88% Policiais (85) 9,03% Func. Câmara/Senado (83) 8,82% Parlamentares (18) 1,91% Ministério Público (08) 0,85% Corpo Diplomático (05) 0,53% Avulsos (61) 6,48%	resumiu as conclusões das discussões e as propostas de ação.  Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.
<b>8ª CNDH 11 12 e 13 de junho 2003</b>	Construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos	Promovida pela CDH, em parceria com as 40 entidades reunidas no Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos  Os grupos de trabalho debateram os seguintes temas: Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); O Direito Humano à Alimentação; A criação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Sistema de Proteção aos Direitos Humanos; Orçamento e Direitos Humanos; Educação em Direitos Humanos; Monitoramento dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais; Estratégia de Construção de uma proposta de Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos.  Tipo de interface: <i>contribuição</i>	1000 participantes	Na carta final da VIII Conferência, denominada “Por um Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos” se defende que as políticas públicas de direitos humanos não podem ser afetadas por “ajustes macroeconômicos” e que isto “deve ficar cristalino em todos os instrumentos de planejamento e financiamento (PPA, LDO e LOA)”.  Se propus a criação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e de conselhos em nível estadual e municipal.  Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.

<i>N° de CNDH</i>	<i>Tópicos</i>	<i>Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface</i>	<i>Atores</i>	<i>Resultado ou produto final da CNDH</i>
<b>9ª CNDH</b> <b>29 junho</b> <b>ao 2 de</b> <b>julho de</b> <b>2004</b>	Implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos	<p>Foi a primeira a ser convocada pelo Poder Executivo.</p> <p>Também teve a pareceria da Comissão de Direitos Humanos, e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Também ocorreu uma mudança institucional: foi a primeira vez que se elegeram delegados (as) a partir de conferências estaduais e distrital prévias.</p> <p>Contou com regimento que estabeleceu o caráter deliberativo<sup>49</sup> das conferências estaduais e nacional e o temário, a partir dos seguintes pontos: Desafios à implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Princípios, estrutura e estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Compromissos dos diversos setores da sociedade com a implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Prioridades de atuação à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República com a implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Estratégia de seguimento, monitoramento e avaliação das deliberações da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos.</p> <p>Tipo de interface: <i>comunicativa</i>.</p>	<p>580 delegados.</p> <p>Membros CDH, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.</p>	<p>O documento final oferece uma análise geral da situação dos direitos humanos no Brasil, seus atores e as violações a serem combatidas.</p> <p>Foi firmado o compromisso de, doravante, realizar uma conferência a cada dois anos e, nos anos de intervalo, encontros nacionais de direitos humanos. Ao final das discussões, o plenário da conferência aprovou a Carta de Brasília com recomendações e diretrizes para a defesa dos direitos humanos.</p> <p>Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.</p>
<b>10ª</b>	O temário	Promoção conjunta pelas comissões legislativas,	580 delegados.	Redação de um documento final titulado

<sup>49</sup> Significa que as suas decisões valem como recomendações oficiais aos poderes públicos (tanto o federal como os estaduais e municipais), no que se refere à implementação de instrumentos legais e políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos humanos.

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
<b>CNDH 2006</b>	<p>incorporou um conjunto de temas com relevância na luta pelos direitos humanos nos anos recentes e com transversalidade entre segmentos organizados.</p>	<p>entidades da sociedade civil, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Secretaria Especial de Direitos Humanos.</p> <p>Esta voltou à condição de parceira na realização do encontro, que deixou assim de ser convocado pelo Poder Executivo.</p> <p>Sete painéis abordaram as relações entre o modelo econômico e os direitos humanos; racismo e violência; instituições totais; situação dos direitos indígenas; criminalização dos defensores de direitos humanos e movimentos sociais; educação para direitos humanos; exigibilidade dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais; avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos, o sistema nacional e a tramitação do projeto que cria o Conselho Nacional de Direitos Humanos, além de outras proposições legislativas.</p> <p>Em neste mesmo encontro foi feito o lançamento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, uma frente que reuniu entidades civis e públicas com a missão de promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecera participação cidadã no controle social desta política.</p> <p>Tipo de interface: <i>contribuição</i>.</p>	<p>Membros da Comissão de CDH, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Secretaria Especial de Direitos Humanos da presidência da República.</p>	<p>“Compromisso de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos X Conferência Nacional de Direitos Humanos” onde se denuncia, entre outras violações, ataques de forças conservadoras contra os defensores dos direitos humanos e contra sua plataforma de valores e princípios.</p> <p>Elaboração de relatório detalhado por grupo temático de caráter avaliativo e propositivo.</p>

N° de CNDH	Tópicos	Convocatória/ formato do encontro/ tipo de interface	Atores	Resultado ou produto final da CNDH
11ª CNDH Novembro 15 ao 18 de dezembro de 2008	Revisão e Atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos	<p>Convocação por um decreto do presidente da República, em forma tripartite com Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.</p> <p>Antecederam 137 conferências estaduais e distrital, preparatórias à etapa nacional.</p> <p>A decisão de utilizar metodologicamente um conjunto de eixos orientadores – e não temas específicos –: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; Violência, segurança pública e acesso à justiça; Pacto federativo e responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública; Educação e cultura em direitos humanos; Interação democrática entre Estado e sociedade civil e Desenvolvimento e direitos humanos; Memória e Verdade ( somado a pois da plenária inicial)</p> <p>Tipo de interface: <i>comunicativa</i>.</p>	<p>995 delegados eleitos nas conferências estaduais e distrital, preparatórias à etapa nacional, convidados e observadores integrantes dos movimentos sociais organizados.</p> <p>Membros da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.</p> <p>40% membros do poder público e 60 % delegados sa sociedade civil.</p>	Documento com ementas, diretrizes e resoluções aprovadas nos grupos e na plenária final, como proposta de reformulação do PNDH.

FONTES: relatórios de CNDH. Elaboração própria.

**Documento 1.** Trajetória e vinculação institucional dos membros do IMIL citados no  
Capítulo 4

**Henrique Sartori** é professor dos cursos de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Em 2002, foi presidente da União Estadual dos Estudantes (UEE –MS). É autor do livro “Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul” (Editora da UFGD, 2013). Bacharel em Direito pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp), Sartori tem mestrado em direito, relações internacionais e desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). É moderador do Instituto Friedrich Naumann, que é a representação no Brasil da fundação alemã Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, que defende a liberdade, a propriedade privada, a sociedade civil e o estado de direito.  
<http://www.institutomillennium.org.br/author/henrique-sartori-de-almeida-prado/>

**Demétrio Magnoli** é sociólogo e colunista dos jornais “O Estado de S. Paulo” e “O Globo”. Magnoli foi colunista da rádio “BandNews FM” e comentarista do “Jornal da Cultura”. Atualmente, é comentarista de política internacional do “Jornal das Dez” da Globo News. É autor de diversos livros como “Uma gota de sangue” (Contexto) e “Liberdade versus Igualdade” (Record). Integra o Grupo de Análises de Conjuntura Internacional (Gacint) da USP. Magnoli tem doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP).  
<http://www.institutomillennium.org.br/especialistas/sociologia/demtrio-magnoli/>

**José Neumanne Pinto** é jornalista e escritor brasileiro. É membro da Academia Paraibana de Letras e curador literário do Instituto do Imaginário do Povo Brasileiro. Mantém o portal <http://www.neumanne.com/>.  
<http://www.institutomillennium.org.br/especialistas/jose-neumanne-pinto/>

**Ives Gandra** é advogado tributarista, professor emérito da Universidade Mackenzie e professor honoris causa do Centro Universitário FIEO. É membro da Academia Paulista de Letras e da Ordem dos Advogados, seção de São Paulo. Em 2005, protagonizou um documentário dirigido por José Sales Neto. Formou-se em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e fez doutorado também em direito pela Universidade Mackenzie.  
<http://www.institutomillennium.org.br/author/ives-gandra-da-silva-martins/>

**Rodrigo Constantino** é presidente do Instituto Liberal e membro-fundador do Instituto Millennium (IMIL), Rodrigo Constantino atua no setor financeiro desde 1997. Formado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), com MBA de Finanças pelo IBMEC, Constantino é colunista de importantes meios de comunicação brasileiros como os jornais “Valor Econômico” e “O Globo”. Conquistou o Prêmio Libertas no XXII Fórum da Liberdade, realizado em 2009. Tem cinco livros publicados, entre eles: “Economia do indivíduo: O legado da Escola Austríaca”.  
<http://www.institutomillennium.org.br/author/rodrigo-constantino/>.

**João Antonio Wiegerinc** é professor de direito e de filosofia jurídica em cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, João Antônio Wiegerinck publica artigos jurídicos em jornais e revistas especializadas. É sócio do escritório Wiegerinck Advogados Associados e Biocon Consultoria em Biodireito e Meio Ambiente. O advogado formou-se no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, fez pós-graduação em direito empresarial ESA/AOB e mestrado

em direito constitucional pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). <http://www.institutomillennium.org.br/author/joao-antonio-wiegerinck/>

**Carlos Alberto Di Franco** é advogado e doutor em Comunicação pela Universidade de Navarra. Colunista e consultor do “Estado de São Paulo” e da “Rádio Eldorado”. Di Franco também publica artigos em “O Globo” e “Estado de Minas”. Publicou os livros “Jornalismo, Ética e Qualidade” (Editora Vozes, São Paulo) e “Jornalismo como poligrafia” (Porto, Portugal). <http://www.institutomillennium.org.br/divulgacao/imprensa/carlos-alberto-di-franco/>

**Denis Rosenfield** é articulista dos jornais “O Estado de S. Paulo” e “O Globo” e editor da revista “Filosofia Política”. É professor de filosofia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador I-A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Rosenfield é graduado em Filosofia na Universidade Nacional Autônoma do México, “Doutor de Estado” pela Universidade de Paris I (Panthéon Sorbonne) e pós-doutor na Ecole Normale Supérieure de Fontenay-St.Cloud. É consultor de análise política para empresas, grupos financeiros, associações empresariais e partidos políticos.

É autor dos livros: “Descartes e as peripécias da razão” (Iluminuras, 1996), “Hegel, a moralidade e a religião” (Zahar, 2002), “Retratos do mal” (Jorge Zahar, 2003), “A democracia ameaçada” (Topbooks, 2006), “Reflexões sobre o direito a propriedade” (Campus Jurídico, 2007), “O que é democracia” (Brasiliense, 2009) e “Justiça, democracia e capitalismo” (Campus jurídico, 2010). <http://www.institutomillennium.org.br/especialistas/filosofia/denis-rosenfield/>

**Judith Brito** é diretora-superintendente do Grupo Folha, vice-presidente da ANJ e professora da ESPM. Formada em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com mestrado em ciências políticas pela Pontifícia Universidade Católica (PUC). Trabalhou como pesquisadora em ciência no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e no extinto Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp). Lecionou por quatro anos na FGV. <http://www.institutomillennium.org.br/author/judith-brito>.

**Paulo Rabello de Castro** é doutor em economia pela Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, presidente do Instituto Atlântico, diretor-presidente da SR Rating, primeira empresa brasileira de classificação de riscos de crédito. Fundador da RC Consultores empresa de previsão econômica e análises de mercado, presidente do Lide Economia. É um dos coordenadores do Movimento Brasil Eficiente (MBE). <http://www.institutomillennium.org.br/author/paulo-rabello-de-castro/>

**Sandro Vaia** é jornalista e escritor trabalhou no Grupo Estado por mais três décadas. Foi diretor de redação do jornal "O Estado de S.Paulo", entre 2000 e 2006. Atuou como repórter, redator, subeditor e editor do “Jornal da Tarde”; editor executivo da revista “Afinal” e diretor de informação da Agência Estado. É autor do livro “A ilha roubada – Yoani, a blogueira que abalou Cuba” (Editora Barcelona). Atualmente, Vaia é colaborador de várias publicações. <http://www.institutomillennium.org.br/author/sandro-vaia/>

**Paulo Brossard** é colunista do jornal “Zero Hora”, de Porto Alegre, Paulo Brossard foi ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) durante o governo de José Sarney. Ao longo de sua carreira política, Brossard também atuou como deputado estadual,

deputado federal e senador. É formado pela faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde se especializou em Direito Civil e Constitucional. Foi professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e correspondente do jornal “O Estado de S. Paulo”.  
<http://www.institutomillennium.org.br/convidados/paulo-brossard/>