

3º PROGRAMA
NACIONAL
DE DIREITOS
HUMANOS: UMA
EXPERIÊNCIA DE
CONSTRUÇÃO
COLETIVA



IV SICCAL

[GT2 - COMUNICAÇÃO, CULTURA E DIVERSIDADE]

Guilherme Borges
Universidade de São Paulo (USP)

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

Em dezembro de 2009, o governo federal brasileiro divulgou o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). O documento foi resultado de um processo que mobilizou a realização de mais de uma centena de conferências locais, além de dezenas de encontros de âmbito nacional. A exposição procura traçar esse histórico, contemplando as experiências de participação popular que pautaram o programa. O objetivo é investigar como ocorreram as interações entre Estado e sociedade civil quando da construção do PNDH-3. Ademais, esta análise direciona o olhar às reações negativas ocasionadas pelo lançamento do programa. Tais repercussões, lideradas por setores da grande imprensa, constituíram os primeiros protestos à possibilidade de Dilma Rousseff assumir a presidência do país. Assim, o exercício de investigar as polêmicas advindas do PNDH-3 proporciona o ensejo para se fazer uma genealogia do cenário político pós-impeachment de 2016.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Democracia. Sociedade Civil. Dilma Rousseff.

In December 2009, the Brazilian federal government launched the 3rd National Human Rights Program (PNDH-3). The document was the result of a process that mobilized more than a hundred local conferences, in addition to dozens of national meetings. This work traces the history of the PNDH-3, contemplating the experiences of popular participation that guided the program. The objective is to investigate how the interactions between State and civil society occurred when the PNDH-3 was constructed. In addition, the present analysis looks at the negative reactions caused by the launching of the program. Such repercussions, led by sectors of the mainstream press, were the first protests against the possibility of Dilma Rousseff assuming the presidency of the country. Thus, the exercise of investigating the controversies arising from the PNDH-3 provides the opportunity to make a genealogy of the 2016 post-impeachment political scenario.

Keywords: Human rights. Democracy. Civil society. Dilma Rousseff.

En diciembre de 2009, el gobierno federal brasileño divulgó el 3º Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3). El documento fue resultado de un proceso que movilizó la realización de más de un centenar de conferencias locales, además de decenas de encuentros a nivel nacional. La exposición busca trazar este historial, contemplando las experiencias de participación popular que pautaron el programa. El objetivo es investigar cómo se dieron las interacciones entre Estado y sociedad civil. Además, el análisis dirige la mirada a las reacciones negativas ocasionadas por el lanzamiento del PNDH-3. Estas repercusiones, encabezadas por sectores de la gran prensa, constituyeron las primeras protestas a la posibilidad de que Dilma Rousseff asumiera la presidencia del país. Así, el ejercicio de investigar las polémicas del PNDH-3 proporciona la ocasión para hacer una genealogía del escenario político post-impeachment de 2016.

Palabras clave: Derechos humanos. Democracia. Sociedad civil. Dilma Rousseff.

A arquitetura plural do PNDH-3

Este artigo une-se ao empreendimento, incontornável em tempos atuais, de se traçar um histórico a respeito daquelas que constituíram as primeiras reações negativas à possibilidade de Dilma Rousseff assumir a presidência do Brasil. Para fazer uma genealogia do presente, isto é, do cenário pós-impeachment, soa necessário voltar os olhos à elaboração do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), quando Dilma Rousseff ainda nem tinha cargo eletivo, mas já era alvo preferencial de críticas por parte de uma ofensiva à direita no espectro político – ofensiva esta que se reorganizaria e se fortaleceria no decorrer dos anos seguintes.

O PNDH-3 foi publicado no Diário Oficial da União em dezembro de 2009¹, após passar pelas assinaturas do então presidente da República e de vinte e oito ministros, além de ter sido submetido à vistoria jurídica da Casa Civil, chefiada à época por Dilma Rousseff (SALOMON, 2010). Sua elaboração coincidiu com os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e resultou de um processo que mobilizou, ao longo de 2008, a realização de dezenas de conferências locais (FLOR; FERREIRA, 2010). Esses encontros regionais, 137 ao todo, contaram com a presença de um sem-número de pessoas, reunindo, entre outros, populações ribeirinhas, ambientalistas, militantes de movimentos de mulheres, ativistas da diversidade sexual, indígenas,

pessoas com deficiência e quilombolas². Em tais conferências, esteve em pauta a gestação dos fundamentos necessários à formulação de uma política nacional de direitos humanos como política de Estado.

Afora esses encontros locais, foram realizadas, também no ano de 2008, conferências estaduais e distrital nas 27 unidades da federação. Todas essas assembleias – locais, estaduais e distrital –, foram organizadas tendo em vista a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (11ª CNDH). Estabelecida por decreto presidencial, a 11ª CNDH foi aberta ao público, assim como as outras conferências, e contou com a participação de representantes governamentais (membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) na proporção de 40% do total presente, sendo os outros 60% provenientes da sociedade civil organizada: uma deliberada tentativa de reciprocidade entre esferas governamental e societal.

A tarefa de propiciar essa interação entre Estado e sociedade civil foi facilitada, ainda, pela formação de uma comissão tripartite, na qual estiveram representados poder público e movimentos sociais. Tal composição estatal/civil deu-se a partir da articulação entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) e o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). Esses três âmbitos formaram

¹ Decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

² A esse respeito, vale conferir o 1º Relatório nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, parágrafo 36.

a Coordenação Executiva do Grupo de Trabalho da 11ª CNDH.

Em continuidade com o ideal de intercâmbio entre instituições estatais e coletividades civis organizadas, o Grupo de Trabalho propriamente dito foi constituído em igual proporção por representantes do poder público e da sociedade inclusiva. Esses representantes foram indicados pela SEDH/PR, pela CDHM e pelo FENDH. Além disso, os seguintes órgãos foram aceitos como auxiliares do Grupo de Trabalho: a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Conselho Nacional de Justiça, a Defensoria Pública da União, a Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Esse apreço pelas consultas à sociedade civil se faz presente, além do mais, no próprio texto-base enviado junto à convocação da 11ª CNDH, o qual serviu de sustentáculo para os encontros prévios ao PNDH-3. O documento catalisador e organizador das conferências toma como parâmetro uma inovadora compreensão de direitos humanos, que fora relativamente desenvolvida e acumulada nas dez edições anteriores da CNDH. Sucintamente, trata-se da compreensão que julga os direitos fundamentais como indivisíveis, logo, interdependentes. Direitos humanos não são apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais (ADORNO, 2010, p. 11). Deriva daí, dessa perspectiva “holística”, a opção de utilizar no texto-base, como impulso às discussões que se seguiriam, um conjunto de eixos orientadores, e não temas específicos.

Entre esses eixos orientadores, está o que propõe exatamente a interação

democrática entre Estado e sociedade civil. O eixo orientador focaliza a necessidade de a democracia contar com uma sociedade civil que não se amolde pura e simplesmente aos impulsos do Estado. Nesse sentido, os movimentos sociais são lembrados como indispensáveis para a democracia. Seu caráter imprescindível está presente na medida em que cumprem a função, prevista pelas instituições democráticas, de fiscalizar e cobrar o poder público. Além disso, cabe à dinâmica democrática a guarda dos direitos humanos, que devem ser observados a partir de esforços comuns da ordem estatal e do estrato civil. O texto-base toca na urgência de criar novas ferramentas para que a esfera civil possa acompanhar o andamento das ações do poder público em prol dos direitos humanos:

É necessário integrar e aprimorar os espaços de participação existentes, bem como criar novos espaços e mecanismos institucionais de construção e monitoramento das políticas públicas de direitos humanos no país. [...] A interação democrática entre Estado e sociedade civil pressupõe também a transparência e a disponibilização de informações públicas necessárias para o exercício do controle social das políticas públicas³.

Ao fazer uso de eixos orientadores, a ideia era que os mesmos fossem efetivados como indicadores de políticas públicas direcionadas à defesa e à promoção dos direitos humanos. Para a satisfação desse ideal, as conferências deveriam propor medidas concretas em suas pautas. Desse modo, o relatório final da 11ª CNDH apresentou,

3 Texto-base referente à 11ª CNDH, p. 20.

para os eixos orientadores, propostas de ações espaçadas ao longo de 36 diretrizes, repartidas em 702 resoluções e 99 moções. Esse material, por sua vez, resultou nas 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas que formam o PNDH-3. Durante a 11ª CNDH, mais um item foi acrescido como eixo orientador do programa: o eixo denominado *O direito à memória e à verdade*. A inclusão dessa pauta foi consequência de demandas por parte da sociedade civil surgidas no decorrer das conferências estaduais, distrital e nacionais. Procurava-se, com o novo eixo, instituir uma política pública que propiciasse maior acesso a informações sobre possíveis atentados aos direitos humanos ocorridos durante o regime militar inaugurado em 1964.

Ainda focalizando as deliberações populares que, ao final, desaguaram no PNDH-3, não há como deixar de lembrar que, desde 2003, foram realizadas mais de cinquenta conferências nacionais temáticas que tiveram, como pautas específicas, matérias dos seguintes perfis: habitação, direitos da mulher, segurança alimentar, meio ambiente, igualdade racial, homossexualidade, juventude, pessoas com deficiência e idosos⁴. Há de se destacar, pelo seu ineditismo, aquela que foi a primeira Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, encontro histórico que teve no PNDH-3 o seu ensejo.

4 Dados apresentados pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria e confirmados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Precursos do PNDH-3

Mesmo que pautado por todos esses sistemáticos procedimentos de consulta à sociedade civil, o PNDH-3, logo que lançado, recebeu as alcunhas de “constituente golpista” (AZEVEDO 2010), “plataforma totalitária” (ABREU 2010), “constituição de viés ideológico ditatorial” (MARTINS 2010), entre outras caracterizações de mesmo calibre provindas de setores da opinião pública. Tais reações em alto e bom som, por sua vez, contrastam nitidamente com as repercussões silenciosas apresentadas quando da publicação das edições anteriores do PNDH (ADORNO, 2010). A ideia dos Programas Nacionais foi esboçada na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada no ano de 1993 em Viena. Ali, foi sugerido aos países presentes que elaborassem documentos governamentais com o propósito de sistematizar a promoção e proteção dos direitos universais. Em consonância com essa recomendação, o primeiro PNDH foi apresentado, em 1996, de modo pioneiro nas Américas e como um dos primeiros no mundo, seguindo os exemplos de Austrália, África do Sul e Filipinas⁵.

Esse programa conta com 228 propostas e tem como mote o lema “direitos humanos para todos”. As propostas e o lema voltam a atenção para os direitos de indígenas, negros, emigrantes, imigrantes, crianças, adolescentes, indivíduos portadores de deficiência, entre outros. Além disso, o decreto direciona o olhar para a ratificação de convenções internacionais assinadas pelo poder público brasileiro.

5 Decreto número 1.904, de 13 de maio de 1996.

O programa, porém, cala-se no relativo ao direito à livre orientação sexual e às identidades de gênero. Também silencia sobre a problemática do aborto. Além disso, o documento não toca na investigação sobre mortos e desaparecidos do regime militar. Questões urgentes, já então pulsantes, em relação às quais o primeiro decreto passa ao largo.

Apesar dessas carências, e mesmo apresentando uma visão por vezes vaga e abstrata dos direitos humanos (OLIVEIRA, 2013, p. 30), o PNDH pioneiro resultou em medidas de grande alcance. Na feitura do programa, entre as intenções declaradas, estava a de medir forças com as arbitrariedades dos encarregados de fazer cumprir as leis. Nesse sentido, é compreensível que os principais ganhos decorrentes tenham sido alcançados no campo da segurança pública: criminalização do porte ilegal de armas e formação do Sistema Nacional de Armas; regularização da escuta telefônica (regulamentando o inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal); aprovação do Estatuto dos Refugiados; formatação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos; no caso de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida, a competência para julgamento foi transferida da Justiça Militar para a Comum; houve também, finalmente, a tipificação do que constitui crime de tortura, com a fixação de penas (severas) (ADORNO, 2010, p. 11). Outra consequência de grande repercussão advinda do primeiro PNDH foi o estabelecimento do registro de nascimento gratuito, título que era ausente para número significativo de brasileiros e que garante nacionalidade e cidadania.

Seis anos decorridos da edição inicial do PNDH, foi publicado o PNDH-2, ainda no

governo de Fernando Henrique Cardoso⁶. No contraste entre os dois documentos, chama a atenção o número de proposições situadas no segundo decreto para a efetivação dos direitos humanos: 518 medidas, mais que o dobro em relação ao PNDH-1. Essa diferença expressiva reflete o aumento considerável do escopo de direitos que o PNDH-2 reconhece como merecedores de proteção e promoção pelo Estado brasileiro (OLIVEIRA, 2013, p. 31).

O documento agora falava em identidade de gênero e reconhecia o direito de livre orientação sexual. No que concerne à interrupção voluntária da gravidez, o PNDH-2 chegava a falar em “alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal”⁷, mas não entra nas minúcias sobre o que constituiria esse alargamento. Além disso, dava um maior destaque para a violência doméstica e para o combate aos trabalhos infantil e escravo. Comparado ao primeiro decreto, o PNDH-2 expõe mais detalhadamente como deve ocorrer o resguardo dos direitos à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à previdência social, à alimentação e ao lazer. De modo semelhante, dependentes químicos e portadores do vírus HIV foram contemplados pelo segundo documento.

Cabe destacar, acima de tudo, o enfoque do PNDH-2 no que diz respeito às pautas do movimento negro no Brasil. Pela primeira vez em sua história, o Estado brasileiro reconheceu formalmente a existência de racismo no país e

⁶ Decreto número 4.229, de 13 de maio de 2002.

⁷ Decreto número 4.229, de 13 de maio de 2002, proposta geral número 179.

apontou para a possibilidade de promoção de políticas compensatórias (ADORNO, 2010, p. 11). Essas iniciativas visavam contrabalancear perdas econômicas e sociais historicamente acumuladas e decorrentes da discriminação racial. No interior das medidas de ação afirmativa, encontravam-se projetos para a ampliação do acesso de negros à justiça, o incentivo à participação de afrodescendentes em campanhas publicitárias, propostas de revisão dos livros didáticos com o objetivo de recuperar a contribuição da cultura africana para a formação da identidade nacional, além de outras políticas de preservação da memória afro-brasileira, como o registro de comunidades quilombolas ainda existentes.

Continuidades entre os PNDHs

Na declaração final da já citada Conferência Mundial dos Direitos Humanos, foi recomendado a cada país participante do encontro que levasse a sério a oportunidade de elaborar um plano de ação nacional voltado aos direitos humanos. Já ali, a ideia foi que, mais do que um projeto governamental, as medidas para os direitos teriam que ser políticas de Estado. Foi o que todos os três PNDHs se dispuseram a fazer. Os programas procuram superar possíveis desarticulações entre as instâncias constitutivas do aparato estatal e contam, ao menos em tese, com a possibilidade de diálogo entre os Poderes. Estava suposto que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário deveriam atuar juntos, o mesmo valendo para os diferentes ministérios e

para os governos municipais, estaduais e federal. Trata-se, em suma, de situar os direitos humanos como um compromisso da nação, não somente de um governo (OLIVEIRA, 2013, p. 32). Logo, também era presumido que predecessores e sucessores de um determinado cargo fossem capazes de trabalhar coordenadamente, mesmo que pertencendo a filiações opostas. Os programas, portanto, foram idealizados para serem lidos e colocados em prática como medidas suprapartidárias. Como é dito na apresentação do PNDH-2:

[...] embora a revisão do Programa Nacional esteja sendo apresentada à sociedade brasileira a pouco mais de um ano da posse do novo governo, os compromissos expressos no texto quanto à promoção e proteção dos direitos humanos transcendem a atual administração e se projetam no tempo, independentemente da orientação política das futuras gestões⁸

Porém, mesmo que os PNDHs apresentem um ensaio de articulação de todos os poderes republicanos, essas tentativas políticas são cautelosas em relação ao resguardo do pacto federativo. Mais especificamente, há precaução manifesta em não infringir a Constituição, que vigia e garante a autonomia das entidades territoriais dotadas de governo próprio, razão pela qual os documentos enfatizam o caráter de “recomendação” sempre que as medidas exigem, para sua execução, o envolvimento conjunto das três esferas administrativas da nação (União, Estados e Municípios). O mesmo tom de aconselhamento – e de cuidado para com a Constituição – é enfatizado

8 Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, p. 3.

nos programas quando seus itens prefiguram ações junto à Defensoria Pública e ao Ministério Público. Semelhante juízo pode ser visto também quando compromissos conjuntos dos três Poderes são requisitados.

Logo, os PNDHs não têm a pretensão ou a capacidade, por si só, de mudar leis. São decretos da presidência da República, ou seja, são compostos de diretrizes voltadas à administração pública federal, sem interferência em esferas legislativas ou judiciárias. No que diz respeito a alterações de medidas legais, o que existe são propostas de mudança, as quais ainda precisariam chegar ao Congresso Nacional para serem discutidas, revisadas, aprovadas ou contestadas.

Além dessa afinidade jurídica, há também uma “afinidade de espíritos” entre os PNDHs e a Constituição Brasileira. É destacável que os direitos humanos se incluem como um dos alicerces da Carta de 1988. Não por acaso apelidada de a “Constituição Cidadã”, a Lei Maior tem nos direitos humanos sua espinha dorsal, e é ao redor desse núcleo que as responsabilidades do Estado são definidas. Direitos individuais e coletivos são ali listados paralelamente à caracterização de cidadania, e a eles são indicadas políticas públicas, ainda que genéricas, que garantam sua efetivação.

Daí ser compreensível que Marcelo de Oliveira e David Gomes, especialistas em Direito Constitucional, enxerguem os PNDHs como passos importantes dentro do processo brasileiro de consolidação democrática: primeiro, há a constatação histórica de que o projeto constitucional pós-período militar reinaugura o Estado democrático de direito; dado esse fato, os juristas localizam nos PNDHs um “esforço de compreensão

do próprio projeto constitucional”: “Se é verdade que a Constituição de 1988 assegura a liberdade e a igualdade, o que deve significar a concretização desses princípios no contexto da sociedade brasileira?” (OLIVEIRA; GOMES, 2011, p. 99). Oliveira e Gomes enxergam nessa interrogação a dúvida por excelência que move os decretos.

Analogamente, o sociólogo Sérgio Adorno também vê os Programas Nacionais como que imbricados à reabertura política e ao texto constitucional:

Os Programas Nacionais de Direitos [...] resultam de uma história recente de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira. Têm por referência a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”. O PNDH-3 não é, sob essa perspectiva, uma iniciativa absolutamente nova, tampouco um tresloucado gesto de militantes políticos da velha esquerda [...]. Ao sancionar o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2010, o presidente Lula agiu como chefe de Estado, tal como seu predecessor o fizera, representando todos os poderes constitucionais. Era o que se esperaria de seu papel constitucional (ADORNO, 2010, p. 10).

Ainda que haja essa continuidade entre os programas no que diz respeito ao apreço pela ordem democrática e pela Constituição, a ex-senadora e ex-colunista da *Folha de S. Paulo* Kátia Abreu, em artigo para o jornal, nomeou o PNDH-3 de “plataforma totalitária” (ABREU, 2010), o que é curioso na medida em que, no mesmo artigo, ela classificou o processo de efetivação do primeiro PNDH como “competente [...] implantação, em 1996, de um consistente programa nacional de direitos humanos”.

O PNDH-2, por sua vez, foi igualmente tido em alta estima por Abreu: “o segundo programa deu continuidade aos avanços, reconhecidos internacionalmente”. Já o jornalista Reinaldo Azevedo, quando colunista da *Veja*, escreveu que “o plano de 2002 [PNDH-2] pode perfeitamente bem ser aplicado numa sociedade democrática, aberta, de direito. O PNDH-3, dos petistas, só poderia ser aplicado numa ditadura” (AZEVEDO, 2010). Também o jornal *O Estado de S. Paulo*, em editorial, qualificou especificamente o PNDH-3 como um “roteiro para o autoritarismo”, construído com a finalidade de “servir de bandeira na campanha da candidata petista à Presidência” (O ESTADO DE S. PAULO, 2010).

Considerando que os programas, todos, são pautados pelas regras alocadas na Constituição de 1988, além de perseguirem os mesmos ideários que amparam a Carta, logo é factível concluir que as críticas acima, se justas, não têm nada que ver com a constitucionalidade do PNDH-3. Nesse caso, o que explica a rejeição ao 3º Programa Nacional reproduzida por parte de setores da grande imprensa?

Descontinuidades entre os PNDHs

Há, sim, diferenças de um PNDH a outro no que se refere à ampliação e ao aprofundamento do escopo de direitos humanos que deve ser vigiado: se o PNDH-1 apresenta sinteticamente alguns desses direitos, o PNDH-2 procura alargar o rol, enquanto que o PNDH-3, além de continuar ampliando a lista de direitos, delineia em

detalhes os alvos e os responsáveis para a efetivação das prerrogativas. O decreto respaldado por Dilma Rousseff pormenoriza como deve dar-se o cumprimento das metas alocadas, indicando, de antemão, aqueles que devem responder por cada ato de concretização do plano. O programa preestabelece, inclusive, quais as articulações e os parceiros – não só pertencentes à estrutura do poder público – que serão procurados para tal fim. Ainda, esse é o primeiro PNDH para o qual foram preestabelecidos institucionalmente os assim chamados Planos de Ação e Comitê de Acompanhamento e Monitoramento.

O Comitê de Acompanhamento deveria contar com representantes de 21 ministérios e sobre ele recairia a responsabilidade de elaborar os tais Planos de Ação, que seriam fundados em prioridades bianuais para que as proposições do PNDH-3 pudessem ser concretizadas. Em outras palavras, os Planos de Ação foram pensados tendo em vista repartir o conteúdo do PNDH-3 em metas realizáveis dentro de um período determinado, que, no caso, é o de dois anos. Ao Comitê de Acompanhamento, caberia não somente a feitura dos Planos de Ação dentro dessas balizas temporais, mas também a supervisão do andamento das atividades pré-estipuladas. Na realização das tarefas que lhe competiriam, esse comitê, formado por órgãos do Poder Executivo, poderia “convidar representantes dos demais Poderes, da sociedade civil e dos entes federados para participarem de suas reuniões e atividades”⁹.

⁹ Decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009, p. 2.

No elenco das diferenças que o PNDH-3 apresenta em relação aos seus antecessores, convém citar, também, o estilo de escrita empregado. Na comparação com os outros programas, o PNDH-3 destaca-se pela linguagem ali utilizada, a qual é menos contida e mais “desabrida”, como disse o ex-ministro da Justiça José Gregori, responsável pela feitura do primeiro PNDH (RODRIGUES, 2010).

De todo modo, o que chamou mesmo a atenção – e as controvérsias – para o decreto de 2009 não foi tanto uma possível “falta de modos” na exposição das demandas anunciadas. Não foi também o nível de detalhamento do 3º Programa Nacional o causador de debates acalorados. O que esteve e ainda se encontra em disputa são certas proposições espaçadas ao longo dos objetivos estratégicos que constituem o documento. Alguns dos lances mais polêmicos do programa encontram-se, por exemplo, no Eixo Orientador VI, que versa sobre o regime ditatorial que vigorou no país entre 1964 e 1985. No interior do eixo, está a diretriz 23, a qual tem por objetivo “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil”. Com esse alvo definido, o programa propõe a formação de um grupo de trabalho encabeçado por membros dos Ministérios da Justiça e da Defesa e constituído também por representantes da Casa Civil e da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Esse grupo de trabalho deveria elaborar projeto de lei para fundar a Comissão Nacional da Verdade. O propósito dessa comissão, que ainda teria de ser aprovada pelo Congresso, seria o de investigar arbitrariedades perpetradas pelo regime militar:

Colaborar com todas as instâncias do Poder Público para a apuração de violações de Direitos Humanos, observadas as disposições da Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 [a Lei de Anistia]; promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos do Estado e em outras instâncias da sociedade; registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes¹⁰.

O texto do PNDH-3 esclarece que a possível comissão se limitaria a apurar as arbitrariedades, não lhe cabendo o papel de punir qualquer um dos envolvidos, o que é dever da Justiça e apenas dela.

Ainda assim, a proposta resultou em grande desconforto para membros das Forças Armadas. Entrar no desenrolar dessas polêmicas exigiria um nível de detalhamento que foge ao escopo deste texto, mas cumpre dizer que, com a assinatura do PNDH-3, os comandantes do Exército e da Aeronáutica proclamaram pedidos de demissão, revogáveis caso os trechos relativos à Comissão Nacional da Verdade fossem retirados da pauta. Após pressão advinda das Forças Armadas, também o ministro da

¹⁰ Diretriz 23; Objetivo estratégico I; ação programática “a” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

Defesa ameaçou deixar seu cargo. Na intenção de estancar a crise, foram retiradas do documento expressões como “repressão ditatorial” e “perseguidos políticos”. Também não se fala mais em apurar transgressões aos direitos humanos especificamente no período militar, mas sim desde a década de 1940 até os anos 1980. Mesmo com esses recuos, a Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei 12528/2011.

O PNDH-3 despertou contendas, além do mais, com o Eixo Orientador IV, que trata de segurança pública e combate à violência. Lá está a diretriz 17, focada nas possibilidades de promoção de maior acesso à Justiça no campo e na cidade. Com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Justiça como responsáveis, foi sugerida a proposição de um projeto de lei para regularizar a mediação em casos de conflitos por território:

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 de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos¹¹.

Ou seja, a proposta era que existissem audiências entre as partes envolvidas em um dissenso, e que essas audiências

mediadoras e juridicamente válidas se dessem previamente a uma eventual reintegração de posse, a qual não seria mais, portanto, automática, imediata.

Não demorou muito para que a Frente Parlamentar da Agricultura, também conhecida como bancada ruralista do Congresso, e o próprio Ministério da Agricultura passassem para o lado dos críticos do PNDH-3. As polêmicas, no caso, foram desencadeadas a partir de protestos da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Presidente da Confederação, a já citada Katia Abreu declarou em entrevista coletiva que o PNDH-3 não era outra coisa senão uma “plataforma amplamente socialista” transpassada por um “atestado de preconceito contra o agrogócio” (RICHARD, 2010). O ministro da Agricultura juntou-se à CNA com declarações na mesma direção: “[O PNDH-3] demonstra certo preconceito em relação à agricultura comercial” e pode criar “insegurança jurídica” no campo (Quero, 2010).

A Secretaria Especial de Direitos Humanos divulgou nota para rebater as críticas da presidente da CNA (MELLO, 2010) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra também entrou no embate. Por fim, houve novos recuos no texto do PNDH-3. Continua-se a falar em proposta de projeto de lei para institucionalizar a mediação em conflitos agrários e urbanos, mas as concessões de mandados de reintegração de posse não necessitam de audiências coletivas prévias (OLIVEIRA, 2013, p. 42). Ou seja, o uso da mediação nos conflitos territoriais não foi afastado, muito pelo contrário, mas a retirada de possíveis invasores permanece não condicionada a audiências prévias de conciliação.

¹¹ Diretriz 17; objetivo estratégico VI, ação programática “d” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

Não obstante as controvérsias lideradas por militares e ruralistas, na qual setores da grande imprensa também embarcaram, o repúdio de órgãos de mídia ao PNDH-3 tem suas origens localizáveis em uma diretriz específica do programa, à qual as críticas majoritariamente se voltaram. No eixo Orientador V, que trata de educação e cultura, consta a diretriz 22, em que se postula o direito à comunicação democrática e o acesso à informação para fortalecer uma cultura fundada em direitos humanos. No interior dessa diretriz, estão previstas as seguintes medidas:

A criação de marco legal [...] estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) [...] prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas¹². [...] Promover diálogo com o Ministério Público para proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos¹³. [...] Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos¹⁴. [...] Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os

princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações¹⁵.

O fundamento constitucional dessas proposições estaria nos artigos 220 e 221 da Carta Magna, os quais estabelecem a regularização federal da produção das emisoras de rádio e televisão. O artigo 224 da Constituição prevê ainda a implementação de um Conselho de Comunicação Social.

Setores representativos da imprensa, como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, reagiram fortemente ao que chamaram de “controle social da mídia”, que não passaria de uma proposta mal disfarçada de censura. Em resposta àqueles que viam na pauta um cerceamento dos meios de comunicação, o então ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vannuchi, um dos principais idealizadores do PNDH-3, respondeu que não havia necessidade de alteração da proposta: “foi interpretado como censura aquilo que é um chamamento à parceria” (AGÊNCIA BRASIL, 2010). Em suas palavras, a intenção era estimular projetos como o Prêmio Vladimir Herzog e a Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Também haveria nessa diretriz do PNDH-3, segundo o Secretário, a motivação de incentivar campanhas da Câmara dos Deputados, como aquela denominada “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”.

Ainda que com tal defesa, o programa foi bastante modificado no que concerne à

¹² Diretriz 22; objetivo estratégico I, ação programática “a” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

¹³ Diretriz 22; objetivo estratégico I, ação programática “b” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

¹⁴ Diretriz 22; objetivo estratégico I, ação programática “c” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

¹⁵ Diretriz 22; objetivo estratégico I, ação programática “d” do decreto número 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

maior regulamentação do conteúdo veiculado pela mídia. Foi preservada a fundação de um marco legal de respeito aos direitos humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão), mas eliminadas as punições para organizações acusadas de desrespeito a esses direitos. Saiu de cena também o *ranking* das empresas de comunicação comprometidas com os direitos humanos (CATANHÊDE; IGRESIAS, 2010).

Ainda que com esses recuos, setores da grande imprensa continuaram a mostrar suas insatisfações com o PNDH-3. Pois bem, no primeiro dia de 2011, Dilma Rousseff assumiu o cargo de presidente do Brasil. No terceiro dia do novo governo, a deputada federal Maria do Rosário (PT-RS) recebeu o título de Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. No discurso de posse, Rosário prometeu cumprir as metas do PNDH-3 sem cogitar novas mudanças no decreto (GUIMARÃES, 2011). Ainda no mês anterior, quando fora confirmada para comandar a pasta, ela já havia declarado que o Programa não seria mais modificado. Questionada, Rosário disse que cabia à sua equipe “seguir plenamente o que o plano de direitos humanos estabeleceu” (FOREQUE, 2010). Pronto. Foi o bastante para que as controvérsias com setores da grande imprensa perdurassem junto ao mandato que se iniciava. ■

[**GUILHERME BORGES**]

Mestre e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº. 140161/2016-3, São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: guilhermeborges1914@gmail.com

Referências

ABREU, Kátia. Direitos humanos ou gato por lebre? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1201201008.htm>. Acesso em: 13 jan. 2019.

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 86, v. 29, p. 5-20, mar. 2010.

AGÊNCIA Brasil. Governo admite rever três pontos do Plano Nacional de Direitos Humanos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 mar. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u707934.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2019.

AZEVEDO, Reinaldo. Ainda o golpe dos direitos humanos: desconstruindo outra mentira. **Veja**, São Paulo, 10 jan. 2010. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/ainda-o-golpe-dos-direitos-humanos-desconstruindo-outra-mentira>. Acesso em: 13 jan. 2019.

CATANHÊDE, Eliane; IGLESIAS, Simone. Governo recua em plano de direitos humanos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 mai. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405201018.htm>. Acesso em: 17/12/2018.

FLOR, Ana; FERREIRA, Flavio. Com 521 metas, plano é vago e controverso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 09 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901201005.htm>. Acesso em: 17/12/2018.

FOREQUE, Flávia. Ministra defende adoção por casal gay. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 dez. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1812201022.htm>. Acesso em: 17/12/2018.

GUIMARÃES, Larissa. Maria do Rosário pede ao Congresso que aprove criação da Comissão da Verdade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 jan. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/01/854102-maria-do-rosario-pede-ao-congresso-que-aprove-criacao-da-comissao-da-verdade.shtml>. Acesso em: 17/12/2018.

MARTINS, Ives Gandra Silva. Guerrilha e redemocratização. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2201201008.htm>. Acesso em: 17/12/2018.

O ESTADO de S. Paulo. Roteiro para o autoritarismo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 09 jan. 2010. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,roteiro-para-o-autoritarismo,493198>. Acesso em: 17/12/2018.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. A justiça e a democracia como hipérbole: o PNDH-3 e o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito entre nós. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 3, n. 1, p. 95-101, jan./jun. 2011.

MELLO, Marina. Para setor rural, Plano de Direitos Humanos favorece invasões. **Terra**, São Paulo, 07 jan. 2010. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/para-setor-rural-plano-de-direitos-humanos-favorece-invasoes,25180ddee900b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 17/12/2018.

OLIVEIRA, V. V. **Direitos Humanos e suas justificativas na mídia**: a controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3. 2013. 168 fl. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

QUERO, Caio. Stephanes vê ‘preconceito’ em plano de direitos humanos. **BBC Brasil**, São Paulo, 08 jan. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/blogs/portuguese/br/2010/01/stephanes-ve-preconceito-em-pl.html>. Acesso em: 17/12/2018.

RICHARD, Ivan. Presidente da CNA diz que Plano Nacional de Direitos Humanos é contra setor rural. **Revista Cafeicultura**, Rio Paranaíba, 09 jan. 2010. Disponível em: <http://www.revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=29545&presidente-da-cna-diz-que-plano-nacional-de-direitos-humanos-e-contra-setor-rural>. Acesso em: 17/12/2018.

RODRIGUES, Fernando. Planos de Lula e FHC têm pontos em comum. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1201201007.htm>. Acesso em: 17/12/2018.

SALOMON, Marta. Críticos tiveram quatro meses para mudar projeto, diz Vannuchi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 jan. 2010, p. A7.