

GUIA PARA  
ANÁLISE DE  
**DISCURSO  
DE ÓDIO**

 **FGV DIREITO SP**  
CENTRO DE ENSINO  
E PESQUISA EM INOVAÇÃO

 **CONIB**  
Confederação Israelita do Brasil

## Sumário

<b>O que são discursos de ódio?</b>	4
<b>O que faz um discurso de ódio ser mais ou menos grave?</b>	6
<b>O que é a Matriz de Variáveis?</b>	8
<b>Identificação</b>	9
I. Alvo	9
II. Mensagem	10
III. Contexto Intencional	10
<b>Avaliação</b>	11
IV. Contexto situacional	12
V. Orador	12
VI. Audiência	12
VII. Veículo da Mensagem	13
VIII. Contexto Histórico-Social	13
IX. Consequências	13
<b>Regulação e Sancionamento</b>	14
X. Políticas de Prevenção	14
XI. Contradiscurso	15
XII. Remoção	15
XIII. Censura prévia	15
XIV. Indenização	16
XV. Sanções criminais	16
XVI. Sanções administrativas	16
XVII. Sanções privadas	17
<b>Infográfico da Matriz de Variáveis</b>	18
<b>Expediente</b>	19

As opiniões expressas neste *Guia para Análise de Discurso de Ódio* são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição institucional da FGV.

O crescimento, agravamento e a complexidade de casos envolvendo discurso de ódio, mormente em meios de grande propagação, como redes sociais, tem reforçado o desafio de se buscar um instrumental de análise teórico para a questão, capaz de auxiliar empresas, organizações não governamentais e entidades estatais e comunitárias a lidar, mitigar e solucionar tais casos. Nesse sentido e extremamente preocupados com esta importante temática, muito cara para nós, a CONIB estabeleceu parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) para este projeto, visando o esclarecimento conceitual do discurso de ódio por meio da construção de uma matriz de variáveis que servem para a identificação, avaliação e sancionamento em casos concretos.

Este guia é o resultado de uma pesquisa realizada entre 2017 e 2019 pelo Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP (CEPI-FGV).

A pesquisa teve como objetivo esclarecer o **conceito jurídico de discurso de ódio** por meio da construção de uma **Matriz de Variáveis** que servem para a identificação, avaliação, regulação e sancionamento desse tipo de manifestação em casos concretos.

A Matriz foi construída a partir do levantamento de diversos casos judiciais, textos teóricos e legislação, utilizando fontes nacionais e internacionais. Ela não pretende ser o ponto final de um debate encerrado, mas um marco para a realização de discussões sobre a temática de discurso de ódio com base em um conjunto de tópicos organizados, constituindo também uma **ferramenta para os juristas** e uma **agenda de pesquisa**.

Em razão de se basear em inúmeras fontes consultadas e lidar com tema de enorme complexidade, a Matriz constitui um conjunto de peças cuja aplicação prática dependerá da posição teórica adotada acerca de alguns dos conceitos utilizados, por exemplo: se determinados grupos são vulneráveis ou não, se certos tipos paradigmáticos de mensagem constituem ou não discurso de ódio, se determinados contextos situacionais permitem ou não a tolerância a certas manifestações, ou se as sanções de remoção e censura prévia podem ou não ser aceitas.

O papel do CEPI-FGV não é o de tomar posição acerca de todos os tópicos relacionados ao tema, mas o de organizar a discussão de forma sistemática após prover esclarecimentos básicos sobre o conceito, como fornecer uma definição provisória, bem como explicar o seu caráter de “guarda-chuva” e sua conexão com os danos sofridos por membros de grupos vulneráveis.

O presente Guia foi construído como um resumo simplificado da Matriz de Variáveis. Assim, este guia de análise não oferece um teste fechado, tampouco respostas fáceis ou definitivas. Trata-se, sobretudo, de um guia para discussão e reflexão.

# O que são discursos de ódio?

**Discursos de ódio** são manifestações que **avaliam negativamente** um **grupo vulnerável** ou um **indivíduo enquanto membro de um grupo vulnerável**, a fim de estabelecerem que ele é **menos digno** de direitos, oportunidades ou recursos do que outros grupos ou indivíduos membros de outros grupos, e, conseqüentemente, legitimar a prática de **discriminação** ou **violência**.

Aquele que profere o discurso de ódio é aqui denominado o **orador**, aqueles a quem o discurso se dirige são a **audiência** e aqueles que são negativamente avaliados pelo discurso de ódio são o **alvo**. O grupo **vulnerável** é aquele que está mais propenso a sofrer violência ou discriminação em comparação com outros grupos sociais.

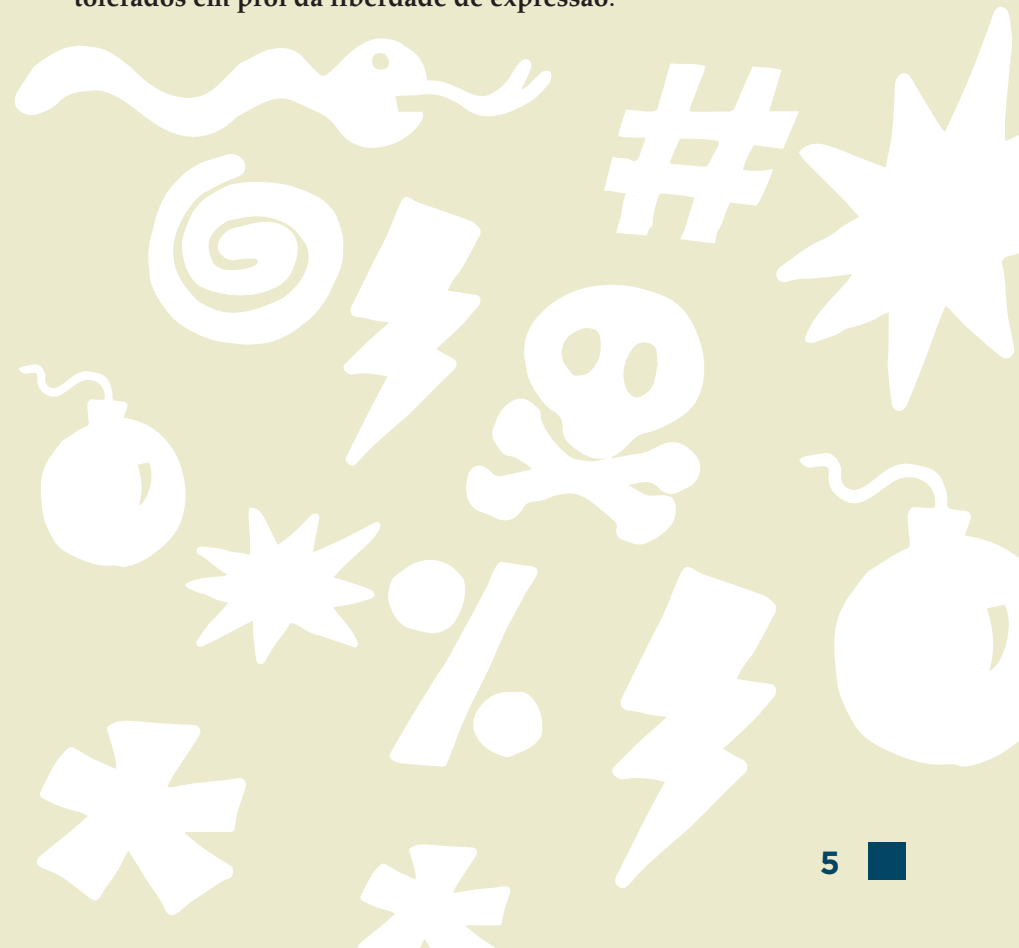
Assim, são discursos de ódio, por exemplo, tentativas de desumanizar os membros de um grupo historicamente discriminado, comparando-os com vermes ou animais, ou de tratar esse grupo como ameaça ao bem-estar ou ao patrimônio da audiência.

Discurso de ódio é, portanto, um “**conceito guarda-chuva**” que abarca diversas formas diferentes de manifestação, aproximadas por seu conteúdo, por seu alvo, pela intenção de seus oradores e por seus potenciais efeitos. Essas diferentes formas de manifestação podem ser mais ou menos graves, podendo ser toleradas, reguladas ou sancionadas, sempre com fundamento em uma avaliação de sua gravidade.

Por sua natureza “guarda-chuva”, diversos dispositivos legais podem tratar sobre discurso de ódio, fenômeno que denominamos **le-**

**gislação esparsa**. No Brasil, por exemplo, há dispositivos legais sobre crimes que abrangem discursos de ódio, ainda que isso não esteja explícito no texto da lei, e também dispositivos relevantes em tratados internacionais aos quais o país aderiu.

Fundamental destacar que **o conceito de discurso de ódio aqui utilizado difere daquele que se encontra comumente nas decisões judiciais e nos textos acadêmicos brasileiros**. Nessas fontes costuma-se definir que o discurso de ódio é sempre **ilícito**, misturando as fases de identificação e de avaliação. No entanto, para fins de compreensão das diversas questões relacionadas ao tema, organização das discussões e comparação com as fontes internacionais, **optamos por desnaturalizar essa relação e reconhecer a possibilidade de discursos de ódio serem tolerados em prol da liberdade de expressão**.



# O que faz um discurso de ódio ser mais ou menos grave?

Os discursos de ódio têm o potencial de causar danos diretos e indiretos aos membros do grupo vulnerável. Os danos diretos são o prejuízo psicológico causado aos membros de grupos vulneráveis (que sentem, por exemplo, medo ou angústia), enquanto os danos indiretos são a ocorrência de discriminação e violência em decorrência do prejuízo à reputação social dos membros de grupos vulneráveis, que faz com que eles não sejam reconhecidos como iguais e portadores dos mesmos direitos que outros cidadãos. A depender da posição teórica adotada, os diferentes danos são mencionados como justificativa para a regulação e sancionamento do discurso de ódio.

Em qualquer caso, o discurso de ódio não se confunde com a mera ofensa aos membros de grupos vulneráveis, ainda que o sentimento de ofensa esteja presente na sua ocorrência. Mesmo que se justifique o discurso de ódio com base no prejuízo psicológico constatado, este tem de superar a gravidade do sentimento de ofensa.

Merece destaque a potencialidade de os discursos de ódio **agravarem a vulnerabilidade** dos membros do grupo alvo, ou seja, aumentar a probabilidade de que ocorram novos atos de discriminação e violência a eles direcionados.

Ainda que seja difícil provar de forma rigorosa uma relação de causa e consequência entre o proferimento de discursos de ódio e a ocorrência de danos psicológicos ou o aumento do número de atos de discriminação ou violência, existem diversos trabalhos acadêmicos e estudos que apontam para essa relação. Observe-se que a relação causal aqui referida não trata de uma manifestação isolada, mas do aumento da probabilidade da ocorrência de danos diretos ou indiretos em razão da criação de um ambiente hostil aos membros do grupo vulnerável.

A análise do ambiente gerado pelos discursos de ódio se distingue da análise de uma manifestação concreta, isoladamente considerada. Essa análise particular observa diversos elementos que permitem presumir a sua maior ou menor contribuição para o ambiente hostil, isto é, sua maior ou menor **gravidade**.





## O que é a Matriz de Variáveis?

A **Matriz de Variáveis** é um grupo de variáveis que podem ser utilizadas para, em casos concretos, **identificar** a ocorrência de discurso de ódio, **avaliar** a sua gravidade, e orientar a forma de sua **regulação ou sancionamento**, destacando-se que a regulação pode ser pensada a partir de situações sociais que vão para além de casos particulares.

Cabe destacar que muitas das variáveis foram construídas e pensadas a partir do potencial de determinadas mensagens agravarem a vulnerabilidade do alvo (danos indiretos), apesar de a Matriz também contemplar a possibilidade de a regulação ser justificada com base em danos diretos.

Para se construir um efetivo teste de identificação, avaliação ou regulação e sancionamento do discurso de ódio, será necessária uma teoria que selecione os conjuntos de variáveis, que faça sentido de acordo com o ordenamento jurídico e a realidade histórica de uma determinada sociedade.

## Identificação

O primeiro passo é determinar se uma manifestação pode ser identificada como discurso de ódio, o que leva em consideração características do (I) **alvo**, da (II) **mensagem** e do (III) **contexto intencional**.



### I. Alvo

O alvo do discurso de ódio tem de ser um grupo caracterizado como vulnerável ou um indivíduo enquanto membro desse grupo. A ideia é que a condição de vulnerabilidade é necessária para justificar a proteção especial concedida a estes grupos através da regulação do discurso de ódio. É importante, então, saber em termos mais precisos o que seriam estes grupos vulneráveis.

Um **grupo vulnerável** é aquele que está mais propenso a sofrer violência ou discriminação em comparação com outros grupos sociais.

A **constatação da vulnerabilidade** pode ser feita de diversas formas, todas elas relacionadas à verificação empírica da maior propensão ao sofrimento de violência ou discriminação. Através de dados de pesquisas sociológicas ou históricas, por exemplo, é possível identificar se os membros de um grupo são vítimas de violência e discriminação com maior frequência que outros indivíduos, ou se foram vítimas de ataques graves no passado. Estudos podem descrever o funcionamento de mecanismos de discriminação que atingem esses grupos (como as limitações que impedem mulheres de alcançarem determinados cargos na hierarquia corporativa). Uma análise jurídica, também, pode constatar que determinados grupos não são titulares (como limitação ao casamento) ou encontram óbices práticos ao exercício de direitos a que outros grupos têm acesso.



## II. Mensagem

A mensagem transmitida pelo discurso de ódio é a **avaliação negativa** do alvo.

A avaliação negativa pode ser **direta** ou **indireta**. No primeiro caso, a mensagem diz explicitamente que o alvo é menos digno de direitos, oportunidades e recursos. No segundo, a mensagem apenas avalia negativamente o alvo (e.g. são criminosos, vermes e parasitas), esperando que a audiência conclua por si só que o grupo e seus membros merecem ser alvo de discriminação ou violência. Uma incitação contra determinado grupo (e.g. “queime os índios tenharim!”) também é considerada uma avaliação negativa indireta, pois pressupõe que o grupo seja menos digno de direitos, justificando a violência ou discriminação.

Ainda, a avaliação negativa de grupo vulnerável pode ocorrer de formas **não-discursivas**, como a utilização da suástica nazista ou da cruz em chamas da Ku Klux Klan.

Cabe destacar que a existência de avaliação negativa pode encerrar discussões de grau de intensidade. Certamente há avaliações negativas mais virulentas que outras. No entanto, pode se estabelecer um **grau mínimo de intensidade** para considerar que existe uma avaliação negativa para fins de identificação do discurso de ódio. Abaixo desse patamar, não há que se falar em discurso de ódio, apenas em manifestação de preconceitos (alguém pode entender, por exemplo, que acusar os refugiados de falar com sotaques desagradáveis seria apenas a manifestação de um preconceito). A discussão sobre o grau de intensidade da avaliação negativa também é relevante, posteriormente, para fins de avaliação da gravidade do discurso de ódio, que varia conforme o conteúdo da mensagem.



## III. Contexto Intencional

No discurso de ódio, o orador tem a intenção de avaliar negativamente o alvo a fim de estabelecer que ele é menos digno de direitos, oportunidades ou recursos.

Essa intenção é percebida pela audiência a qual atribui à mensagem esse significado.

No entanto, alguns contextos podem indicar a existência de alguma intenção diversa (e.g. debate acadêmico, humor) de modo que a mensagem não seja interpretada pela audiência como tendo o objetivo de avaliação negativa. Nesse caso, a mensagem perderia o potencial de acarretar agravamento da vulnerabilidade e a ocorrência de danos diretos, descaracterizando-se o discurso de ódio.

## Avaliação

Após se identificar uma manifestação como discurso de ódio, é necessário determinar sua gravidade, com o objetivo de fundamentar uma decisão de regulação, aplicação de sanção ou tolerância.

No campo da **avaliação** encontram-se seis categorias de variáveis. A ideia que organiza esse grupo é a de que, mesmo tendo sido identificado um discurso de ódio, se o seu potencial ou risco de gerar danos não supera determinado limite, não há motivos para sua restrição, privilegiando-se a liberdade de expressão. De outro lado, uma vez superado o limite, a avaliação é relevante para se determinar a forma de regulação ou sancionamento, cuja severidade aumenta consoante a gravidade.

Uma dessas variáveis (**IV. Contexto Situacional**) serve para fixar o limite mínimo de gravidade que deve ser superado para efeito de se discutir regulação e sancionamento, enquanto que as outras cinco servem, cada uma a seu modo, para examinar a propensão do discurso de ódio produzir efeitos negativos e, portanto, avaliar seu potencial danoso.



Há duas noções que atravessam as demais categorias (V a IX) e ajudam a compreender o sentido das discussões: O **alcance** do discurso, isto é, a sua capacidade de atingir grande número de pessoas, e o seu **impacto persuasivo**, ou seja, a sua capacidade de gerar impacto suficiente nas pessoas a ponto de mudar sua mentalidade e comportamento.

**IV. Contexto Situacional:** O nível de tolerância ao discurso de ódio pode ser maior ou menor em determinadas situações, de acordo com certas razões justificadoras. Ou seja, algumas situações relevantes podem permitir que certos tipos de discurso de ódio, a depender de sua gravidade e relação com a situação, sejam tolerados em razão de outros valores que se pretende proteger.

**Ex.** Se um discurso de ódio é proferido em pregação religiosa, a proteção especial conferida à liberdade religiosa pode justificar uma maior tolerância a esse discurso, exigindo uma gravidade maior para fundamentar a sanção. O mesmo vale para um discurso proferido em contexto de debate político, que seria mais tolerável pela importância da liberdade de manifestação política.

**V. Orador:** quem emitiu a mensagem de ódio? Como as características do orador do discurso de ódio influenciam seu potencial lesivo?

**Ex.** A mensagem de ódio de um líder religioso ou de uma estrela de cinema pode atrair a atenção de muitas pessoas (alcance) e ter significativo impacto persuasivo em seus seguidores. O mesmo vale para um orador que detém alguma forma de poder político ou econômico sobre a audiência.

**VI. Audiência:** a quem foi direcionado o discurso de ódio? Que características dessas pessoas podem torná-las suscetíveis ao impacto persuasivo da mensagem?

**Ex.** Quando a audiência já sente medo ou rancor do grupo alvo e/ou detém as ferramentas necessárias para agir de forma violenta contra o alvo (caso de grupos armados e organizados), é mais provável que o discurso de ódio direcionado a essa audiência escale para atos concretos de discriminação e violência.

**VII. Veículo da Mensagem:** por que meio a mensagem é disseminada? Quais características desse meio conferem alcance e impacto persuasivo à mensagem?

**Ex.** Um discurso de ódio divulgado em um programa de televisão que é transmitido em horário nobre ou por uma emissora popular será mais grave do que aquele divulgado em panfletos ou cartazes por um indivíduo em uma rua pouco movimentada.

**VIII. Contexto Histórico-Social:** em que contexto histórico-social o discurso de ódio é proferido? Como esse contexto aumenta ou diminui o risco da eclosão de ações violentas ou discriminatórias?

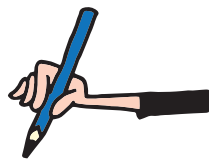
**Ex.** O discurso de ódio pode catalisar ações violentas com maior facilidade quando os grupos envolvidos (alvo e audiência) competem historicamente por recursos, por divergências religiosas ou por divergências políticas. A reiteração desse tipo de competição cria sentimentos de ressentimento, de rivalidade ou até de vingança que podem aproximar essas pessoas da passagem do discurso à ação.

**IX. Consequências:** que consequências concretas e verificáveis do discurso de ódio podem ser observadas? O que elas dizem, em retrospecto, sobre a gravidade do discurso?

**Ex.** Em alguns casos pode ser possível demonstrar, com um grau elevado de certeza, que condutas discriminatórias ou violentas foram cometidas em razão do proferimento de um discurso de ódio. Isso ocorre, por exemplo, quando esses atos ocorrem logo após a divulgação do discurso, ou quando seus autores alegam ter agido em razão da mensagem original.

## Regulação e Sancionamento

A identificação e a avaliação do discurso de ódio, apesar de envolverem uma série de dificuldades próprias, são preliminares à **etapa decisória** que consiste em escolher, no caso concreto, entre a liberdade de expressão e o sancionamento ou regulação daquela manifestação identificada como discurso de ódio. Aqui são listadas diversas possibilidades de prevenção ou reação ao proferimento de um discurso de ódio grave.



Trata-se de regulação e não apenas de sancionamento, porque existem também formas alternativas de lidar com o problema que não envolvem necessariamente a condenação do orador, nem mesmo a supressão do discurso. São elas as **políticas de prevenção à ocorrência do discurso de ódio e de seus efeitos** e a **veiculação de contradiscurso**, que têm como objetivo a criação de um ambiente social que rejeite o discurso de ódio.

As políticas de prevenção possuem a característica especial de não se referirem a uma manifestação concreta, mas se baseiam na observação do ambiente para o seu desenho.

**X. Políticas de Prevenção:** são medidas que possuem o condão de prevenir a ocorrência do discurso de ódio ou de mitigar seus efeitos, principalmente através da limitação de seu alcance ou de seu impacto persuasivo.

**Ex.** Algumas medidas de limitação de alcance já são adotadas por redes sociais como o Twitter, por exemplo. São medidas de restrição de visibilidade da mensagem, como de circulação, de listagem em resultados de buscas, de surgimento em linhas do tempo de usuários etc. Já o impacto persuasivo pode ser limitado, entre outras, por medidas que criem empatia entre a potencial audiência e os possíveis grupos alvo de discurso de ódio, o que pode ser realizado através da dramaturgia em diversos meios.

**XI. Contradiscurso:** é o proferimento de um discurso contrário a uma particular ocorrência de discurso de ódio, veiculado com o intuito de contestá-la, com apresentação de argumentos ou diferentes versões sobre fatos.

**Ex.** O contradiscurso pode surgir espontaneamente, como uma réplica a um artigo de jornal ou uma resposta a uma postagem em uma rede social. Pode também ser engendrado pela via judicial, como nos casos em que se pede, a partir da ocorrência de discurso de ódio, a veiculação de programa educativo em que se elucidam os direitos do grupo alvo.

**XII. Remoção:** são medidas que envolvem a retirada de circulação da mensagem de ódio após sua divulgação.

**Ex.** A remoção pode ser solicitada judicialmente, mas pode também se dar pela via da autorregulação ou regulação privada, como através de moderação em fóruns públicos na internet, da prática de redes sociais de atenderem denúncias de usuários e buscarem limitar conteúdo, baseados na aplicação de termos de uso em redes sociais.

**XIII. Censura prévia:** trata-se de impedir a divulgação de um determinado discurso de ódio. Aqui se fala na hipótese de censura exercida por entes privados, como plataformas de redes sociais, tendo em vista que a censura prévia pelo poder público é expressamente vedada pela Constituição Federal.

**Ex.** É possível a implementação de filtros, em redes sociais, que reconhecem e impedem a postagem de bandeiras e símbolos de grupos extremistas.



**XIV. Indenização:** o discurso de ódio pode, em tese, causar danos passíveis de indenização.

**Ex.** Há muitos casos judiciais em que se alega que o discurso de ódio causa dano moral coletivo, e uma indenização por tais danos é solicitada judicialmente. Também podem as plataformas de redes sociais serem obrigadas a indenizar por dano causado por conteúdo veiculado por seus usuários, quando não atenderem a ordem judicial para removê-lo.

**XV. Sanções criminais:** algumas modalidades de discurso de ódio podem ser consideradas graves o suficiente para justificar uma sanção penal, desde que sejam enquadradas em tipos penais previstos no direito brasileiro.

**Ex.** Apesar de não conter o termo “ódio” em qualquer tipo penal, o direito penal brasileiro dispõe de alguns tipos que criminalizam condutas que podem ser consideradas discurso de ódio. É o caso do crime de prática, induzimento e incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional (artigo 20 da lei 7.716/89) e da injúria utilizando elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência (artigo 140, § 3º do Código Penal).

**XVI. Sanções administrativas:** o discurso de ódio pode ser sancionado em caráter administrativo pelo Poder Público, pois algumas de suas formas particulares se enquadram em infrações previstas legalmente.

**Ex.** Uma emissora de televisão aberta, por ser concessionária de serviço público, está sujeita aos regulamentos administrativos desse regime, podendo ter sua concessão cancelada ou não renovada em razão de atos considerados abusivos (e.g. a promoção de campanhas discriminatórias, no caso do artigo 53 do Código Brasileiro de Telecomunicações).

**XVII. Sanções privadas:** Além da atuação dos Poderes do Estado como possíveis sancionadores do discurso de ódio, há uma série de sanções que podem ser implementadas por entidades privadas, como decorrência de seu poder de autorregulamentação. Os exemplos mais significativos destas entidades seriam as redes sociais, as instituições de ensino e as empresas.

**Ex.** As empresas têm a faculdade de estabelecer seus próprios códigos de conduta, onde podem ser previstas sanções disciplinares cominadas para condutas indesejáveis no ambiente de trabalho. Por exemplo, o Código de Conduta de uma empresa pode asseverar que ela não tolera qualquer forma de assédio, como piadas, insultos, ameaças e outros comportamentos indesejáveis que façam referência a características definidoras de grupos vulneráveis.



# Infográfico da **Matriz de Variáveis**



# Expediente

**Fernando Lottenberg**

Presidente da Conib

**Rony Vainzof**

Diretor Secretário da Conib

**Sergio Napchan**

Diretor Geral da Conib

**Alexandre Pacheco da Silva**

**Marina Feferbaum**

Coordenadores do CEPI/FGV

**Victor Nóbrega Luccas**

Pesquisador Coordenador do CEPI/FGV

**Fabricio Vasconcelos Gomes**

**João Pedro Favaretto Salvador**

Pesquisadores do CEPI/FGV

projeto gráfico: Dagui Design - ilustrações: Ivo Minkovicus

 **FGV DIREITO SP**

*CENTRO DE ENSINO  
E PESQUISA EM INOVAÇÃO*



**CONIB**

Confederação Israelita do Brasil