

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Daniela Mateus de Vasconcelos

**A EXCEÇÃO DA JUSTIÇA:**  
**Razões do atraso e dos impasses da Justiça de Transição no Brasil**

Belo Horizonte  
2015

Daniela Mateus de Vasconcelos

**A EXCEÇÃO DA JUSTIÇA:  
Razões do atraso e dos impasses da Justiça de Transição no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal de Minas  
Gerais (UFMG), como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães

Belo Horizonte  
2015

320  
V331e  
2015

Vasconcelos, Daniela Mateus de

A exceção da justiça [manuscrito] : razões do atraso e dos impasses da justiça de transição no Brasil / Daniela Mateus de Vasconcelos. - 2015.

263 f.

Orientador: Juarez Rocha Guimarães.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses . 2.Direitos humanos - Teses.  
3. Brasil – Historia - 1964-1985. I. Guimarães, Juarez R. (Juarez Rocha). II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



# ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA DANIELA MATEUS DE VASCONCELOS

Realizou-se, no dia 23 de março de 2015, às 18:00 horas, na Sala 3025 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "A EXCEÇÃO DA JUSTIÇA: Razões do atraso e dos impasses da Justiça de Transição no Brasil", apresentada por DANIELA MATEUS DE VASCONCELOS, número de registro 2010655502, graduada no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Juarez Rocha Guimarães - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Paulo Abrão Pires Júnior (PUC/RS), Prof. Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da Silva (Direito/UFMG), Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida (DCP/UFMG) e Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 23 de março de 2015.

Prof. Juarez Rocha Guimarães – Orientador  
(DCP/UFMG)

Prof. Paulo Abrão Pires Júnior  
(PUC/RS)

Prof. Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da Silva  
(Direito/UFMG)

Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida  
(DCP/UFMG)

Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha  
(DCP/UFMG)

*Dedico aos meus pais, Francisco e Mércia.*

*E às vítimas da violência do Estado,  
do passado e do presente.*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar meu sincero e afetuoso agradecimento às pessoas e instituições que possibilitaram a realização deste trabalho.

Sou profundamente grata ao meu orientador, Prof<sup>o</sup>. Juarez Guimarães Rocha, pela preciosa, fundamental e consistente orientação nesses anos de doutorado. Agradeço sua disponibilidade, abertura, atenção, incentivo e entusiasmo pelo tema da Justiça de Transição. Difícil encontrar as palavras certas para expressar o enorme privilégio e satisfação que foi tê-lo como meu orientador. Muito obrigada, professor!

Aos docentes e colegas do Departamento de Ciência Política (DCP), pelo conhecimento compartilhado ao longo desta caminhada; e um agradecimento especialíssimo aos professores Bruno Wanderley Reis e Marlise Matos, pelo imenso carinho com o qual sempre fui tratada, assim como pela participação na banca de qualificação desta tese. Ao Prof<sup>o</sup> Carlos Ranulfo, pelo olhar crítico e pertinentes comentários na disciplina de Projeto de Tese. Ao querido Alessandro Magno, da Secretaria da Pós-graduação, pelo eficiente auxílio sempre dispensado nos processos burocráticos.

No plano institucional, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado no âmbito do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por me ter proporcionado uma pós-graduação de excelência; e ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC) pelo apoio acadêmico durante minha estadia em terras lusitanas.

Ao Prof<sup>o</sup> Bernardo Campolina, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da UFMG, pelo acompanhamento durante o estágio de docência no curso de Relações Econômicas Internacionais, entre 2011 e 2013. Tanto do ponto de vista pessoal, quanto acadêmico e profissional, foi uma experiência muito enriquecedora e prazerosa.

À Prof<sup>a</sup> Cecília Macdowell Santos, docente e pesquisadora do CES/UC, pela supervisão científica do estágio realizado naquela instituição entre março a agosto de 2009. Agradeço seu valioso apoio, gentileza e orientação, por meio da qual fui apresentada ao vasto campo de estudos da Justiça de Transição. Esta tese, seguramente, iniciou-se na biblioteca do CES.

Aos membros da banca examinadora, por aceitarem prontamente o convite para participar desse momento final e disporem do seu tempo para ler o trabalho e compartilhar conosco suas críticas e sugestões.

Aos amigos e colegas do Centro Universitário UNA, dos cursos de Direito e Serviço Social, com os quais aprendi tanto ao longo desses anos de convivência. Agradeço especialmente à Profª Anna Flávia Arruda Lanna Barreto, historiadora admirável, pelas proffcuas conversas e valioso incentivo.

Às amigas, de todos os núcleos e fases da vida, por entenderem minhas ausências e sempre estarem ao meu lado. Às amigas de copo e de cruz, Sheilla Piancó e Fernanda de Paula, pela preocupação constante com o andamento desta tese. Às amigas-clubenses, filhas da PUC, internacionalistas de formação, que são uma fonte inesgotável de incentivo profissional. Às amigas-“marisas”, que sabem muito bem as dores e as delícias da vida acadêmica. Um obrigado especial à Ana Carolina Ogando pelo carinho e apoio ao longo dessa caminhada.

E minha profunda gratidão aos meus pais, Francisco e Mércia, aos meus irmãos, Maíra e Bruno, e ao Walter, por tudo.

*Não há ninguém na Terra que consiga descrever a dor de quem viu um ente querido desaparecer atrás das grades da cadeia, sem mesmo poder adivinhar o que lhe aconteceu. O “desaparecido” transforma-se numa sombra que ao escurecer-se vai encobrindo a última luminosidade da existência terrena (Arns, 1985:12).*

*Ainda há muito o que fazer para que toda verdade venha à tona  
Ainda há muito o que fazer para que nossa juventude jamais se esqueça  
destes tempos duros e injustos.  
Ainda há muito por esclarecer para que a verdade nos liberte e para que  
não tenhamos aquele Brasil nunca mais.  
Existem ainda muitos ombros amigos junto aos familiares dos mortos e  
desaparecidos que tornaram possível a esperança. E que afastaram o  
desânimo e o medo nas horas difíceis (Arns, 1994:19).*



*Liberdade*

*Não ficarei tão só no campo da arte,  
e, ânimo firme, sobranceiro e forte,  
tudo farei por ti para exaltar-te,  
serenamente, alheio à própria sorte.  
Para que eu possa um dia contemplar-te  
dominadora, em férvido transporte,  
direi que és bela e pura em toda parte,  
por maior risco em que essa audácia importe.  
Queira-te eu tanto, e de tal modo em suma,  
que não exista força humana alguma  
que esta paixão embriagadora dome.  
E que eu por ti, se torturado for,  
possa feliz, indiferente à dor,  
morrer sorrindo a murmurar teu nome.*

Carlos Marighella (1911-1969)

São Paulo, Presídio Especial, 1939.

## RESUMO

Esta tese se propõe a caracterizar a singularidade do processo da Justiça de Transição no Brasil e explicar as razões da incorporação tardia, lenta e parcial dos mecanismos da Justiça de Transição – comissões da verdade, processos judiciais, reforma das instituições violadoras, políticas públicas de reparação e de resgate da memória – na confrontação do legado de graves violações aos direitos humanos perpetradas pelo aparato repressivo da ditadura militar (1964-1985). Para ressaltar as especificidades do caso brasileiro, utiliza-se um trabalho comparativo controlado com as transições democráticas e as dinâmicas de Justiça de Transição produzidas nos países da região do Cone Sul. No sentido de compreender as razões dessa singularidade, foi necessário um duplo trabalho: de constituir e sedimentar a cultura internacional da Justiça de Transição e de construir uma narrativa histórica, a partir da gramática da Justiça de Transição, da transição da ditadura para a democracia até o final do segundo governo Lula, em 2010. Na construção dessa narrativa, buscou-se identificar e hierarquizar as variáveis que condicionaram o “ajuste de contas” (*settling accounts*) com o passado recente e os impasses que permeiam o enfrentamento dessa herança de violência estatal. O argumento central é que o caráter liberal-conservador da transição democrática influenciou a ausência de medidas de “verdade e justiça” no período da mudança de regime político, assim como o padrão da Justiça de Transição, centrado nas medidas de reparação, adotado pelo Estado brasileiro. Prevaleceu a hegemonia de uma transição conservadora, de não ruptura com o passado ditatorial, negociada por atores políticos comprometidos com os princípios de impunidade e esquecimento dos crimes da ditadura expressos na Lei da Anistia (1979). Contudo, esta variável não possui um caráter determinístico, pois consideramos que a singularidade da Justiça de Transição é influenciada por outros elementos, tais como a disputa de legitimidade democrática das narrativas construídas pelos atores políticos e sociais sobre o passado ditatorial, a baixa mobilização social em torno da temática do legado de violência do regime militar e o padrão judicializado da repressão política no Brasil. Do ponto de vista teórico, a tese discute o repertório teórico-conceitual da Justiça de Transição, a formação e desenvolvimento do campo, a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e das organizações internacionais (governamentais e não governamentais) na sua difusão dessa perspectiva a partir dos anos 90. Ademais, a tese recupera e discute criticamente os estudos pioneiros sobre transições para a democracia (a “transitologia”), ressaltando as limitações desse paradigma teórico para a análise das formas de enfrentamento do legado de violações de direitos humanos de regime ditatoriais por meio dos mecanismos da Justiça de Transição.

**Palavras-chave:** ditadura militar; repressão política; Justiça de Transição; transição democrática; direitos humanos.

## ABSTRACT

This thesis seeks to outline the singularities of the process of Transitional Justice in Brazil and explain the reason for the slow, late and partial incorporation of mechanisms of Transitional Justice – truth commissions, judicial processes, institutional reform, reparations policies and memory initiatives – for confronting the legacy of severe human rights violations perpetrated by the repressive apparatus of the military dictatorship (1964-1985). In order to highlight the specificities of the Brazilian case, the study is comparative and looks to the democratic transitions and dynamics of Transitional Justice produced in countries in the Global South. Understanding the reasons for this singularity led to a dual path in this study: a discussion and consolidation of our understanding of the international culture of Transitional Justice and based on the grammar of Transitional Justice, a composition of a historical narrative on the transition from dictatorship to democracy until the end of Lula's second term in 2010. While working on this narrative, the study looked to identify and rank variables that conditioned the settling of accounts with the recent past and the obstacles that permeate the confrontation of this legacy of state violence. The central argument is that the liberal-conservative character of democratic transition influenced the lack of “truth and justice” measures during the change in political regimes, as well as the pattern set for Transitional Justice, which was centered on reparation measures adopted by the Brazilian state. The hegemony of a conservative transition prevailed, which was one without a rupture with the dictatorial past, having been negotiated by political actors engaged with the principles of impunity and a failure to recognize the crimes committed by the dictatorship as expressed in the Amnesty Law of 1979. Nevertheless, this variable does not have a deterministic characteristic, since we considered that the singularity of Transitional Justice is influenced by other elements, such as the dispute over democratic legitimacy regarding the narratives on the dictatorial past created by political and social actors, low social mobilization regarding the issue of the legacy of the military regime's violence, and judicialized of political repression in Brazil. From a theoretical standpoint, the thesis discusses the theoretical-conceptual frameworks on Transitional Justice, the formation and development of the field of study, and the influence of International Human Rights Law and international organizations (governmental and non-governmental) in the diffusion of this perspective from the 1990s onward. Furthermore, this thesis recovers and critically discusses the pioneer studies on transitions to democracy (“transitology”), emphasizing the limitations of this theoretical framework for analyzing the ways of confronting the legacy of human rights violations in dictatorial regimes through mechanisms of Transitional Justice.

**Key words:** military dictatorship; political repression; Transitional Justice; democratic transition; human rights.

## **LISTA DE MAPAS**

MAPA 1 – Julgamentos em andamento na Argentina.....	44
-----------------------------------------------------	----

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Característica da legalidade autoritária no Brasil, Chile e Argentina.....	37
QUADRO 2 – Comparação dos resultados da Justiça Transicional: Argentina, Chile, Brasil e Uruguai.....	52
QUADRO 3 – Genealogia da Justiça de Transição.....	66
QUADRO 4 – Comissões da Verdade no mundo, 1970-2004.....	75
QUADRO 5 – Países latino-americanos com Julgamentos e Comissões da Verdade.....	89
QUADRO 6 – Espaços e Museus da Memória: Argentina, Chile, Brasil e Uruguai.....	109
QUADRO 7 – Dois projetos de Anistia em disputa.....	172
QUADRO 8 – Comparativo de poderes entre as Comissões de Reparação e da Verdade.....	208
QUADRO 9 – Medidas e políticas públicas de reparação individual e coletiva do governo Lula, 2003-2010.....	210
QUADRO 10 – Comissão Nacional da Verdade (CNV) – Brasil.....	217
QUADRO 11 – Audiências, eventos e tomadas públicas de depoimentos realizadas pela CNV ou em parcerias com outras comissões ou com a sociedade civil, Julho 2012-Março 2014.....	220

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Violência letal e outros índices da repressão política no Cone Sul, 1964-1990.....	35
Tabela 2 – Filiação à ARENA e ao MDB dos membros dos antigos partidos na Câmara dos Deputados, 1966.....	144
Tabela 3 – Número de cadeiras e porcentagem obtidas na Câmara dos Deputados e no Senado, por partido político, 1966-1974.....	147
Tabela 4 – Resultados das eleições legislativas para o Congresso Nacional, por partido político, 1966-1974.....	147
Tabela 5 – Número e porcentagem de cadeiras obtidas, por partido político, na Câmara dos Deputados e no Senado, 1978.....	168
Tabela 6 – Depoimentos coletados pela CNV, Maio 2012-Maio 2013.....	219

## LISTA DE SIGLAS

AD – Aliança Democrática  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AI – Ato Institucional  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BNM – Brasil Nunca Mais  
CA – Comissão de Anistia (do Ministério da Justiça/Brasil)  
CBA – Comitês Brasileiros pela Anistia  
CCD – Centro Clandestino de Detenção  
CELS – *Centro de Estudios Legales y Sociales* (Argentina)  
CEMDP – Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CFMMDP – Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CorteIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CJP – Comissão de Justiça e Paz  
CNV – Comissão Nacional da Verdade (Brasil)  
CNVR – *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (Chile)  
COMPAZ – *Comisión para la Paz* (Uruguai)  
CONADEP – *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (Argentina)  
DEOPS – Departamento Estadual de Ordem Política e Social  
DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos  
DIH – Direito Internacional Humanitário  
DIP – Direito Internacional Público  
DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações/ Centro de Operações de Defesa Interna  
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social  
DSN – Doutrina de Segurança Nacional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso

ICTJ – *International Center of Transitional Justice* (Centro Internacional para a Justiça Transicional)

LSN – Lei de Segurança Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MFPA – Movimento Feminino pela Anistia

MPF – Ministério Público Federal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH-3 – Plano Nacional de Direitos Humanos 3

SEDHPR – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

SERPAJ – *Servicio de Paz y Justicia* (Uruguai)

SNI – Serviço Nacional de Informações

STF – Supremo Tribunal Federal

TPI – Tribunal Penal Internacional

TRC – *Truth and Reconciliation Commission* (África do Sul)

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1 DITADURAS MILITARES, TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL: A EXCEÇÃO BRASILEIRA</b> .....	32
1.1 ARGENTINA.....	40
1.2 CHILE.....	45
1.3 URUGUAI.....	48
1.4 BRASIL.....	50
<b>2 O REPERTÓRIO TEÓRICO-CONCEITUAL DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO</b> .....	54
2.1 O QUE É A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO.....	54
2.2 EMERGÊNCIA, EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CAMPO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO.....	58
2.2.1 A genealogia da Justiça de Transição.....	64
2.3 EIXOS ESTRUTURANTES DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: VERDADE, JUSTIÇA, REPARAÇÃO, REFORMA INSTITUCIONAL E MEMÓRIA.....	69
2.3.1 Comissões da Verdade e o direito de investigar, esclarecer e revelar o passado.....	69
2.3.2 Processos judiciais: o dever de processar e punir graves violações de direitos humanos.....	82
2.3.3 A reparação como dever do Estado e direito das vítimas.....	95
2.3.4 A reforma das instituições estatais violadoras.....	100
2.3.5 O labor de memória da Justiça de Transição.....	103
<b>3 TEORIAS DA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA: LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES PARA A ANÁLISE DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO</b> .....	110
3.1. O “ACERTO DE CONTAS” COM O PASSADO E A ESTABILIDADE DA TRANSIÇÃO POLÍTICA.....	115
3.1.1 Críticas e alternativas às teorias “hegemônicas” sobre transições.....	122
3.2. DEMOCRACIA E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: QUAL DIÁLOGO?.....	129



<b>4 A TRANSIÇÃO SEM VERDADE, SEM JUSTIÇA E SEM MEMÓRIA (1979-1988)</b> .....	134
4.1 ENTRE A “DISTENSÃO” POLÍTICA E A RESISTÊNCIA SOCIAL: OSCILAÇÕES E CONTRADIÇÕES DE UM PROCESSO TRANSICIONAL SOB DISPUTA.....	136
4.1.1 O fim do “milagre econômico”.....	138
4.1.2 As eleições de 1974 e o fortalecimento do MDB.....	142
4.1.3 Os rumos conservadores da distensão política.....	148
4.1.4 A repressão política não arrefece.....	152
4.2 A REARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: PRINCIPAIS FORÇAS DE RESISTÊNCIA À DITADURA MILITAR .....	155
4.2.1 A imprensa alternativa.....	155
4.2.2 Comissão de Justiça e Paz (CPJ-SP).....	157
4.2.3 Movimento estudantil e o novo sindicalismo.....	159
4.2.4 Os movimentos de anistia e a gênese das exigências por Justiça de Transição.....	161
4.3 A TRANSIÇÃO POLÍTICA E OS DOIS PROJETOS DE ANISTIA: A ANISTIA COMO PERDÃO, IMPUNIDADE E ESQUECIMENTO <i>VERSUS</i> A ANISTIA COMO VERDADE, JUSTIÇA E MEMÓRIA.....	165
4.3.1 A Lei nº 6.683/79 ou Lei da Anistia.....	172
4.3.2 Críticas à Lei da Anistia e seus elementos contrários à Justiça de Transição.....	175
4.4 NARRATIVAS SOBRE O PASSADO NA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA.....	180
4.5 A INJUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA TRANSIÇÃO BRASILEIRA.....	186
4.6 O LEGADO DITATORIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	193
<b>5 ESTADO E SOCIEDADE ANTE A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (1989-2010)</b> .....	197
5.1 INICIATIVAS SOCIAIS CONTRA O SILÊNCIO E O ESQUECIMENTO: A DESCOBERTA DAS VALAS CLANDESTINAS E A AFIRMAÇÃO DO DIREITO À VERDADE.....	199
5.2 A LEI Nº 9.140/95 E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DE MORTOS DE DESAPARECIDOS POLÍTICOS (CEMDP).....	201
5.3 BATALHAS JUDICIAIS DOMÉSTICAS E TRANSNACIONAIS NA BUSCA POR VERDADE E JUSTIÇA.....	211
5.4 ADENDO SOBRE A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV).....	214
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	226
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	232
<b>ANEXOS</b> .....	256
ANEXO I: LEI 6.683/79 OU LEI DA ANISTIA.....	257
ANEXO II: LEI Nº 9.140/95 OU LEI DOS MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS.....	260

## INTRODUÇÃO

No dia 22 de abril de 1974, Ana Rosa Kucinski, professora do Instituto de Química da Universidade de São Paulo (USP) e doutora em Filosofia, e seu marido, o físico Wilson Silva, ambos com 32 anos, foram presos nas proximidades da Praça da República, na área central da cidade de São Paulo, por agentes das forças de repressão da ditadura militar instaurada no Brasil com o golpe de Estado de 1964. Ana Rosa e Wilson eram militantes da Ação Libertadora Nacional (ALN), organização de esquerda armada originária de uma cisão ocorrida no Partido Comunista Brasileiro (PCB) entre 1967 e 1968, sob a liderança e orientação ideológica do legendário combatente baiano Carlos Marighella. O casal, que havia combinado almoçar junto naquele dia, nunca mais foi visto. “Foram desaparecidos” sem deixar nenhum vestígio.

A saga da família Kucinski na busca por notícias acerca do paradeiro de Ana Rosa e de seu marido foi semelhante à da maioria dos familiares de opositores políticos que foram sequestrados, mortos e desaparecidos durante o regime militar. Conforme descrito no livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade* da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), “o *habeas corpus* impetrado pelo advogado Aldo Lins e Silva foi negado, pois nenhuma unidade policial ou militar reconhecia a prisão do casal” (Brasil, 2007: 381). . Ao não reconhecer a detenção, os órgãos de segurança isentavam-se de qualquer responsabilidade que lhes acarretaria caso admitissem que o casal estivesse sob sua custódia. O “Dossiê Ditadura” informa que “as famílias procuraram em todos os locais de prisão na esperança de alguma notícia ou informação, mas nada conseguiram” (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 570).

O sofrimento e angústia gerados pela falta de informação sobre paradeiro dos desaparecidos são descritos no livro *K* pelo jornalista e escritor Bernardo Kucinski, irmão de Ana Rosa, como uma estratégia de tortura psicológica infringida aos familiares. Embora estes tivessem que enfrentar a muralha de silêncio erguida pelo regime para impedir que conhecessem a verdade, o que se configurava era uma busca incansável por qualquer pista que indicasse o que aconteceu, como, onde e por que.

O pai que procura a filha desaparecida não tem medo de nada. Se no começo age com cautela não é por temor, mas porque, atônito, ainda tateia como um cego o labirinto inesperado da desapareição. (...) E no começo, há esperança, não se pensa no impensável; quem sabe discretamente consegue a exceção. (...)

Depois quando se passaram muitos dias sem resposta, esse pai ergue a voz; angustiado, já não sussurra, aborda sem pudor os amigos, os amigos dos amigos e até desconhecidos; assim vai mapeando, ainda como um cego com sua bengala, a extensa e insuspeita muralha de silêncio que o impedirá de saber a verdade. (...)

Quando as semanas viram meses, é tomado pelo cansaço e arrefece, mas não desiste. O pai que procura a filha desaparecida nunca desiste. Esperanças já não tem, mas não desiste. Agora quer saber como aconteceu. Onde? Quando exatamente? Precisa saber para medir a própria culpa. *Mas nada lhe dizem* (Kucinski, 2012: 89- 90 grifo nosso).

Por ser uma família de origem judaica, com contatos estratégicos nos Estados Unidos, os Kucinski acionaram o Departamento de Estado Americano e o *American Jewish Committee*, este último indicado por seu trabalho na esfera dos direitos humanos, na esperança de conseguir quaisquer pistas que levassem ao paradeiro do casal. Contudo, as informações fornecidas eram vagas e não resultaram em qualquer resultado concreto para o esclarecimento do caso. O apoio da Anistia Internacional foi mais efetivo: a organização lançou uma campanha mundial em favor dos direitos humanos, escolheu Ana Rosa para representar o “preso político do ano” e, como parte de sua tática de atuação, conclamou ativistas do mundo todo a enviarem cartas ao governo brasileiro, em uma crítica aberta e ostensiva à ditadura militar (Kucinski, 2012: 60).

Em julho de 1974, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição consentida ao regime, fez uma solicitação formal ao Ministro da Justiça, Armando Falcão, solicitando explicações acerca do paradeiro de pessoas que teriam sido presas arbitrariamente e estariam sob a custódia do Estado (Skidmore, 1988). Os ativistas ligados à Igreja Católica engrossavam o coro de denúncia das arbitrariedades policiais e dos demais abusos contra os direitos humanos praticados pelo regime. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manifestou sua preocupação com o fracasso do governo no esclarecimento dos casos de desaparecimentos forçados e lançou na Conferência Nacional de agosto de 1974, uma campanha cujo tema era “O advogado e os direitos humanos” (Skidmore, 1988:33). Neste mesmo mês, o general Golbery do Couto e Silva recebeu para uma audiência em Brasília o arcebispo de São Paulo e fundador da Comissão de Justiça e Paz (CJP), Dom Paulo Evaristo Arns, que entregou-lhe uma lista com o nome de 22 desaparecidos políticos e exigiu-lhe informações sobre o paradeiro dessas pessoas, recebendo a promessa de que tais casos seriam esclarecidos até o Natal daquele ano (Benevides, 2009: 68). Logo depois, o silêncio foi quebrado quando o Ministro da Justiça divulgou uma nota oficial dando explicações sobre o destino dos desaparecidos políticos, tratados como “terroristas foragidos” pelos órgãos do governo (Brasil, 2007). Sobre o paradeiro de Ana Rosa e Wilson, o

comunicado informava que não havia nenhum registro sobre os dois nos órgãos do governo (Kucinski, 2012).

Tendo em vista a postura de indiferença das autoridades nacionais, no dia 10 de dezembro de 1974, os familiares de Ana Rosa Kucinski enviaram um pedido de investigação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) como forma de pressionar o governo brasileiro a dar explicações sobre o caso. Todavia, em resposta emitida ao órgão da OEA, os militares negaram possuir quaisquer informações sobre o episódio, afirmando que a professora nunca esteve sob a custódia do Estado (Brasil, 2007; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009; Miranda; Tibúrcio, 1999). A coragem e determinação do cardeal Arns à frente da Cúria Metropolitana da maior cidade do país, o trabalho incessante dos advogados da CJP, assim como o envolvimento da Anistia Internacional e da CIDH no caso de Ana Rosa Kucinski, não foram suficientes para que o governo militar demonstrasse maior empenho no âmbito dos direitos humanos.

O que se sabe até hoje é que, provavelmente, ambos foram levados ao centro clandestino de detenção que funcionou em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, conhecido como “Casa da Morte”, onde foram torturados e executados por agentes do aparato de repressão. Seus restos mortais nunca foram encontrados e há a suspeita de que seus corpos tenham sido eliminados. Em uma entrevista à revista *IstoÉ*, publicada em 08 de abril de 1987, o tenente-médico Amílcar Lobo confirmou que presos políticos foram assassinados em dependências militares e também na “Casa da Morte” de Petrópolis (Brasil, 2007; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado 2009). Ao ser procurado por Bernardo Kucinski, o militar identificou Wilson da Silva como um dos presos atendidos por ele após uma sessão de tortura em Petrópolis, porém, titubeou ao ver a foto de Ana Rosa e foi incapaz de confirmar se ela também teria passado por aquele centro de detenção (Idem). Em pesquisa nos arquivos do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) de São Paulo, a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) encontrou documentos que fazem referência à prisão do casal no dia 22 de abril de 1974. Nada mais, nenhuma informação adicional que ajude a esclarecer o que realmente aconteceu após aquele 22 de abril de 1974.

Os nomes de Ana Rosa Kucinski e Wilson Silva integram a lista de 136 desaparecidos políticos anexa à Lei nº 9.140/95 que “reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979”, e reconhece a responsabilidade do Estado por sua prisão, morte e desaparecimento. A pedido da Comissão da Verdade da USP, em abril de 2013, a Congregação do Instituto de Química (IQ) reavaliou o caso de Ana Rosa Kucinski e, por decisão unânime, anulou a demissão da professora – à época justificada por abandono de emprego – realizou a um pedido formal e público de desculpas à família, no qual a instituição reconheceu a grave injustiça cometida, e procedeu à inauguração de um monumento em sua homenagem na entrada do Instituto (IQ..., 2014). Ana Rosa Kucinski também foi homenageada, em novembro de 2013, pela Comissão da Verdade Rubens Paiva, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em audiência pública que contou com a presença de membros da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Embora essas iniciativas tenham um importante significado em termos de reparação histórica e simbólica, as circunstâncias que envolvem o sequestro, desaparecimento e morte do casal não foram devidamente esclarecidas; os restos mortais nunca foram entregues às suas famílias e os agentes públicos envolvidos nas violações continuam impunes. Essa é a mesma realidade para outras centenas de familiares de vítimas da ditadura.

A Justiça de Transição vem, portanto, para desvendar e esclarecer os crimes de um passado de violência e repressão estatal. Para responsabilizar os perpetradores das violações de direitos humanos. Para narrar as histórias de resistência ao arbítrio e ao autoritarismo. Para reconstruir a memória histórica e a *verdade* dos fatos. Para evitar que eventos traumáticos como estes se repitam. Para exigir a reforma das instituições estatais perpetradoras de violações de direitos humanos. Para reparar os danos causados às vítimas e a toda a sociedade. Para afirmar que os abusos aos direitos humanos no passado e a sua permanência no presente são incompatíveis com a democracia e o Estado de Direito. Para promover a reflexão e discussão públicas das memórias individuais e coletivas como exercício democrático, de maneira a dar um futuro a este passado.

\*\*\*

A Justiça de Transição ou Justiça Transicional<sup>1</sup> (*transitional justice*) é definida por Teitel (2003: 69 tradução nossa) como “uma concepção de justiça associada com períodos de mudança política, caracterizada pela resposta legal na confrontação das irregularidades dos regimes repressores anteriores”. Este modelo de justiça envolve empiricamente a adoção de um conjunto de medidas legais, políticas e institucionais pelos governos pós-ditatoriais, dentre os quais destacam-se na literatura consultada: 1- a instauração de uma Comissão da Verdade destinada à investigação dos fatos relacionados à repressão política e à publicação de um relatório oficial de acesso público com as informações averiguadas pela Comissão; 2- a responsabilização civil, administrativa e, sobretudo, penal dos agentes públicos envolvidos nas violações de direitos humanos; a criação de políticas de reparação das vítimas (restituição, compensação/indenização, reabilitação e garantia de não repetição); 3- a reforma das instituições estatais perpetradoras dos abusos; 4- as políticas públicas de reparação individual e coletiva; 5- os projetos de preservação e resgate da memória histórica; 6- os programas de educação em direitos humanos, entre outras iniciativas que visam a mais ampla confrontação com um passado de violência e repressão estatal (Abrão; Genro, 2012, 2013; Abrão; Torelly, 2011a; Bickford, 2004; Greiff, 2011; Hayner, 1994; Jelin, 2002; Méndez, 1997; 2011; Organização das Nações Unidas, 2009; Santos, 2009; Teitel, 2003; Torelly, 2012; Zalaquett, 1996). A tríade *verdade-justiça-memória* é o cerne desse processo de enfrentamento do passado que ocorre sob a égide da afirmação dos direitos humanos.

A Justiça de Transição, de maneira estrita, significa o conjunto de ações levadas a cabo pelos governos para lidar com graves violações aos direitos humanos praticadas por regimes ditatoriais ou durante conflitos armados. Se entendida de forma mais ampla, a Justiça de Transição incorpora não apenas os mecanismos oficiais, mas também as iniciativas sociais – do movimento de direitos humanos e, sobretudo, das entidades de familiares de mortos e desaparecidos políticos – em busca de “verdade e justiça” e de reflexão pública sobre o passado recente e os traumas individuais e coletivos decorrentes de experiências políticas ditatoriais. Embora o tema seja transversal a diversas áreas e permita que historiadores/as, juristas, sociólogos/as, filósofos/as se debrucem sobre ele, o esforço desta tese é problematizar as questões que se conectam mais diretamente ao objeto da Ciência Política, quais sejam, a relação

---

<sup>1</sup> Por vezes, ao longo da tese, utilizamos também a expressão Justiça Transicional, sendo esta empregada com mesmo significado de Justiça de Transição.

das iniciativas de Justiça Transicional com o processo de transição para a democracia, o Estado e suas instituições, os atores políticos e sociais.

Esta tese é fruto do mais genuíno e apaixonado interesse pelo campo dos direitos humano, despertado nos primeiros anos da graduação em Relações Internacionais (PUC-MG). A militância na Anistia Internacional, os grupos de estudo sobre Direito Internacional dos Direitos Humanos, o incentivo acadêmico dos professores do curso, as experiências internacionais de intercâmbio, constituíram um terreno para que pudesse produzir a monografia de final de curso intitulada “O genocídio de minorias étnicas como um crime contra a humanidade: o regime global de direitos humanos e sua aplicabilidade na coibição e punição de crimes contra a humanidade cometidos na ex-Iugoslávia (1992-1995)”. Em seguida, no Mestrado em Ciência Política (UFMG), o objeto de pesquisa direcionou-se para o estudo do legado de violações de direitos humanos cometidas pelos regimes ditatoriais em países do Cone Sul da América Latina. Em virtude da experiência pessoal e acadêmica, de residir na Argentina por um período de estudos na Universidade de Buenos Aires (UBA), pude observar como a questão dos direitos humanos, sobretudo dos *detenidos-desaparecidos*, desperta uma enorme mobilização social e integra a agenda política do país. A pesquisa bibliográfica e de campo sobre o caso argentino, que incluiu uma série de entrevistas a integrantes de organismos de direitos humanos, familiares de desaparecidos políticos e sobreviventes dos temidos CCDs (*Centros Clandestinos de Detención*), deu origem à dissertação “Verdade, Justiça e Memória: os direitos humanos na Argentina”, orientada pelo Prof<sup>o</sup> Leonardo Avritzer.

O acesso pleno à literatura do campo da Justiça de Transição aconteceu durante o estágio de investigação realizado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (UC), sob a supervisão científica da Prof<sup>a</sup> Dra Cecília Macdowell Santos. Foi um importante período de ampliação do conhecimento acerca da produção científica sobre Justiça de Transição produzida no meio acadêmico brasileiro, assim como das inovadoras políticas públicas de reparação individual e coletiva levadas a cabo pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça do Brasil. Além das novas descobertas teóricas, os encontros científicos organizados pelo CES – o “Seminário Luso-brasileiro sobre Repressão e Memória Política” e o “Colóquio Internacional Memória, História e Justiça” – colocaram-me em contato com outros pesquisadores brasileiros da área e serviram de inspiração inicial para a formulação do pergunta de partida.

Dentro do contexto das ditaduras militares, das transições democráticas e da luta pelos direitos humanos no Cone Sul, o problema de pesquisa surgiu em decorrência das seguintes indagações: Por que não se produziu no Brasil uma dinâmica de Justiça de Transição como ocorreu na Argentina e no Chile e, em menor medida, no Uruguai? Quais as razões da incorporação lenta, tardia e parcial dos valores e das práticas da Justiça de Transição pela democracia brasileira?

O argumento central é que a natureza conservadora e negociada da transição política condicionou, em grande parte, o “tímido” processo de confrontação do legado de violência produzida pelo aparato repressivo do Estado durante o período da ditadura militar instaurada com o golpe de 1964. A interpretação equivocada acerca do alcance “recíproco” da Lei nº 6.683/79, a denominada “Lei da Anistia”, garantiu que a mudança de regime ocorresse sem grandes impasses no que diz respeito ao esclarecimento das graves violações de direitos humanos e à responsabilização de agentes públicos, civis e militares envolvidos em crimes de sequestro, tortura, assassinato e desaparecimento de opositores políticos. Essa manobra orquestrada pela ditadura militar favoreceu aqueles grupos que mais teriam que prestar contas frente a processos judiciais, considerados um dos principais pilares da Justiça de Transição.

Na Argentina, o caráter de ruptura da transição democrática, com retirada dos militares da cena política sem qualquer tipo de acordo ou negociação prévia com os setores da oposição e a deslegitimação social do regime após a Guerra das Malvinas, permitiu ao primeiro governo civil maior autonomia frente à instituição da inédita e prestigiada *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (CONADEP) e dos julgamentos que levaram à condenação dos integrantes das Juntas Militares que governaram ditatorialmente o país entre 1976 e 1983. Na literatura canônica sobre transições, Brasil, Chile e Uruguai são considerados casos de transições “negociadas” ou “pactuadas” entre as elites civis moderadas e os líderes autoritários (O’Donnell, 1988) que resultaram na manutenção de certas prerrogativas militares institucionais (Stepan, 1988) no após o fim do regime, variando o grau de subordinação das instituições militares às autoridades civis.

No Brasil e no Uruguai, as lideranças militares e seus apoiadores civis gozaram de amplo poder frente ao processo de transição política e, conseqüentemente, de prerrogativas no cenário político pós-ditatorial que obstaculizaram a adoção de medidas oficiais de Justiça de Transição por parte do Estado. O Chile aparece como uma exceção dentre as transições acordadas: apesar



dos enclaves autoritários e da força dos grupos pinochetistas na configuração política pós-ditatorial, a figura do presidente Aylwin, do Partido Democrata Cristão (PDC), apoiado por uma composição multipartidária de centro-esquerda, foi decisiva na incorporação de algumas medidas de Justiça de Transição à agenda do primeiro governo democrático. Com a exceção da Argentina, a Justiça de Transição dos demais países esteve condicionada a transições políticas que resguardavam os membros das Forças Armadas de serem perseguidos criminalmente após o fim de seus governos ou/e limitavam as formas de investigação do passado recente. Apesar de darmos centralidade à natureza do processo de transição para a democracia, considerando seu impacto direto na forma como o Estado brasileiro enfrentou o legado de violações de direitos humanos, esta variável não possui um caráter determinístico. A singularidade da Justiça de Transição no Brasil é multideterminada, sendo, portanto, influenciada por outros elementos relacionados a essa premissa principal.

As narrativas construídas por atores políticos e sociais envolvidos na redemocratização, que absorvem ou não os valores da Justiça de Transição, devem ser consideradas. Identificamos três diferentes narrativas difundidas sobre a ditadura militar e a relação que elas estabelecem com a Justiça de Transição: 1- uma primeira narrativa, de ampla repercussão social e dominante entre as forças políticas com maior incidência na democracia, é aquela que se estruturou com base na “teoria dos dois demônios” cujo cerne está no argumento de que os dois lados no “conflito” cometeram “excessos” e que “os crimes reprováveis do regime militar haviam sido a contrapartida dos erros ‘à esquerda’, da resistência armada” (Guimarães, 2012:15); 2- uma segunda narrativa difundida por setores de militares (reformados e da ativa), recupera a retórica da Guerra Fria, outrora materializada na Doutrina Segurança Nacional (DSN), e posiciona-se contrariamente à Justiça de Transição por entendê-la como “revanchista” e injustificável frente à luta legítima das Forças Armadas contra a subversão e o inimigo interno – nesta narrativa, portanto, há um só demônio; 3- e, por fim, uma terceira narrativa apoiada nos valores democráticos e republicanos da Justiça de Transição defendidos pelas organizações de direitos humanos, de familiares de mortos e desaparecidos políticos e pelo movimento de anistia.

A mobilização social gerada em torno da questão do legado das violações de direitos humanos é um aspecto fundamental para análise. Nos países do Cone Sul, as organizações de direitos humanos emergiram na cena política como atores relevantes na luta antiditatorial: a incorporação da chave “violações de direitos humanos” no discurso desses grupos foi “uma

verdadeira revolução paradigmática”, se levarmos em conta que as lutas sociais e políticas eram antes interpretadas na chave da luta de classes ou das revoluções nacionais (Jelin, 2003: 5). O Brasil, comparativamente ao Chile, Uruguai e, sobretudo, à Argentina, possui um movimento de direitos humanos pouco articulado frente às questões da Justiça de Transição. Apesar do crescimento do número de organizações de direitos humanos após o fim da ditadura, poucas foram aquelas que incorporaram a agenda da Justiça de Transição em sua plataforma de atuação. Segundo Abrão e Genro (2012: 71), “a luta por justiça de transição não constou da pauta desses novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias” e também às reivindicações por reparação do movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante o regime militar em função de suas atividades políticas.

A fraca mobilização popular pela bandeira da Justiça de Transição pode estar relacionada com o padrão institucionalizado da repressão política no Brasil. Em comparação às demais experiências ditatoriais do Cone Sul, a ditadura brasileira, apesar da ampla utilização da tortura e de prisões arbitrárias, foi a que menos recorreu à repressão extrajudicial e aos métodos letais de repressão (homicídios, desaparecimentos forçados, fuzilamentos e pena de morte) e a que mais recorreu aos “tribunais militares de tempos de paz para processar dissidentes e opositores políticos, sem jamais abolir a Constituição” (Pereira, 2010: 34). Não obstante, o grau de violência de uma ditadura não pode ser medido pelo número de vítimas fatais que produz; para além dos crimes contra a vida, outras graves, sistemáticas e generalizadas violações aos direitos humanos foram perpetradas sobre um número inestimável de pessoas, vítimas dos Atos Institucionais (A.I), da perseguição política, dos tratamentos desumanos nas prisões, da tortura física e emocional, das cassações de direitos civis e políticos, em suma, das mais variadas arbitrariedades perpetradas pelo aparato repressivo do Estado. Todavia, o menor impacto *direto* das violações na sociedade, em termos de vítimas *fatais*, juntamente com as variáveis anteriores (e não isoladamente) pode ter contribuído para que o projeto da Justiça de Transição tivesse pouca repercussão em termos de efetiva mobilização e apelo social no Brasil, vide a pouca visibilidade alcançada pelos grupos de familiares de desaparecidos (Oliveira, 2010).

Teles e Safatle (2010:10) abordam essa questão ao afirmar que “ela (a ditadura) não se mede pela contagem de mortos deixados para trás, mas através das marcas que ela deixa no presente, ou seja, através daquilo que ela deixará para frente” E prosseguem os autores:

Neste sentido, a ditadura brasileira foi a ditadura mais violenta que o ciclo negro latino-americano conheceu. (...). Ao contrário dos outros países da América Latina, as práticas de tortura em prisões brasileiras aumentaram em relação aos casos de tortura na ditadura militar; quando vemos o Brasil como o único país sul-americano onde torturadores nunca foram julgados, onde não houve justiça de transição, onde o Exército não fez um mea culpa de seus pendoros golpistas; quando ouvimos sistematicamente oficiais na ativa e na reserva fazerem elogios inacreditáveis à ditadura militar; quando lembramos que 25 anos depois do fim da ditadura convivemos com o ocultamento de cadáveres daqueles que morreram nas mãos das Forças Armadas; então começamos a ver, de maneira um pouco mais clara, o que significa exatamente “violência” (Teles e Safatle, 2010: 10 grifo nosso).

Além das variáveis relacionadas ao âmbito nacional, o contexto internacional, a partir dos anos 90, marcado pela crescente expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da atuação dos organismos internacionais em questões relacionadas ao enfrentamento de um legado de violações de direitos humanos, foi fundamental para a difusão das práticas da Justiça de Transição. Em virtude das falhas e da lentidão das instituições internas no tratamento da questão, os familiares das vítimas, com o apoio de organizações não governamentais de direitos humanos, têm recorrido aos instrumentos jurídicos internacionais para exigir do Estado brasileiro uma resposta com relação os crimes da ditadura militar. Este processo de “mobilização jurídica transnacional” é caracterizado pelo crescente “uso do direito para além das fronteiras do Estado-nação”, ou seja, do acionamento das instituições e mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos por parte de indivíduos e ONG’s nacionais e transnacionais (Santos, 2007; 2009: 474).

Neste sentido, a tese apresenta um estudo acerca da singularidade do processo da Justiça de Transição no Brasil. O objetivo central é caracterizar essa dinâmica de “acerto de contas” (*settling accounts*)<sup>2</sup> com o passado recente, em termos de confrontação do legado de graves

---

<sup>2</sup> Este termo é aqui empregado com o significado de uma ampla “prestação de contas” sobre violações de direitos humanos passadas, abrangendo as dimensões fundamentais da Justiça de Transição. Procuramos utilizá-lo com parcimônia para evitar as imprecisões analíticas e conceituais derivadas de sua tradução para o português. No trabalho de Orentlicher (1991), o seu uso é restrito à obrigação do Estado de processar, julgar e punir graves violações de direitos humanos. O termo *accountability for past abuses*, assim como *settling accounts*, também aparece na literatura denotando, de modo estrito, a “responsabilização” civil, administrativa e, sobretudo, criminal dos perpetradores (Méndez, 1997; 2011) e, de modo amplo, um “acerto de contas com o passado” que ultrapassa os aspectos jurídicos desse legado (Méndez, 1997; 2011; Human Rights Watch, 1995; Popkin, Roth-Arriaza; 1995). A expressão, da maneira como é empregada nesta tese e na literatura sobre Justiça de Transição, não possui conotação revanchista e tampouco exprime sentimento de “vingança” das vítimas para com os seus algozes, mas o dever do Estado de desvendar o passado, aplicar sanções penais aos envolvidos nas violações, adotar medidas de reparação às

violações aos direitos humanos perpetradas pela ditadura militar (1964-1985), assim como identificar as variáveis que expliquem a incorporação lenta, tardia e parcial dos valores e das práticas de Justiça de Transição pelo Estado brasileiro, se comparado com as experiências levadas a cabo nos países do Cone Sul. Este trabalho examina, teoricamente, o campo da Justiça de Transição nas suas vertentes fundamentais da Verdade, Justiça, Memória, Reparação e Reforma Institucional e apresenta uma discussão sobre as potencialidades e as insuficiências das teorias hegemônicas sobre transições políticas na América Latina para a abordagem da Justiça de Transição.

Para realizar o trabalho de investigação e alcançar os objetivos propostos, utilizamos uma metodologia de base qualitativa, com foco na técnica de análise documental das fontes escritas: a legislação nacional (leis, decretos, regulamentos e portarias direcionadas aos mecanismos de Justiça de Transição); a legislação internacional (relatórios, estatutos e tratados internacionais de direitos humanos); jurisprudência internacional (decisões de cortes internacionais de direitos humanos, sobretudo da Corte Interamericana de Direitos Humanos); relatórios oficiais de Comissões da Verdade (a CONADEP, na Argentina; as duas Comissões chilenas – *Comisión de Verdad e Reconciliación* e *Comisión Nacional sobre Prisión Política e Tortura*; a *Comisión para la Paz*, no Uruguai; a *Truth and Reconciliation Commission* (TRC), na África do Sul; os informes não oficiais produzidos por organizações da sociedade civil (*Brasil: Nunca Mais*; *Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil*; *Uruguay: Nunca Más*); os relatórios e boletins informativos das Comissões de Reparação (Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos), com destaque para o livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade*<sup>3</sup> da CEMDP, e dos Planos e Programas Nacionais de Direitos Humanos; as publicações sobre Justiça de Transição produzidas pela Comissão de Anistia do Brasil (“Revista Anistia Política e Justiça de Transição”) e as obras deste órgão em conjunto com o “Centro Internacional para a Justiça de Transição” (ICTJ) e o Centro de Estudos

---

vítimas e/ou seus familiares, reformar as instituições judiciais e de segurança, e promover a preservação da memória histórica sobre o período.

<sup>3</sup> Outras quatro obras foram lançadas em decorrência desta publicação, com foco em diferentes grupos que foram alvos da repressão política. Em 2009, nas conferências nacionais do direito à igualdade racial e dos direitos da criança e do adolescente, foram publicados, respectivamente, um livro com a história de 40 afrodescentes que lutaram contra a ditadura militar e meninas e meninos marcados pela ditadura. Em 2010, as obras *Luta, substantivo feminino* (Merlino; Ojeda, 2010) e *Retrato da repressão política no campo – Brasil 1962-1985* (Carneiro; Ciocari) sobre mulheres e camponeses torturados, desaparecidos e mortos na resistência à ditadura, ambos com o registro de depoimentos e biografia das vítimas. No caso desta última, ressalta-se, além da ação repressiva do aparelho estatal, a atuação privada de grupos de extermínio e pistoleiros a mando dos latifundiários.

Latino-americanos da Universidade Oxford; e publicações científicas de grupos da sociedade civil (*Sur* – Revista Internacional de Direitos Humanos da ONG Conectas Direitos Humanos etc).

Para realização deste estudo, foram consultados documentos legais, administrativos, publicações de instâncias governamentais e organismos não governamentais, nacionais e internacionais. Ademais, consultou-se uma extensa literatura sobre Justiça de Transição, suas cinco dimensões conceituais e práticas (verdade, justiça, memória, reparação e reforma das instituições) e a relação com a construção e fortalecimento democrático; transição política e democratização, a denominada “transitologia”, produzida por um grupo de renomados cientistas políticos durante os anos 80 e a crítica a respeito dessa abordagem na perspectiva da justiça de transição; além de trabalhos sobre a situação dos direitos humanos nas “democracias herdeiras de regimes autoritários” (Teles, 2007). Dentre as fontes não escritas, a pesquisa valeu-se de filmes e documentários nacionais e estrangeiros que abordam o período das ditaduras no Cone Sul e tratam de temas que vão desde os golpes militares, à participação de civis no aparato repressivo estatal, a resistência armada ao regime ditatorial, aos movimentos pela redemocratização, a luta dos familiares dos desaparecidos, os traumas individuais e coletivos deixados nas vítimas e na sociedade como um todo.

O problema de pesquisa, ao questionar acerca da singularidade da dinâmica de Justiça de Transição no Brasil e seus fatores condicionantes (e não determinantes), nos impulsiona a realizar um diagnóstico do caso brasileiro considerando suas diferenças e semelhanças em relação a outros países da região do Cone Sul que também se confrontaram com o legado de violência política e repressão estatal dos governos ditatoriais. Porém, é fundamental ressaltar que não se trata de fazer uma reconstrução da história política de todos esses países, mas um trabalho comparativo “controlado”, isto é, examinar as experiências internacionais de Justiça Transicional de países da mesma região que passaram por regimes autoritários altamente repressivos e que deixaram rastros de violência no presente e verificar em que medida essas experiências ajudam a elucidar a singularidade do caso brasileiro. Portanto, um esforço de diagnóstico do caso brasileiro por contraste e similitude com os casos do Cone Sul.

A abordagem metodológica está centrada, portanto, no desenvolvimento de uma narrativa histórica que integre as premissas apresentadas e que discuta a gênese e o desenvolvimento do processo de Justiça de Transição no Brasil, relacione e hierarquize as variáveis condicionantes

apontadas nas hipóteses de pesquisa. As especificidades do caso brasileiro são entendidas a partir de duas chaves: a primeira, leva em consideração a tradição de um Estado historicamente autoritário e pouco permeável às questões relacionadas aos direitos humanos e que optou por prescindir à ampla discussão sobre crimes cometidos pelo aparato estatal do regime anterior em favor da estabilidade da transição política e da pacificação nacional e da manutenção de certas práticas e instituições herdadas do regime militar. A segunda chave vem da experiência social de reconstrução da memória histórico-coletiva a partir da luta de atores da sociedade civil envolvidos na luta contra o esquecimento e impunidade, e que ao longo do período pós-ditatorial, mantiveram presentes no cenário público as demandas da Justiça de Transição, embora com pouca força e repercussão.

### **Estrutura da Tese**

O primeiro capítulo, “Ditaduras militares, transições democráticas e Justiça de Transição no Cone Sul: a exceção brasileira”, analisa as experiências de Justiça de Transição levadas a cabo na Argentina, Chile e Uruguai e Brasil, no período da redemocratização e após a retomada do regime democrático, com o objetivo de demarcar a excepcionalidade do caso brasileiro em relação aos demais. Primeiramente, busca-se chamar a atenção para o alto grau de violência perpetrada pelos regimes ditatoriais – violência compreendida como graves, generalizadas e sistemáticas violações aos direitos humanos – por meio de um sistema repressivo organizado e controlado pelo Estado. Aborda os distintos padrões de repressão política adotados por esses regimes, que variaram do menos judicializado (Argentina) ao mais judicializado (Brasil) e a influência da “legalidade autoritária” (Pereira, 2010) sobre os índices de violência letal (mortes e desaparecimentos forçados). Em cada caso, destaca-se na natureza da transição e a sua relação com as iniciativas de “acerto de contas” com o passado recente, os avanços e obstáculos na confrontação do legado ditatorial de violações de direitos humanos, com destaque para as medidas de “verdade e justiça” empreendidas em cada país.

O segundo capítulo, “O repertório teórico-conceitual da Justiça de Transição”, está constituído por três seções que abordam, respectivamente, os conceitos da Justiça de Transição; a emergência, evolução e consolidação do campo da Justiça de Transição; e o debate teórico acerca dos mecanismos que visam a confrontação de legado de violação em massa dos direitos humanos. Com o objetivo de localizar historicamente a gênese do debate acadêmico, o capítulo

trata da trajetória de formação do paradigma de Justiça de Transição ao longo do século XX, destacando a influência do Direito Internacional, especialmente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e das conferências internacionais realizadas sobre o tema. A última seção 2.3 pode ser considerada o cerne do capítulo, pois busca analisar as cinco vertentes fundamentais da Justiça de Transição – Verdade, Justiça, Reparação, Reforma das instituições e Memória – a partir da contribuição dos principais autores do campo e das experiências concretas levadas a cabo em cada uma das vertentes.

O terceiro capítulo, “Teorias da transição para a democracia: limitações e potencialidades para a análise da Justiça de Transição”, é dedicado a explorar e aprofundar a discussão teórica sobre transições democráticas, Justiça de Transição e democracia, de maneira a estabelecer um diálogo crítico com as teorias das transições do autoritarismo para a democracia, a denominada “transitologia”. O objetivo deste capítulo é ressaltar as limitações que essa gramática política oferece para os valores e as práticas da Justiça de Transição, seja no período da transição política ou da afirmação do regime democrático. Ao restringir o âmbito de análise à institucionalidade, privilegiar a estabilidade da mudança de regime em detrimento de um processo de “ajuste de contas”, adotar uma concepção minimalista e procedimental de democracia e subvalorizar a influência das variáveis externas ao âmbito doméstico (contexto internacional), os estudos canônicos sobre transições pouco recepcionam as vertentes fundamentais da Justiça de Transição.

No quarto capítulo, “A transição sem Verdade, sem Justiça e sem Memória (1979-1988)”, realiza-se a caracterização da transição democrática no Brasil a partir da abordagem teórica Justiça de Transição, sem descurar do papel da sociedade civil no longo processo de redemocratização e da mobilização dos movimentos sociais, particularmente dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs), contra o projeto de *Injustiça de Transição*, que materializou na ausência de “prestação de contas” acerca das graves violações de direitos humanos praticadas durante os governos militares. Na campanha do movimento de anistia, destacavam-se exigências afins ao programa da Justiça de Transição, como a de elucidação das mortes e desaparecimentos políticos, a responsabilização judicial dos autores desses atos, a revogação da legislação autoritária e a reforma das instituições violadoras a partir do desmantelamento do aparelho repressivo da ditadura. O capítulo procura estabelecer a relação entre a natureza da transição política ocorrida no Brasil e a ausência de Justiça de Transição, dado que o pacto transicional

incluía a não responsabilização dos perpetradores, o não esclarecimento dos fatos relacionados ao sequestro-morte-desaparecimento de opositores políticos e a consolidação de uma narrativa do “esquecimento” sobre a violência perpetrada pelas forças estatais, legitimada juridicamente pela Lei da Anistia Neste sentido, compõem o capítulo o debate sobre a anistia política (“anistia como perdão, impunidade e esquecimento” *versus* “anistia como verdade, justiça e memória”), as críticas à legislação aprovada em 1979, as narrativas sobre o passado ditatorial constituídas na transição e o legado ditatorial na Constituição Federal de 1988.

O quinto capítulo, “Estado e sociedade ante a Justiça de Transição (1989-2010)”, prossegue temporalmente com a discussão sobre a singularidade da Justiça no Brasil. Partindo da ausência de enfrentamento do legado ditatorial por meio de ações governamentais no campo Justiça de Transição, o capítulo aborda as iniciativas por “verdade e justiça” de familiares de vítimas da ditadura contra o silêncio institucional acerca da localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos e contra a interpretação da Lei da Anistia que garante a impunidade dos perpetradores. De mesmo modo, analisa o uso dos instrumentos jurídicos internacionais e da legislação do Direito Internacional dos Direitos Humanos pelos organismos de direitos humanos em petições que visam a punição dos graves delitos, considerados crimes de lesa-humanidade, cometidos por agentes estatais durante a ditadura militar. Ademais, busca-se identificar e analisar os esforços oficiais no campo da Justiça de Transição nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, chamando a atenção para os avanços ocorridos, especialmente nas políticas de reparação individual e coletiva, e as limitações desse processo.

O último capítulo contém um adendo acerca da instituição da Comissão Nacional da Verdade (CNV), dada a importância desse recente acontecimento para a conjuntura da Justiça de Transição no Brasil. O texto apresenta um breve histórico da CNV e, por conta da delimitação temporal da tese, e não tem a pretensão de realizar uma análise crítica ou discussão analítica sobre a atuação da CNV. As inquietações acerca da Comissão da Verdade brasileira servirão de inspiração para um próximo trabalho.



## 1 DITADURAS MILITARES, TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL: A EXCEÇÃO BRASILEIRA

Os países do Cone Sul da América Latina – Argentina, Brasil, Chile e Uruguai<sup>4</sup> – passaram por experiências de ruptura da ordem democrática durante a segunda metade do século XX, sobretudo nos anos 60 e 70, em um contexto internacional de acirramento da Guerra Fria. Os regimes ditatoriais instaurados pelas Forças Armadas, amplamente cunhados dentro e fora do meio acadêmico como “ditaduras militares”<sup>5</sup>, diferenciaram-se em termos de duração temporal, padrão repressivo, legalidade autoritária, força dos grupos de oposição, diretrizes econômicas, difusão e aplicação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), dentre outros aspectos inerentes aos contextos históricos e políticos nacionais (Pereira, 2010; Roniger; Sznajder, 2004; Saint-Pierre; Winand, 2007). Contudo, a perseguição e repressão estatal aos opositores políticos, em diferentes níveis de intensidade e alcance, estiveram presentes em todos esses regimes. Os serviços de informação e repressão, além de sua atuação interna, articularam-se em uma rede regional de cooperação e coordenação por meio da *Operação Condor*, que resultou na prisão e morte de centenas de militantes políticos durante o período de vigência dos regimes militares na região (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

Graves e sistemáticas violações aos direitos humanos, como as prisões arbitrárias, as execuções sumárias, os sequestros de familiares, os desaparecimentos forçados, a ocultação de

---

<sup>4</sup> Apesar do Cone Sul da América Latina ser considerado, tradicionalmente, a região constituída por três países – Argentina, Chile e Uruguai, sendo esta a noção utilizada nos trabalhos de Roniger e Sznajder (2008) e Pereira (2010), nesta pesquisa, assim como em outra parte da literatura consultada (Brito, 2004; Comissão, 2007; Saint-Pierre, 2007), o Brasil aparece incluído nessa denominação. O Paraguai, cujo regime ditatorial instaurado pelo general Alfredo Strossner remonta à década de 50, não será objeto de análise deste trabalho.

<sup>5</sup> Embora menos difundido na literatura, o termo *ditadura civil-militar* é utilizado por alguns autores no intuito de ressaltar o apoio e a participação de grupos civis na instauração do regime autoritário (Bauer; 2012; Padrós, 2012; Reis, 2010; 2012; 2014), ou mesmo diretamente no poder, como ocorreu no Uruguai, onde chefes de Estado civis governaram de 1973 a 1980 sob o controle rígido dos militares (Roniger; Sznajder, 2004). Na avaliação do historiador Daniel Aarão Reis sobre as complexas relações entre a ditadura e a sociedade brasileira, “embora os militares tenham sido protagonistas – inegáveis – de primeiro plano, tendo exercido sempre a Presidência da República, além de inúmeros outros papéis relevantes, a ditadura nunca foi obra exclusivamente sua” Reis (2014: 127). Apesar de compartilharmos do argumento de que a atuação de atores civis foi fundamental na manutenção das ditaduras no Cone Sul, consideramos que a expressão “ditadura militar” é mais adequada analiticamente dado o protagonismo político exercido pelos militares sobre o núcleo estratégico de poder naquele período e por ser o termo mais usual nas referências consultadas para a elaboração deste trabalho. Porém, conforme destaca Codato (2005:86), “foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (*i.e.*, o Executivo), depois o Estado (e seus vários aparelhos) e, em seguida, a cena política (*i.e.*, as instituições representativas)”.

cadáveres e a hedionda prática da tortura física, psicológica e sexual fizeram parte do rol dos crimes perpetrados pelos aparatos repressivos dos governos militares do Cone Sul. Outras violações de liberdades individuais e públicas decorrentes da perseguição política como a cassação de direitos políticos, o afastamento laboral compulsório, o banimento, o exílio forçado, o fim do *habeas corpus*, a censura às artes e aos meios de comunicação, a interdição dos organismos sindicais e a proscrição de partidos políticos compunham o quadro de repressão estatal. As Forças Armadas, apoiadas ideologicamente na DSN, advogavam sua missão patriótica de combater o “inimigo interno” e eliminar o “mal subversivo”. A figura do *detenido-desaparecido* tornou-se símbolo máximo da brutalidade alcançada pelo Terrorismo de Estado<sup>6</sup> que se instaurou nessas sociedades.

Na Argentina, a principal característica do sistema repressivo foi o recurso sistemático aos desaparecimentos forçados como método de repressão institucionalizado: mais que em qualquer outro regime ditatorial do Cone Sul, os governos das Juntas Militares abriram mão quase inteiramente dos procedimentos legais, como os processos judiciais em tribunais militares, privilegiando a ação extrajudicial e clandestina (Pereira, 2010). O golpe de 1976 deu início a um período de repressão sem precedentes na história contemporânea da Argentina, cuja ação produziu, nas palavras do escritor Ernesto Sábato, “a maior tragédia da história do país, e a mais selvagem”, (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 2003: 7 tradução nossa). Argentina é o país do Cone Sul com o maior número de estrangeiros desaparecidos durante a última ditadura militar (1976-1983) e, pelo menos, oito brasileiros foram alvo da repressão em território argentino, dentre eles o músico brasileiro Francisco Tenório Júnior, que estava em Buenos Aires acompanhando Toquinho e Vinícius de Moraes quando foi “tragado” pelo aparato repressivo, sem deixar pistas, na noite de 18 de março de 1976 (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado; 2009; Miranda; Tibúrcio, 1999).

No caso do Chile, entre 1973 e 1978, prevaleceram os tribunais militares “em tempo de guerra”, que duravam alguns dias, para o julgamento dos acusados de subversão. A repressão política no Uruguai chama a atenção pelo alto índice de detenções, o que levou o país a ter um

---

<sup>6</sup> Segundo Mignone (1991: 54 tradução nossa), “um Estado torna-se terrorista quando, de forma deliberada e por decisão política, utiliza os meios que dispõe, de forma clandestina, para ameaçar, sequestrar assassinar, torturar (...), contando com a cumplicidade dos órgãos oficiais e dando lugar a que seus habitantes se encontrem em uma situação de absoluta vulnerabilidade”.

dos maiores registros de prisioneiros políticos per capita da América Latina no período autoritário. Apesar da ampla utilização da tortura, das prisões arbitrárias e dos julgamentos em tribunais militares, o padrão de repressão da ditadura brasileira foi o de menor violência letal, em número de mortes e desaparecimentos forçados, dentre os casos analisados, conforme os dados apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1 – Violência letal e outros índices da repressão política no Cone Sul, 1964-1990**

Categorias	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
Período autoritário	1976-83	1964-85	1973-89	1973-85
Período mais repressor	1976-80	1969-74	1973-77	1973-76
Número de mortos e desaparecidos políticos	8.960(+) <sup>7</sup>	357(+) <sup>8</sup>	2.279 (+) <sup>9</sup>	346(+) <sup>10</sup>
Número de exilados	500.000	10.000	40.000	300.000
Número de prisioneiros políticos	30.000	25.000	60.000	60.000
Número estimado de pessoas processadas em tribunais militares	350	7.367	6.000	.....

**Fontes:** Pereira, 2004:56. Adaptado. Arquidiocese de São Paulo, 1985; Brasil, 2007; Comisión Nacional de Verdad e Reconciliación 1991; Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 2003; Comisión Nacional sobre Prisión Política e Tortura, 2004; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009; Miranda; Tibúrcio, 1999;; Roniger; Sznajder, 2004.

<sup>7</sup> Esta estatística refere-se apenas ao número oficial de mortos e desaparecidos políticos apurado pela *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas*. No entanto, fontes não oficiais estimam que o número alcance a 30.000.

<sup>8</sup> Este é o número de mortos e desaparecidos políticos reconhecidos oficialmente pelo Estado brasileiro (Brasil, 2007). Desse total, 136 obtiveram o reconhecimento imediato quando da aprovação da Lei nº 9.140/95 e seus nomes constam em lista anexa à Lei (Brasil, 1995). Os familiares de pessoas desaparecidas não relacionadas no Anexo I tiveram que apresentar um pedido de reconhecimento perante a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Conforme o livro-relatório *Direito à verdade e à memória*, a CEMDP analisou um conjunto de 339 casos, dos quais 221 foram objeto de deferimento e 118 indeferidos por não preencher algum requisito estabelecido na Lei nº 9.140/95, que previu a indenização aos familiares das vítimas (Brasil, 1995;2007). O *Dossiê Ditadura* organizado pelos familiares de mortos e desaparecidos políticos aponta um número maior de vítimas fatais, totalizando, pelo menos, 396 mortos e desaparecidos políticos (237 e 159, respectivamente), incluindo 30 casos no exterior de atingidos pela repressão política em países do Cone Sul e daqueles cuja morte ocorreu em decorrência de sequelas da tortura ou de acidente no exílio. Todavia, “esse número pode aumentar, pois não foram esgotadas todas as possibilidades de pesquisa e investigação, tais como as realizadas nos arquivos do SNI (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 19).

<sup>9</sup> Segundo o relatório da *Comisión Nacional de Verdad e Reconciliación* (1991: 883-887), esta estatística refere-se a três classificações: as “vítimas de agentes do Estado ou pessoas a seu serviço” (957 desaparecidos e 1.068 mortos), as “vítimas de particulares atuando sob pretextos políticos” (90 mortos) e as “vítimas da violência política” (164 mortos). A Comissão não se pronunciou sobre 641 dos 2.920 casos apresentados a ela. Não obstante, a “Comissão Nacional de Recompensa e Reconciliação” publicou um relatório, em 1996, com a confirmação de mais 899 casos, o que elevou o número total de vítimas da repressão no Chile a 3.197 (Roniger; Sznajder, 2004:25).

<sup>10</sup> Número estimado a partir de dados do relatório extraoficial *Uruguay: Nunca Mas* (Servicio de Paz y Justicia, 1989) e do *Informe final de la Comisión Para la Paz* (Comisión Para la Paz, 2003).

Conforme o referencial estudo de Anthony Pereira (2010), as ditaduras militares no Brasil, Argentina e Chile<sup>11</sup> utilizaram formas diferentes de institucionalizar a repressão política com o intuito de enquadrá-la em um arcabouço legal. Apesar de os processos por crimes políticos terem sido levados à Justiça Militar nos três países, “os procedimentos usados nesses julgamentos, a relação dos julgamentos com o aparato repressivo e os esforços de cada regime no sentido de legalizar a repressão variavam fortemente entre os países” (Pereira, 2010: 21). No trecho abaixo, o autor explica as características da legalidade autoritária brasileira.

Embora a violência letal tenha sido rara, um grande número de pessoas foi levado a julgamento político no Brasil. A maioria desses julgamentos ocorreu em tribunais militares. Apesar de não serem nem independentes nem imparciais, os tribunais militares não eram inteiramente militares, sendo formados por um juiz civil e quatro militares sem formação jurídica (...). Era possível recorrer das sentenças proferidas por esses tribunais junto a um tribunal militar de instância superior e, em seguida, ao Supremo Tribunal Federal. As investigações e os julgamentos eram processos longos, que muitas vezes se arrastavam por mais de dois anos a contar da data do início do julgamento no tribunal de primeira instância, até o proferimento da sentença pelo tribunal de recursos militar. (...). Se aceitamos que a razão entre os levados a julgamento em tribunal e os mortos pelo Estado revela algo sobre a estratégia judicial empregada por um regime, *a repressão, no regime militar brasileiro, parece ter sido mais judicializada que a de seus vizinhos* (...). (...) Essa razão, no Brasil, foi de 23 para 1. No Chile, por outro lado, ela chegou perto da paridade de 1,5 para 1; enquanto na Argentina, apenas uma pessoa foi levada a julgamento para cada uma das 71 pessoas mortas por métodos extrajudiciais (Pereira, 2010:58-59 grifo nosso).

O padrão repressivo brasileiro é classificado por Pereira (2010) de “conservador” na medida em que não rompeu totalmente com a legalidade preexistente, que também era baseada no uso da lei para perseguição de setores políticos de oposição, evitando o uso da violência letal, que ocorreu em menor escala se comparado aos países do Cone Sul, em particular a Argentina, onde a repressão foi essencialmente extrajudicial. O autor explica que, no Brasil, “a tortura era generalizada, mas os desaparecimentos eram raros, e os julgamentos em tribunais militares tinham a participação de juízes e advogados civis, abrindo espaço para a defesa dos acusados” (Pereira, 2010:34). Mais de 7.367 opositores e dissidentes políticos foram acusados judicialmente em tribunais militares, 10.034 atingidos na fase de inquérito (Arquidiocese de São Paulo, 1985:85) e quatro condenações à morte não consumadas (Brasil, 2007). O Quadro 1 apresenta as principais características da legalidade autoritária no Brasil, Chile e Argentina.

---

<sup>11</sup> O autor não incorporou o caso uruguaio em sua pesquisa.

**Quadro 1 – Característica da legalidade autoritária no Brasil, Chile e Argentina**

Características	Brasil (1964-1985)	Chile (1973- 1990)	Argentina (1976-1983)
Declaração de estado de sítio à época do golpe	Não	Sim	Sim
Suspensão de partes da antiga Constituição	Sim	Sim	Sim
Promulgação de nova Constituição	Sim	Sim	Não
Tribunais militares usados para processar um grande número de opositores e dissidentes civis	Sim	Sim	Não
Tribunais militares totalmente segregados do Judiciário civil	Não	Sim	Sim
<i>Habeas Corpus</i> para casos políticos	1964-1968 1979-1985	Não	Não
Expurgos na Suprema Corte	Algumas remoções e aumento no número de juízes	Não	Sim
Expurgos no restante do Judiciário	Limitados	Limitados	Sim
Revogação da inamovibilidade dos juízes	Sim	Não	Sim

Fonte: Pereira, 2010:58

A constatação acerca das diferentes formas legais ou não assumidas pela repressão política nos regimes militares do Cone Sul, de maneira nenhuma corrobora a narrativa de que teria ocorrido uma “ditabranda”<sup>12</sup> no Brasil, tal como alerta o próprio autor.

Não significa dizer que a ditadura brasileira tenha sido uma “ditabranda”. Uma maneira sensata de definir ditadura é como um governo que não é limitado constitucionalmente. Os governantes assumem o poder de forma inconstitucional, conferem a si próprios poderes de exceção (...) e permanecem no poder por quanto tempo lhes parecer conveniente (...). *Todas essas condições se aplicam ao regime militar brasileiro.* Os poderes da ditadura eram extraordinários, especialmente em fins de 1968 e em 1978. Sob sua custódia, milhares de pessoas foram torturadas, e houve centenas de mortos e desaparecidos. Além do mais, o golpe de 1964 influenciou os acontecimentos subsequentes na América Latina, abrindo caminho para golpes na Argentina, no Chile e no Uruguai. *Nem de longe é possível afirmar que o regime militar tenha exercido o poder de forma branda* (Pereira, 2010: 27 grifo nosso).

Apesar do grau de letalidade da repressão política ter sido menor no Brasil, se comparado aos índices de mortos e desaparecidos políticos dos demais países em questão, a ditadura brasileira não deixou de ser altamente violenta ao perpetrar outras graves, sistemáticas e generalizadas violações aos direitos humanos, algumas consideradas, à luz do direito internacional, “crimes de lesa humanidade”, como a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes contra prisioneiros políticos. Conforme o livro-relatório *Brasil: Nunca Mais*, a repressão era “contra tudo e contra todos”: além dos militantes das organizações (armadas ou não) de esquerda, atingiu estudantes, jornalistas, religiosos, sindicalistas, trabalhadores, políticos, militares, camponeses, indígenas, artistas e todos que fossem suspeitos de atividades “subversivas” (Arquidiocese de São Paulo, 1985: 83). Em uma breve radiografia dos atingidos pela repressão política no Brasil, estima-se que o Ato Institucional (AI) n.º1

---

<sup>12</sup> Este termo reapareceu no Editorial da Folha de São Paulo, do dia 17 de fevereiro de 2009, intitulado “Limites a Chávez”. Neste texto, o jornal fez uma crítica à vitória do presidente venezuelano no plebiscito popular que aprovou uma emenda constitucional que garantia a reeleição ilimitada para cargos públicos no país. De acordo com o Editorial, essa é uma forma de manipulação das regras do jogo, “típica de regimes autoritários compelidos a satisfazer o público doméstico, e o externo, com certa competição eleitoral”. Segundo o Editorial, ao contrário das “ditabrandas”, caso do Brasil entre 1964 e 1985, que “partiam de uma ruptura institucional e depois preservavam ou instituíam formas controladas de disputa política ou acesso à Justiça, o novo autoritarismo latino-americano faz o caminho inverso” (Folha de São Paulo, 2009). O Editorial utilizou a expressão “ditabranda” para caracterizar ditadura militar brasileira, deixando a entender que a ditadura instaurada no Brasil, com o golpe de 1964, teria sido mais “branda” e menos “dura” ou brutal que os demais regimes autoritários da região. A repercussão negativa gerou um abaixo assinado na internet, liderado por um grupo de intelectuais, cujo conteúdo afirmava que “a direção editorial do jornal insulta e avilta a memória dos muitos brasileiros e brasileiras que lutaram pela redemocratização do país”. O manifesto também prestava apoio e solidariedade aos professores Maria Victoria Benevides e Fábio Konder Comparato ante aos ataques a eles dirigidos, pela própria Folha de São Paulo em nota, após a publicação de suas cartas de crítica ao Editorial na seção “Painel do Leitor”.

provocou a cassação de 378 mandatos eletivos, a demissão de 10 mil funcionários públicos e a reforma compulsória de mais de uma centena de oficiais das Forças Armadas (Arquidiocese de São Paulo, 1985: 61); aproximadamente 50 mil prisões ocorreram nos primeiros meses após o golpe de Estado (Brasil, 2007: 30; Mezarobba, 2010: 8) e centenas de sindicatos sofreram intervenção. Até o ano de 1979, registra-se cerca de 10 mil exilados políticos, 245 estudantes expulsos das universidades, 130 banidos do território nacional, além da cassação dos direitos políticos e mandatos de aproximadamente 4.682 pessoas e milhares de presos políticos (Arquidiocese de São Paulo, 1985: 68).

A partir da década de 80, *novas* democracias emergiram nesses países após transições políticas estiveram condicionadas às especificidades de cada contexto nacional. Os governos civis recém-instaurados defrontaram-se com “o problema do torturador”, expresso no dilema de *processar e punir vs perdoar e esquecer* os crimes contra os direitos humanos praticados pelos governos militares (Huntington, 1994: 209). Por um lado, os organismos nacionais e internacionais<sup>13</sup> de direitos humanos, assim como atores políticos e sociais<sup>14</sup>, ressaltavam a importância das investigações das violações cometidas pelo aparato repressivo e a instauração de processos criminais contra os autores desses graves delitos como afirmação dos princípios democráticos e do Estado de Direito. Por outro lado, as Forças Armadas argumentavam que durante o período que estiveram no poder (ditatorialmente) travou-se uma guerra “justa e legítima” contra o “terrorismo” e que as iniciativas de Justiça de Transição (sobretudo as Comissões da Verdade e os julgamentos), ancoradas no “revanchismo”, comprometeriam a estabilidade da transição política e a reconciliação nacional.

Os grupos civis que se opunham à justiça retroativa seguiam a lógica da “teoria dos dois demônios” (Acuña; Smulovitz, 1995) para afirmar que ambos os lados – os grupos de resistência armados e as forças de repressão estatal – haviam cometido “excessos”, e que a consolidação democrática, apoiada em uma anistia geral, deveria ter precedência sobre tentativas de punição dos repressores (Huntington, 1994). Em alguns casos, as soluções encontradas para esse impasse foram menos condicionadas pelos argumentos que enfatizavam o dever dos novos governos de

---

<sup>13</sup> Destacou-se a atuação da então Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

<sup>14</sup> Os setores progressistas da Igreja Católica, notadamente nos casos brasileiro e chileno, desempenharam um importante papel na luta pelos direitos humanos; e certos líderes e partidos políticos da oposição ao regime militar. Também podemos ressaltar a militância de estudantes universitários, jornalistas, acadêmicos, escritores e compositores que endossaram a causa dos direitos humanos nesses países.



esclarecer os crimes do regime anterior e processar judicialmente os responsáveis que por certas condições políticas e institucionais como a natureza das transições democráticas e a distribuição do poder político após o fim das ditaduras militares (Huntington, 1994).

Portanto, neste capítulo, serão apresentadas e discutidas brevemente as principais características do processo de Justiça Transicional levado a cabo em cada país do Cone Sul, com o objetivo de destacar a relação dessas medidas de confrontação do passado com a dinâmica da transição para a democracia, assim como os avanços e os retrocessos ocorridos nos âmbito da responsabilização criminal dos perpetradores e do esclarecimento acerca das violações de direitos humanos.

## 1.1 Argentina

Diferentemente das transições democráticas pactuadas entre civis e militares em longos processos, como ocorreu no Brasil; ou precipitadas pela derrota do governo militar em um plebiscito convocado por ele mesmo para a sua perpetuação, como no caso chileno; ou acordada entre os militares e os principais partidos políticos do Uruguai; a transição argentina se deu na ausência de acordos entre o regime militar e as forças políticas de oposição, ou coalizões entre as forças políticas majoritárias para a formação de um futuro governo (Landi; Bombal, 1995; Marengo, 2007). O tipo de transição por “colapso” ocorrida na Argentina (O’Donnell, 1988), sem a imposição de condições por parte dos militares ou estabelecimento de pactos e acordos, foi central na conformação de uma ampla agenda de Justiça de Transição, marcada por avanços e retrocessos ao longo do período democrático. Além disso, há que se destacar o papel fundamental desempenhado pelas organizações de direitos humanos argentinas no processo de enfrentamento do legado de violência e repressão dos governos militares. A intensa mobilização social pelo tema dos *desaparecidos*, pautando as exigências de *aparición con vida*, em um primeiro momento, seguida de *verdad, justicia y memoria*, trouxe os valores e as práticas da Justiça de Transição para o centro do debate político na redemocratização.

Com a instituição da *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (CONADEP), a Argentina levou a cabo uma ampla investigação e divulgação sobre as graves, sistemáticas e generalizadas violações de direitos humanos ocorridas na última ditadura militar (1976-1983). O resumo do relatório final publicado pela CONADEP foi publicado como livro, intitulado *Nunca*

*Más*, e tornou-se um verdadeiro *best-seller* na Argentina e referência na matéria, servindo de inspiração para informes parecidos no Brasil, Chile e Uruguai (Mignone, 1991). A experiência argentina de Justiça de Transição também inovou ao processar e condenar os membros das Juntas Militares em um julgamento considerado único e exemplar na história da jurisprudência latino-americana e de enorme repercussão no direito internacional (Sikking, 2011), conhecido como *El Nuremberg Argentino*. Na transição argentina, “a construção do Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos tornou-se programa de governo” (Acuña; Smulovitz, 1995: 50 tradução nossa).

Em virtude do avanço das ações criminais, o governo de Raul Alfonsín (1983-1989) teve que lidar com a crescente onda de descontentamento e inquietação nas Forças Armadas, que culminou na insurreição dos “caras pintadas” na Semana Santa de 1987. Os militares insurgentes reivindicavam a interrupção dos processos judiciais contra os oficiais de baixo e médio escalões das Forças Armadas (Acuña; Smulovitz, 1995). Como forma de apaziguar o conflito, o Presidente Alfonsín promulgou, em dezembro de 1986, a Lei nº 23.492, conhecida como *Ley de Punto Final*, que impedia a abertura de novos processos contra os militares, fixando um prazo final de 30 dias para a apresentação de novas acusações e um tempo limite de 60 dias para dar início aos trâmites legais.

Em junho de 1987, ocorreu a aprovação da Lei nº 23.521 ou *Ley de Obediencia Debida*, cujo conteúdo legal isentava de responsabilidade penal todos os militares da patente de tenente-coronel para baixo (oficiais chefes, oficiais subalternos e suboficiais) e o pessoal de tropa das Forças Armadas, de Segurança, Policiais e Penitenciárias que haviam agido em cumprimento de ordens superiores. Essa disposição legal absorveu, portanto, todos os oficiais de baixa e média patentes envolvidos no aparelho repressivo, com exceção daqueles acusados dos crimes de estupro, roubo de bens, sequestro de crianças e ocultação e substituição de sua identidade, e de oficiais superiores do Exército (*jefes de zona*) que ocuparam postos de comando nas províncias argentinas durante a ditadura militar (America Watch; Centro de Estudios Legales y Sociales, 1991; Roniger; Sznajder, 2004).

Posteriormente, no primeiro ano de governo do Presidente Carlos Menem (1989-99), os ex-membros das Juntas Militares, dentre outras centenas de militares processados e/ou condenados, foram beneficiados pelos decretos presidenciais de indultos, justificados como necessários à reconciliação nacional e à estabilidade das relações entre o governo civil e as

Forças Armadas (Roniger; Sznajder, 2004). A busca da subordinação castrense ao poder constitucional levou os dois primeiros governos democráticos a fazerem uma série de concessões aos setores militares, limitando o processo de investigação dos crimes da ditadura e o indiciamento dos envolvidos nas graves violações de direitos humanos; concomitantemente, estes governos enfrentaram a pressão exercida pela opinião pública, contrária aos retrocessos da Justiça de Transição, e as manifestações convocadas pelo movimento de direitos humanos, que manteve sua vitalidade reivindicatória pela *verdad, justicia y memoria* (Vasconcelos, 2005).

Em 2003, após a eleição do Presidente Nestor Kirchner, que envolveu-se pessoalmente e ativamente no tema da Justiça de Transição, as *leyes del olvido* – as leis de *Punto final* e *Obediencia Debida* – são declaradas nulas pelo Congresso Nacional da Argentina. Dois anos depois, com base em normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade das duas Leis, sendo esta decisão judicial considerada “o corolário de um processo de luta de quase três décadas contra a impunidade, levado a cabo pelo movimento dos direitos humanos” (Guembe, 2005:121). A autora explica que

a incorporação dos tratados de direitos humanos à Constituição Nacional argentina, em 1994, foi determinante para que as decisões políticas ofensivas aos direitos das vítimas de graves violações aos direitos humanos não fossem mais toleradas. Ao adotar esses tratados e outorgar-lhes hierarquiaconstitucional, o Estado assumiu obrigações especiais de caráter internacional. (...) Estabeleceu-se que, como parte dessa obrigação geral, diante de violações graves ou sistemáticas surgem obrigações específicas que consistem em *investigar os fatos, punir os responsáveis, indenizar as vítimas e realizar reformas institucionais que impeçam a repetição das atrocidades*. (...) Dessa forma, as obrigações de hierarquia constitucional assumidas diante da comunidade internacional, cujo alcance foi definido ao longo do tempo, *limitam o poder do direito interno de perdoar ou omitir a punição dos fatos que constituem graves violações aos direitos humanos* (Guembe, 2005:122 grifo nosso).

A partir desse período, alguns juízes declararam nulos e inconstitucionais os indultos concedidos pelo presidente Menem aos repressores acusados de crimes de lesa humanidade, abrindo o caminho para o avanço das chamadas “mega causas”, como a da *Escuela de Mecánica de la Armada* (ESMA), onde funcionou um dos maiores centros de detenção clandestina do país. Em 2007, a Suprema Corte da Argentina ratificou as decisões das instâncias inferiores e confirmou também a inconstitucionalidade dos indultos.

Outra medida importante no âmbito da Justiça Transicional, apontada por Pereira (2010: 246), foi a exoneração de 52 oficiais militares de alta patente, no maior expurgo de militares desde o fim da ditadura, demonstrando uma atitude severa por parte do governo no que diz

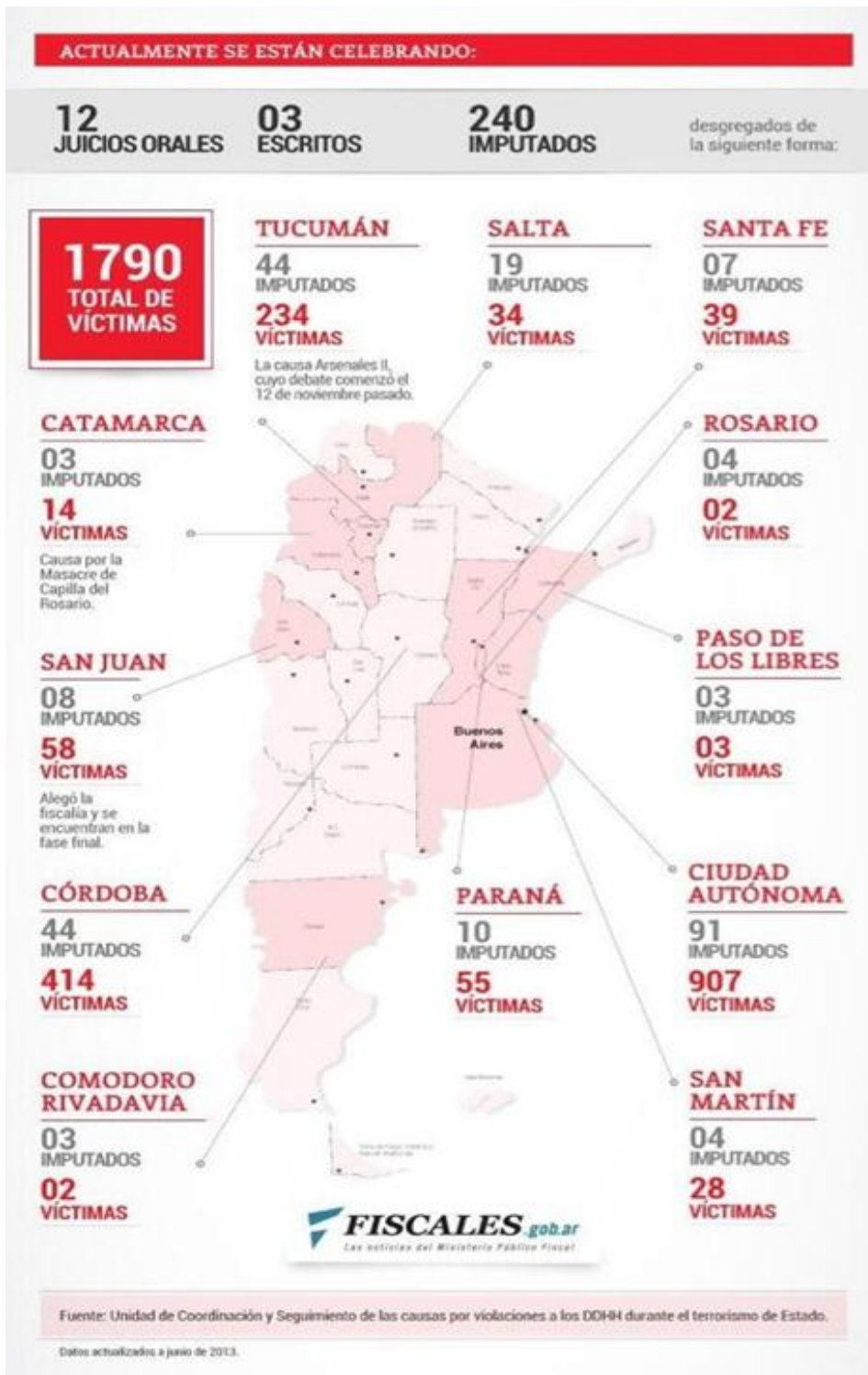
respeito ao controle civil e democrático das Forças Armadas, ao contrário do Brasil e do Chile, países onde as Forças Armadas sofreram poucas transformações institucionais após o fim dos regimes autoritários (Pereira, 2010). Argentina é o país latino-americano, dentre aqueles que enfrentaram o autoritarismo político na segunda metade do século XX, que mais avançou no campo de redefinição das relações entre civis e militares, tornando-se referência na matéria do controle democrático das Forças Armadas, com a limitação da autonomia militar e subordinação das instituições castrenses aos poderes públicos e à ordem republicana (Lopez, 2007; Saint-Pierre, Winand, 2007).

Até junho de 2013, mais de 400 pessoas, entre civis e militares, foram levadas a julgamento e outras 240 estão sendo processadas em causas sobre violações de direitos humanos que envolvem 1.790 vítimas de várias províncias do país (Mapa 1). Além dos processos judiciais em âmbito interno, há várias ações penais em tribunais no exterior contra agentes públicos, civis e militares, envolvidos no desaparecimento e morte de estrangeiros em território argentino, sendo emblemática a condenação à revelia do oficial Alfredo Astiz<sup>15</sup>, conhecido como *el ángel rubio*, à prisão perpétua pela justiça francesa, em 1990.

---

<sup>15</sup> Membro do *Grupo de Tareas* da ESMA, Astiz coordenou a operação de sequestro e desaparecimento, em 1977, de duas freiras francesas e do grupo de familiares de desaparecidos políticos, incluindo Azucena Villaflor, fundadora das *Madres de Plaza de Mayo*, que se reuniam na Igreja de Santa Cruz, em Buenos Aires, no qual se infiltrou fazendo-se passar por um irmão de um desaparecido.

Mapa 1 – Juulgamentos em andamento na Argentina



Fonte: Unidad de Coordinación Y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos durante el terrorismo de Estado.

## 1.2 Chile

Os militares chilenos estabeleceram as regras do jogo durante a redemocratização e impuseram suas condições para a instauração do novo regime, expressas na manutenção do arcabouço legal criado na ditadura – a Lei da Anistia de 1978 (Decreto-Lei 2191) e da Constituição de 1980 – tal como na permanência de Augusto Pinochet como comandante-em-chefe do Exército, até março de 1998 e depois como Senador vitalício, até sua renúncia, em julho de 2002. Roniger e Sznajder (2004:104-105) afirmam que “apesar de Pinochet ter perdido o plebiscito de 1988 e as eleições democráticas de dezembro de 1989, os militares retiveram grande parcela de poder e autonomia, o que fazia deles, em certa medida, árbitros na nova democracia”.

Embora a transição tenha preservado amplos poderes às Forças Armadas, a partir de uma posição privilegiada pelos altos índices de crescimento na economia (Roniger; Sznajder, 2004), a Justiça de Transição fez-se presente na redemocratização chilena graças a uma oposição democrática comprometida com a causa dos direitos humanos e, também, ao movimento de direitos humanos chileno. Este último constituiu-se como uma importante força de resistência social à ditadura, com destaque para as organizações de familiares de *detenidos-desaparecidos* e a prestigiada e atuante *Vicaría de la Solidariedad*, entidade de defesa e promoção dos direitos humanos ligada à Arquidiocese de Santiago. A Igreja Católica exerceu um papel na conformação de uma dinâmica de Justiça de Transição que teve como cerne a investigação dos graves abusos aos direitos humanos, com vistas à reconciliação nacional, e menor ênfase à responsabilização judicial dos envolvidos nos atos de repressão política (Brito, 2007).

No pleito eleitoral de 1989, os dois candidatos à presidência comprometeram-se com a reparação às vítimas do regime militar. Segundo a cientista política e consultora da Comissão Nacional da Verdade (CNV), Glenda Mezarobba, “o tema era tão forte, tão latente, que foi impossível inclusive para o candidato da ditadura ignorar essa questão” (Mezarroba, 2013). Porém, o tema dos direitos humanos foi considerado central pela *Concertación de Partidos por la Democracia*, coalizão de dezessete partidos políticos de oposição, tal como Roniger e Sznajder explicam no trecho abaixo.

Na plataforma da Concertación, a questão dos direitos humanos figurava com destaque. As experiências dos anos da ditadura, especialmente a perseguição de militantes de esquerda, paralelamente às *relações entre as organizações de direitos humanos e*

*partidos políticos*, contribuíram desde a década de 1990 para a difusão progressiva do *discurso dos direitos humanos como pedra angular de qualquer democratização futura*. Quando a oposição política a Pinochet recuperou-se do golpe inicial da repressão, o tema da violação dos direitos humanos e da centralidade do respeito pelos direitos humanos transformou-se num fator unificador de forças políticas profundamente divididas (Roniger; Sznajder, 2004:106).

Apesar da insistência dos grupos mais à esquerda do bloco oposicionista em favor de um amplo processo de “acerto de contas” com o passado recente, os líderes moderados afirmavam que deveria ser evitado um enfrentamento abrangente e frontal do legado de violações de direitos humanos, como ocorreu na Argentina (Huntington, 1994). Inicialmente não houve a instauração de processos judiciais contra os membros das Forças Armadas, mas o amplo conhecimento das transgressões aos direitos humanos do passado recente do Chile foi considerado a pedra angular do processo de reconciliação nacional.

No primeiro ano do governo de Patricio Aylwin (1990-1994), o decreto presidencial nº 355, de 25 de abril de 1990, criou a *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (CNVR) com o objetivo realizar uma investigação abrangente sobre os casos de violência estatal e política, de modo produzir um “esclarecimento global da verdade sobre as mais graves violações de direitos humanos”, nas quais estavam incluídas os casos de *detenidos-desaparecidos*, executados e torturados com resultado de morte em que agentes do Estado ou pessoas a seu serviço, assim como os sequestros e atentados contra a vida cometidos por particulares sob pretexto político (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991: xix tradução nossa). A CNVR buscou investigar e esclarecer individualmente e circunstancialmente o espectro de violações praticadas que resultaram em morte (2.279 casos, dos quais 2.115 tiveram o envolvimento de agentes estatais e 164 foram vítimas de ações políticas), deixando de fora de sua competência o esclarecimento de outros tipos de violações, como as milhares de prisões arbitrárias (Roniger; Sznajder, 2004). Os trabalhos investigativos deram origem ao extenso relatório, conhecido por *Informe Rettig*, em referência a Raúl Rettig, jurista e político chileno responsável por presidir a Comissão.

Se, por um lado, Patricio Aylwin não impulsionou os processos judiciais contra os membros do regime anterior, por outro lado, o presidente chileno demonstrou um grande empenho pessoal e político, dentro das limitações impostas pelas Forças Armadas, na busca pela verdade. O anúncio sobre o término dos trabalhos da CNVR e a publicação do *Informe Rettig* aconteceu por meio de um discurso em rede nacional, transmitido do Palácio de La Moneda pelo

rádio e televisão, em que o presidente reconheceu a responsabilidade do Estado chileno pelas arbitrariedades ocorridas no regime antecessor, afirmou o direito dos familiares à reparação moral e material, pediu perdão por esses atos e conclamou as Forças Armadas e de Segurança a fazerem o mesmo em nome da reconciliação nacional (Roniger; Sznajder).

Embora setores das Forças Armadas, especialmente aqueles vinculados ao general Pinochet, tenham se posicionado contra o conteúdo do relatório da CNVR, acusando-a de ter atuado com parcilidade e revanchismo, a investigação sobre as violações de direitos humanos continuou sendo aprofundada no governo do presidente Ricardo Lagos (2000-2006), também pertencente à *Concertación* (tal como o governante anterior, Lagos tem em sua biografia política a oposição ao regime militar e participação na luta pela redemocratização chilena). A *Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, presidida pelo Bispo Sergio Valech, da Arquidiocese de Santiago, concluiu que cerca de 35 mil pessoas foram reconhecidas como vítimas de detenção ilegal e tortura entre 11 de setembro de 1973 e 10 de março de 1990 (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2004). Dessa forma, o Chile acumula a instauração de duas Comissões da Verdade em sua história política pós-ditatorial e a publicação de dois amplos relatórios, contendo um detalhado panorama das violações de direitos humanos.

No âmbito da responsabilização penal, o poder judiciário chileno mostrou-se atuante frente à demanda de justiça e condenou, em 2008, o ex-chefe da *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA), o general Manuel Contreras, a duas prisões perpétuas, dentre outras condenações anteriores<sup>16</sup> e posteriores<sup>17</sup> a essa data que totalizam cerca de 289 anos de prisão por diversos crimes contra opositores políticos (Vanucchi, 2013). Pinochet também foi alvo de vários processos judiciais após a decretação de sua prisão em Londres, em 1998, e cumpriu prisão domiciliar no Chile até ser considerado inimputável. Com a redemocratização, o poder judiciário chileno, seguindo a experiência argentina, passou por amplas reformas promovidas pelos governos da *Concertación* que possibilitaram uma atitude mais progressista no campo dos direitos humanos, tal como a interpretação seletiva da Lei de Anistia de 1978 por parte dos magistrados para a investigação de delitos não abrangidos por esta legislação (Pereira, 2010).

---

<sup>16</sup> A primeira condenação se deu logo após o término do regime militar, em 1993, quando o militar foi condenado a sete anos de prisão, onde permaneceu até 2001 (Vanucchi, 2013).

<sup>17</sup> Em 2012 foi condenado em mais um processo criminal e recebeu a pena de 10 anos de prisão pelo desaparecimento de dois militantes políticos sequestrados em 1974 (Ex-repressor...,2012).



### 1.3 Uruguai

A transição para a democracia no Uruguai, acordada entre os dirigentes do regime ditatorial e os principais partidos políticos, estabeleceu um “compromisso de impunidade”: em troca da abertura política, os líderes civis comprometeram-se a não processar judicialmente os membros das Forças Armadas em virtude dos atos praticados no contexto da repressão política e em virtude de ordem de superiores. Roniger e Sznajder nos auxiliam, novamente, a compreender os meandros dessa negociação envolvendo o tema do legado das violações de direitos humanos no contexto das transições políticas no Cone Sul.

Os militares de linha dura defendiam e exigiam impunidade explícita, o que teria afastado das negociações as forças de esquerda da Frente Amplio. Uma rejeição à impunidade terminaria com toda transição à democracia. Declarações públicas feitas pelo general Medina, na época, deixaram claro que só os militares que haviam cometido “ações desqualificadas” (por ex. roubo, estupro) poderiam ser levados a julgamento. O exército não permitiria qualquer lance legal ou extralegal contra os que obedeceram ordens. Assim, *um dos principais custos da abertura política foi a aceitação implícita de que os perpetradores da violência contra os direitos humanos sairiam impunes* (Roniger; Sznajder, 2004:90).

Para O'Donnell (1988: 21), a mudança de regime no Uruguai “tratou-se de uma transição bastante lenta, fortemente controlada pelo governo até o fim”, que buscou “estabelecer controles institucionais pelas Forças Armadas sobre os futuros governos civis”. O pacto conhecido como *Acuerdo Del Club Naval*, negociado e assinado por líderes dos partidos políticos e do regime militar, em agosto de 1984, estabeleceu os limites do processo transicional. Contudo, a Lei da Anistia (Lei 15.737/85), aprovada pelo Parlamento uruguaio, dispunha que “estão *excluídos* da anistia os delitos cometidos por funcionários policiais ou militares (...) que foram autores, coautores ou cúmplices de atos desumanos, cruéis ou degradantes ou de detenção que pessoas que depois desapareceram” e que “esta exclusão se estende também a todos os delitos cometidos por motivos políticos por pessoas que tenham agido amparadas pelo poder do Estado ou em nome deste”<sup>18</sup> (Uruguai, 1985 grifo nosso tradução nossa). A partir desse momento, duas

---

<sup>18</sup> Do original: *Artículo 5º.- Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas, y por quienes hubieren encubierto cualquiera de dichas conductas.*

*Esta exclusión se extiende asimismo a todos los delitos cometidos aun por móviles políticos, por personas que hubieren actuado amparadas por el poder del Estado en cualquier forma o desde cargos de gobierno.*

comissões de inquérito foram instauradas na Câmara dos Deputados com o objetivo de investigar os sequestros seguidos de desaparecimento de cidadãos uruguaios na Argentina e no Chile, assim como esses mesmos atos ocorridos sob o regime ditatorial do Uruguai: essa investigação resultou em uma lista, apresentada ao poder judiciário, com 46 casos de graves violações de direitos humanos envolvendo militares e policiais (Roniger; Sznajder, 2004).

As Forças Armadas demonstraram-se temerosas com a possibilidade de serem julgadas devido à ausência de uma legislação específica que impedisse legalmente o andamento dos processos. Os setores castrenses pressionaram o governo de Julio Sanguinetti (1985-1990) no sentido de garantir a impunidade por meio da ampliação da anistia aos membros das Forças Armadas e de Segurança, sendo esta demanda rejeitada pela Frente Ampla, mas acatada, em parte, pelo Partido Blanco e apoiada pelo Partido Colorado (Roniger; Sznajder, 2004). Dessa maneira, em 1986, ocorreu a aprovação da Lei nº 15.848 ou *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado* (“Lei de Caducidade”), ratificada em um plebiscito nacional em 1989, que anistiou os militares e policiais responsáveis por graves violações de direitos humanos entre 1973 e 1985 (Uruguai, 1986). O Artigo 1º da Lei expressa e legitima a dimensão pactuada e negociada da transição política estabelecida no *Acuerdo Del Club Naval*.

Reconhece-se, como consequência da lógica dos fatos originados pelo acordo celebrado entre os partidos políticos e as Forças Armadas, em agosto de 1984, e para efeito de concluir a transição rumo à plena vigência da ordem constitucional, expirou o exercício da pretensão punitiva do Estado em relação aos delitos cometidos até 1º de março de 1985 por funcionários militares e policiais (...) com motivação política ou em razão do cumprimento de suas funções e em virtude de ações ordenadas pelos dirigentes que atuaram durante o período *de facto*<sup>19</sup> (Uruguai, 1986 grifo nosso tradução nossa).

Embora o indiciamento dos repressores tenha sido obstacularizado pela edição da referida legislação, no âmbito da verdade sobre as graves violações de direitos humanos destacaram-se duas iniciativas, de cunho extraoficial e oficial, respectivamente: em 1989, a publicação do relatório *Uruguay Nunca Más* pela entidade de direitos humanos *Servicio de Paz y Justicia* (SERPAJ); em 2000, a instauração, pela Presidência da República, da *Comisión Para la Paz*

---

<sup>19</sup> Do original: *Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.*

(COMPAZ), que funcionou como uma Comissão da Verdade, embora com mandato e atribuições reduzida. A COMPAZ foi alvo de várias críticas por parte da sociedade civil, que esperava um trabalho investigativo mais completo, com uma abordagem mais ampla acerca das violações de direitos humanos (Kreft; Lauzán; Le Saux, 2011). A Comissão publicou, em 2003, a partir da compilação dos dados coletados e das denúncias recebidas, um resumido relatório final com foco nos casos de cidadãos uruguaios *detenidos-desaparecidos* no país e no exterior, sobretudo na Argentina (Comisión Para la Paz, 2003).

A impunidade dos agentes públicos envolvidos no terrorismo de Estado retornou à agenda governamental no governo do presidente Tabaré Vázquez (2005-2010). O chefe do poder executivo anunciou a investigação dos casos não compreendidos na “Lei de Caducidade”, ou seja, aqueles envolvendo o sequestro de filhos de desaparecidos políticos, os assassinatos e desaparecimentos forçados de opositores políticos ocorridos antes de 1973, além dos casos de estrangeiros desaparecidos no Uruguai e de cidadãos uruguaios desaparecidos no exterior. Apesar dos obstáculos legais, em 2009, vinte e quatro anos após o fim do regime militar, o poder judiciário condenou o general Gregorio Álvarez, que governou ditatorialmente o país entre 1981 e 1985, a uma pena de 25 anos prisão, ratificada posteriormente pela Corte Suprema, por 37 crimes não legalmente anistiados. Ocorreu, no mesmo ano, um plebiscito de consulta popular sobre a anulação da Lei de Caducidade, cujo resultado foi novamente favorável à sua validade. Em 2011, o Senado uruaio aprovou um projeto de lei, derrotado na Câmara dos Deputados, que propunha a anulação da anistia dada aos membros do aparato repressivo.

Apesar dos julgamentos pontuais e da busca limitada pela verdade, o tema do legado da repressão política esteve presente na agenda política do país desde a redemocratização e foi amplamente debatido em dois plebiscitos nacionais em diferentes períodos da era democrática.

#### **1.4 Brasil**

Seguindo os casos chileno e uruaio, a retomada do poder pelas autoridades civis não significou a retirada por completo dos militares do cenário político nacional. Pelo contrário, a experiência brasileira demonstrou uma escassa diminuição da autonomia castrense e de sua influência em assuntos que extrapolavam a função e os poderes das Forças Armadas em uma democracia (Saint-Pierre; Winand, 2007). Portanto, o ambiente político e institucional pós-

ditatorial no Brasil, no qual os militares permaneceram como atores relevantes na vida pública, não favoreceu a instituição de uma Comissão da Verdade ou de qualquer tipo de ação judicial que levasse a julgamento os membros do aparato repressivo, favorecidos pela Lei da Anistia.

Pereira (2010) corrobora a ideia de excepcionalidade dos governos brasileiros no tratamento marginal do tema da Justiça de Transição, indo de encontro a uma tendência regional de revisão e discussão pública do passado ditatorial.

Embora a América Latina ocupe a linha de frente dessa onda de justiça transicional, o Brasil manteve-se relativamente afastado dessa tendência geral. Apesar dos significativos avanços feitos pelo país no sentido de desmontar a estrutura legal de seu regime militar (...) e a assinatura da quase totalidade dos grandes tratados internacionais sobre direitos humanos, o Brasil distingue-se pelo fato de seu governo federal ter se dedicado muito pouco para tratar da violência praticada pelo regime militar. Além de tentativas atrasadas e pouco divulgadas de investigar a morte e de indenizar as famílias, a atitude oficial do governo brasileiro com relação à justiça transicional foi, principalmente, de silêncio e amnésia (...). Tal tentativa de varrer para baixo do tapete as animosidades da era militar não conseguiu promover nem a paz social nem um consenso amplo com relação ao passado (Pereira, 2010: 25-26 grifo nosso).

Dos quatro países analisados, o Brasil é o único sem Comissão da Verdade (até 2012), sem julgamentos e condenações na esfera penal de agentes públicos, civis ou militares, e com o maior atraso temporal em reconhecer a responsabilidade do Estado pelas graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar. Além disso, de todos os países latino-americanos que adotaram Leis de Anistia, o Brasil é único em que esta impossibilitou qualquer tipo de julgamento por direitos humanos (Sikkink, 2011). Nos demais países, a despeito das anistias concedidas, alguns repressores foram a julgamento por crimes contra a humanidade que não estavam protegidos pela legislação, como foi o caso do Chile e Uruguai, demonstrando uma disposição do poder judiciário desses países na revisão das normas internas contra a impunidade. Apesar das importantes conquistas nas dimensões da reparação simbólica e material das vítimas da repressão e seus familiares, a Justiça de Transição é marcada por sua incompletude no enfrentamento do legado ditatorial de violações de direitos humanos, dado que pouco se avançou desde o período da redemocratização até o final do segundo governo Lula, em 2009, nos eixos da responsabilização criminal dos repressores, do esclarecimento completo da verdade e das reformas nas instituições de segurança. Como pode-se observar no Quadro 2, a Argentina está na linha de frente da Justiça de Transição, contemplando todos os mecanismos de “acerto de contas” com o passado ditatorial, incluindo o único a promover expurgos no poder judiciário, nas Forças Armadas e de Segurança Pública.

**Quadro 2 Comparação dos resultados da Justiça Transicional: Argentina, Chile, Brasil e Uruguai**

Questão	Brasil	Chile	Argentina	Uruguai
Anulação da autoanistia militar	Não	Seletiva <sup>20</sup>	Sim	Não
Civis isentos da justiça militar	Não	Não	Sim	.....
Expurgos no Judiciário	Não	Não	Sim	.....
Manutenção da Constituição promulgada pelo regime militar	Não; nova Constituição promulgada em 1988	Sim; algumas reformas em 1990	Não, restabelecimento da Constituição de 1854, posteriormente substituída em 1994	.....
Dirigentes do regime autoritário levados a julgamento	Não	Não	Sim	Sim
Outros responsáveis levados a julgamento	Não	Alguns	Sim	Alguns
Comissões da Verdade oficiais	Não	Sim	Sim	Sim
Indenização das vítimas	Sim <sup>21</sup>	Sim	Sim	Sim
Expurgos na polícia e nas Forças Armadas	Não	Não	Sim	....

Fonte: Pereira, 2011:58, com exceção dos dados do Uruguai, não incluídos na pesquisa do autor.

<sup>20</sup> “Alguns juízes interpretaram a anistia como se permitisse investigações (sem levar os acusados a julgamento) da violação dos direitos humanos. Além disso, alguns juízes determinaram que os desaparecimentos eram crimes que ainda corriam na justiça e, portanto, não eram abrangidos pela anistia” (Pereira, 2010: 238).

<sup>21</sup> “Indenizações foram pagas, em 1996-1998, a familiares de mortos e desaparecidos, no quarto governo civil após o fim do regime militar” (Pereira, 2010: 238).

Segundo Pereira (2010: 238 grifo nosso), “o resultado (da justiça transicional no Brasil) foi fortemente minimalista: *nem comissão da verdade nem julgamentos*”. O legado de violações de direitos humanos do regime anterior não foi ao centro do conflito político durante a transição e ocupou um lugar marginal na agenda política da redemocratização, ficando restrito à memória privada daqueles atingidos direta ou indiretamente pela violência estatal (Teles, 2007). Tampouco provocou intensa mobilização social, exceto por setores progressistas da Igreja Católica, que publicaram o mais importante relatório não oficial sobre a repressão política, o *Brasil Nunca Mais*, e pelas organizações dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, cuja plataforma de reivindicações não obteve apoio da classe política do país ou impacto na opinião pública nacional. Saint-Pierre e Winand (2007: 53) assinalam que “Sarney deixa o governo garantindo o atendimento de todas as demandas militares, como o não julgamento do período de exceção e a preservação da autonomia militar, com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparato militar”.

Somente a partir de 1995, com a aprovação da Lei nº 9.140 ou “Lei dos Desaparecidos” (Mezarobba, 2010) e a instauração da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), ocorreram avanços significativos *comparativamente* aos governos anteriores no âmbito da Justiça de Transição no Brasil. Por um lado, o avanço se deu em duas frentes: o reconhecimento por parte do Estado brasileiro da sua responsabilidade frente às violações de direitos humanos e a criação de programas e comissões de reparação material e simbólica às vítimas e de políticas públicas de memória (Abrão; Genro, 2012). Por outro lado, a Lei não avançou do ponto de vista do conhecimento da verdade e do alcance da justiça ao não estabelecer como seu propósito, respectivamente, o esclarecimento circunstancial das violações e a punição dos repressores, as duas principais demandas dos familiares de mortos e desaparecidos (Mezarobba, 2010). Tal como a CEMDP, a Comissão de Anistia (CA), criada em 2001 para examinar os requerimentos de reparação econômica de caráter indenizatório dos anistiados políticos, não possui a competência para investigar e punir os torturadores e demais membros do aparato repressivo do regime militar envolvidos em violações de direitos humanos.

Encerrada essa breve e preliminar caracterização crítica dos casos regionais, necessária para ressaltar a singularidade do caso brasileiro, a tese se encaminhará para a análise desse objeto e o desenvolvimento do argumento central proposto.

## 2 O REPERTÓRIO TEÓRICO-CONCEITUAL DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Os processos de mudança de regime político, sobretudo aqueles que resultam das transições de sistemas ditatoriais para democráticos, implicam na emergência de uma série de desafios. Por um lado, há a preocupação com a definição das regras e procedimentos que definirão o futuro político, a restauração efetiva das liberdades individuais e públicas, outrora cassadas e violadas, e o funcionamento estável das instituições do Estado de Direito anteriormente vetadas à participação cidadã (O'Donnell; Schmitter, 1988). Nesta perspectiva teórica da transição para a democracia, privilegia-se a capacidade de negociação entre as elites políticas e a estabilidade da mudança de regime. Por outro lado, os processos transicionais não suscitam apenas desafios relacionados com o retorno à normalidade institucional e ao restabelecimento das regras do jogo democrático, mas trazem à tona o “problema humanitário” (Reátegui, 2011) imposto pelo legado de violações de direitos humanos herdado do regime anterior. A necessidade de enfrentar o passado recente, investigando os crimes do aparato repressivo, julgando os perpetradores e promovendo a reparação das vítimas do poder arbitrário do Estado, apresenta-se como a afirmação dos princípios que regem o Estado de Direito, mas também como um exercício coletivo de *reconstrução* da memória histórica.

### 2.1 O que é a Justiça de Transição

Segundo Teitel (2003: 69 tradução nossa), a “Justiça de Transição” (*transitional justice*) pode ser entendida como “uma concepção de justiça associada com períodos de mudança política, caracterizada pela resposta legal na confrontação das irregularidades dos regimes repressores anteriores”<sup>22</sup>. A discussão da autora está inserida no contexto do colapso da União Soviética, da desintegração do bloco comunista europeu e das transições para a democracia na América Latina. O estudo de Teitel (2000) visa explorar o papel exercido pelo Direito nos períodos de transformação política radical, atento ao fato de que essa “resposta legal” do Estado aos crimes do passado é moldada pelas condições políticas da transição. Deste ponto de vista, o processo de transição é examinado não apenas pela ótica dos procedimentos democráticos, notadamente os processos eleitorais, mas também a partir de outras práticas que demonstrem a

---

<sup>22</sup> Do original: *Transitional justice can be defined as the conception of justice associated with periods of political change, characterized by legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor regimes.*

aceitação do Estado de Direito e da democracia liberal (Teitel, 2000), nas quais estão incluídas as iniciativas de Justiça de Transição.

O argumento de Teitel (2000; 2003), considerada uma referência na literatura sobre o tema, é que há uma estreita relação entre as medidas de justiça adotadas para lidar com crimes do regime passado e os limites impostos pelas condições políticas. A partir de uma abordagem construtivista, a autora afirma que as concepções de direito e justiça são moldadas pelas circunstâncias políticas, mas não são um mero produto destas, sendo também partes constitutivas do período de mudança. O direito e a política aparecem interrelacionados, de maneira que “o *contexto político* é um elemento fundamental que molda e é moldado pelas medidas de justiça” (Santos, 2009: 476 grifo da autora).

O conceito de Teitel ressalta a temporalidade na qual se insere essa concepção de justiça – *periods of political change* – portanto, no contexto de transformação política, de *transição* do autoritarismo político a um regime de cunho democrático. Na perspectiva de Santos (2009: 477), essa concepção de Justiça de Transição apresenta algumas limitações teóricas e analíticas, visto que “é difícil determinar com precisão o início e o fim de um período de transição. (...) Os processos de democratização são mais descontínuos do que a literatura sobre justiça de transição parece indicar”. Ademais de buscarmos compreender a Justiça de Transição para além de suas implicações legais, utilizamos uma ideia de larga temporalidade, visto que a adoção de seus mecanismos ultrapassa a curta temporalidade do período de mudança de regime político. O uso de uma temporalidade restrita acabaria por transgredir a própria dimensão político-normativa da Justiça de Transição à qual nos vinculamos nesta tese. Embora a autora mencione *legal responses*, a Justiça de Transição denota um conjunto de ações para enfrentar o legado autoritário não apenas no âmbito jurídico, mas também nas esferas políticas, institucionais e sociais. Desta maneira, outros conceitos de Justiça de Transição, mais abrangentes do ponto de vista temporal e processual, serão apresentados.

Segundo o verbete *Transitional Justice* publicado na *The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity*:

A Justiça de Transição refere-se ao campo de atividade e pesquisa que busca entender como sociedades lidam com os legados de abusos contra aos direitos humanos ocorridos no passado, as atrocidades em massa ou outras formas de traumas sociais severos, incluindo genocídio ou guerra civil, com o intuito de construir um futuro mais democrático, justo ou pacífico.



O conceito é comumente entendido como uma estrutura para o enfrentamento dos abusos passados e como componente de uma transformação política mais ampla. O que geralmente envolve uma combinação de *estratégias judiciais e não judiciais que se complementam*, tais como processar os perpetradores, estabelecer comissões da verdade e outras formas de investigação do passado, empreender esforços de reconciliação (...), desenvolver programas de reparação para aqueles mais afetados pela violência, (...) manter viva a memória das vítimas e reformar um amplo espectro de instituições estatais que cometeram abusos – como o serviços de segurança, a polícia ou militares – no intuito de prevenir violações futuras (Bickford, 2004: 1045 tradução nossa)<sup>23</sup>.

A partir da definição do autor supracitado, o estudioso brasileiro sobre Justiça de Transição e membro da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, Marcelo Torelly, conclui:

Do ponto de vista *institucional*, portanto, o termo Justiça de Transição se refere ao acervo de experiências empreendidas para a superação do autoritarismo, e, do ponto de vista *acadêmico*, um amplo campo investigativo, por excelência *interdisciplinar*, que se foca no conhecimento e avaliação dessas medidas de alta complexidade para o enfrentamento do legado autoritário (Torelly, 2012:106 grifo nosso).

Conforme Bickford (2004), a legitimidade do argumento normativo em favor da Justiça de Transição apoia-se em duas fontes: a primeira, centrada na *vítima*, e a segunda, ancorada no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário. Por influência das organizações de direitos humanos, as medidas concretas de Justiça de Transição tendem a focar nos direitos das vítimas, aqueles que sofreram direta ou indiretamente com as consequências da repressão política ou da violência de conflitos armados, no sentido de promover-lhes a mais ampla reparação. Outra fonte de legitimidade deriva dos tratados internacionais de direitos humanos cujas normas criam uma série de obrigações legais aos Estados que os ratificam, dentre elas, o dever de criminalizar a conduta ofensiva aos direitos humanos, investigar as violações e responsabilizar penalmente os autores (Bickford, 2004; Ramos, 2006).

Na perspectiva da Organização das Nações Unidas (ONU), a Justiça de Transição compreende “o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em

---

<sup>23</sup> Do original: *Transitional justice refers to a field of activity and inquiry focused on how societies address legacies of past human rights abuses, mass atrocity, or other forms of severe social trauma, including genocide or civil war, in order to build a more democratic, just, or peaceful future. The concept is commonly understood as a framework for confronting past abuse as a component of a major political transformation. This generally involves a combination of complementary judicial and nonjudicial strategies, such as prosecuting perpetrators; establishing truth commission and other forms of investigation about the past; forging efforts toward reconciliation in fractured societies; developing reparations packages for those most affected by the violence or abuse; memorializing and remembering victims; and reforming a wide spectrum of abusive state institutions (such as security services, police, or military) in an attempt to prevent future violations.*

chegar a um acordo quanto ao legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação” (Organização das Nações Unidas, 2009: 325). Van Zyl também coloca ênfase no propósito de reconciliação e pacificação da Justiça de Transição, de modo a conceituá-la como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos” (Zyl, 2011: 47). Para este autor, a Justiça Transicional permite a toda a sociedade compreender melhor a natureza, as causas, as consequências e as responsabilidades acerca das violações.

No relatório sobre o tema emitido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 2004, intitulado “O Estado de Direito e a Justiça de Transição em sociedades em conflito e pós-conflitos”, a ONU chama a atenção da comunidade internacional para a importância de uma abordagem integrada e complementar no âmbito da Justiça de Transição com o intuito de garantir a justiça, a paz e a democracia nessas sociedades. O documento destaca a centralidade da promoção da Justiça de Transição e do restabelecimento do Estado de Direito, identificado com a prevalência do Império da Lei, da igualdade jurídica, da separação de poderes, dentre outros aspectos, para a consolidação da paz em situações pós-conflitos. Também assinala a necessária complementaridade entre os instrumentos de Justiça de Transição de caráter judicial (os tribunais nacionais, internacionais ou mistos) ou extrajudicial (as Comissões da Verdade) e os programas de reparação, assim como a reflexão coletiva acerca do significado da Justiça de Transição naquele contexto.

A comunidade internacional apressou-se em descrever uma fórmula específica de justiça de transição, enfatizando tanto os processos penais quanto as comissões da verdade, sem primeiro permitir que as vítimas e os grupos sociais do país tivessem a oportunidade de refletir e decidir sobre um ponto de equilíbrio adequado. A comunidade internacional deve ver a justiça de transição de uma forma que vá além dos julgamentos e tribunais. Os desafios dos ambientes pós-conflitos necessitam de um planejamento que equilibre uma multiplicidade de objetivos, incluindo a busca de responsabilização, da verdade e da reparação, a preservação da paz e a construção e consolidação da democracia (Organização das Nações Unidas, 2009: 332).

Segundo Abrão e Genro (2012; 2013:579), “a justiça de transição é uma resposta concreta ao legado de violência deixado por regimes autoritários e/ou conflitos civis em escala”, com o objetivo de (re)estabelecer o Estado de Direito, revelar as violações de direitos humanos e promover a reconciliação nacional e consolidação democrática por meio da implementação de

um conjunto de iniciativas no âmbito da apuração da verdade sobre os fatos do passado, da reparação das vítimas, da memória histórica e da responsabilização criminal. Para estes autores, “é uma forma de justiça na qual as sociedades transformam a si mesmas depois de um período de violação generalizada dos direitos humanos” (Abrão; Genro, 2013:579).

A Justiça de Transição pode ser considerada uma “política da memória” (Brito; Enríquez; González, 2004). Este conceito é interessante porque incorpora as diversas iniciativas – estatais e sociais, oficiais e não oficiais – de reelaboração do passado recente, em contraposição às estratégias de esquecimento ou “apagamento” (Kehl, 2010) da violência dos regimes ditatoriais. A política da memória, segundo Brito, Enríquez e González (2004: 61), expressa um duplo significado: estritamente concebida, refere-se às políticas de “verdade e justiça” (investigações e julgamentos) desenhadas pelo Estado para lidar com o passado na transição (memória oficial ou pública); de forma mais ampla, diz respeito ao modo como a sociedade interpreta e apropria-se de seu passado (memória social) e molda seu futuro,

Apesar da variedade de experiências internacionais no campo da Justiça de Transição, das quais podem ser extraídas orientações para a aplicação dessas medidas, a literatura sobre o tema ressalta que não há um modelo a ser seguido ou “receitas universalmente aplicáveis” (Reátegui, 2011:40). Pelo contrário, o alcance das iniciativas vai depender das “condições concretas nacionais” (Brito; Fernández; González, 2004) e podem encontrar limitações e constrangimentos nos contextos políticos internos. Essa ideia é reforçada por dois autores já mencionados: Van Zyl (2011:47) diz da necessidade de “equilibrar cuidadosamente as exigências da justiça e a realidade do que pode ser efetuado a curto, médio e longo prazo” e Teitel (2003) afirma a importância do contexto político na ampla confrontação das injustiças do passado.

## **2.2 Emergência, evolução e consolidação do campo da Justiça de Transição**

O campo teórico e empírico da Justiça de Transição formou-se ao longo da segunda metade do século XX e expandiu-se, sobretudo a partir da década de 80, quando o mundo assistiu à chamada “terceira onda de democratização” na América Latina e no Leste Europeu (Huntington, 1994). Os processos de transição abriram um leque de estudos destinados a compreender não apenas as condições institucionais necessárias para a superação dos regimes ditatoriais e a instauração da democracia política, mas também serviram de terreno fértil para a

difusão de reflexões acerca das formas de lidar com as “feridas abertas” em decorrência de anos ou décadas de graves violações aos direitos humanos. Os estudos nesse campo reuniram pensadores de diversos campos do conhecimento das Ciências Humanas, sobretudo o Direito, a História e a Ciência Política, que buscaram dialogar com diferentes tradições de pensamento, estruturando a Justiça de Transição como um paradigma teórico interdisciplinar.

Embora tenha se originado do campo dos direitos humanos, a Justiça de Transição tornou-se como um campo diferenciado deste por ter feito emergir “uma rede internacional de indivíduos e instituições, cuja coerência interna é mantida por conceitos comuns, objetivos práticos e distintos pedidos de legitimidade” (Arthur, 2009; 2011: 76). Este autor identifica quatro características do que denomina “campo<sup>24</sup> da Justiça de Transição”: 1- uma clara diferenciação do campo do qual originou-se, ou seja, o campo dos direitos humanos; 2- um conjunto de atores que possui objetivos comuns e são orientados uns aos outros em sua prática; 3- o desenvolvimento de instituições que promovem esses objetivos; 4- a promoção de distintos critérios de julgamento de autolegitimação (Arthur, 2009; 2011).

O campo da Justiça de Transição emergiu de um conjunto de interações entre certos indivíduos (ativistas, advogados, juristas, especialistas em política comparada etc) preocupados com os direitos humanos, as dinâmicas dos processos de transição democrática iniciadas nos anos 80 e o esforço de ONG’s, organismos internacionais e núcleos de pesquisa na universidade interessados nessa discussão. O final dos anos 80 e início da década de 90 é identificado como o período de criação e difusão do termo e também de estruturação do próprio campo da Justiça de Transição como “uma nova espécie de atividade no campo dos direitos humanos e como uma resposta aos dilemas políticos concretos enfrentados por ativistas de direitos humanos face aos contextos transicionais” (Arthur, 2011:78).

Do ponto de vista deste autor, o fenômeno das transições, especificamente o das “transições para a democracia”, exerceu um papel significativo no surgimento e estruturação deste novo campo e, por isso, deve ser analisado com cuidado para que se compreenda o conteúdo conceitual da Justiça de Transição. A mudança política foi entendida na chave da

---

<sup>24</sup> O autor ressalta que seu trabalho “não apresenta uma análise de um campo, no sentido defendido pelo teórico Pierre Bourdieu, mas sim uma história conceitual que em si mesma oferece algumas indicações para tal análise” e afirma que parte de uma compreensão mais “flexível” do termo campo, embora seu entendimento guarde semelhança com a ideia de campo como “um conjunto estruturado de relações entre posições, ocupado por atores com um conjunto particular de disposições, que são hierarquicamente ordenados e operam de acordo com uma lógica interna distinta” (Arthur, 2011: 76).

“transição para a *democracia*” – sendo esta a lente normativa através da qual esse processo de transformação passou a ser analisado – o que, por conseguinte, moldou o tipo de justiça a ser aplicada nesse contexto.

De fato, entender o que se compreendeu por “transição” auxilia a esclarecer o que foi considerado ser uma medida de justiça apropriada. Explica porque medidas de processo judicial, busca da verdade, restituição e reforma das instituições estatais abusivas – e não outras medidas de justiça, como aquelas associadas a reivindicações por justiça retributiva – foram reconhecidas como iniciativas legítimas de justiça durante um período de mudanças políticas (Arthur, 2011:78).

Portanto, as medidas consideradas necessárias para o enfrentamento do passado de violência estatal – resgate da verdade, processos judiciais, reparações e reformas dos aparatos de segurança – expressas nas conferências internacionais realizadas sobre a temática, encaixaram-se, basicamente, em duas metas normativas que serviram de guia para a estruturação do campo: a primeira, de fornecer alguma forma de justiça para as vítimas da repressão com o intuito de redimir o seu sofrimento e a segunda, de facilitar a saída do autoritarismo e dar suporte à nova democracia (Arthur, 2009; 2011).

Ainda segundo este autor, o conceito de Justiça de Transição traz alguns limites e objeções: 1- qual o ponto final da transição? Quando termina? Quais as reivindicações são consideradas legítimas?; 2- o contexto da mudança: se transição do autoritarismo para democracia ou transição de um conflito armado para a paz (visto que o conceito pode ser usado em ambos os casos) e como isso influencia nos problemas práticos a serem enfrentados; 3- a dificuldade de transpor os diagnósticos regionais dos países latino-americanos para outras partes do mundo, como a Europa do Leste e África, se levarmos em consideração que o campo da Justiça de Transição esteve historicamente localizado nas transições democráticas latino-americanas; 4- a aplicabilidade do conceito em contextos onde não há uma transição discernível, por exemplo, nos casos em que se demanda a reparação de injustiças históricas como o legado de exclusão e preconceito decorrente dos séculos de escravidão e colonialismo e o impacto dessa herança nas vidas de negros/as e indígenas; 5- nos anos 90, o questionamento acerca do paradigma das transições em si, em seus aspectos empíricos, dado que muitos países haviam fracassado ou estavam enfrentando obstáculos em seu processo de construção democrática (Arthur, 2009; 2011).

Embora haja divergência sobre a autoria original da expressão “Justiça de Transição”, a professora de Direito Comparado da *New York Law School*, Ruti Teitel, é quem aparece com maior destaque<sup>25</sup>. No prefácio de seu livro *Transitional Justice*, Teitel (2000) afirma que o colapso da União Soviética e a queda do Muro de Berlim, no final da década de 80, marcaram o debate acerca das implicações da Justiça de Transição para os Estados em perspectiva de liberalização e a questão da “punição ou impunidade” nas transições para a democracia passou a ser discutida na academia e nos encontros políticos. Teitel (2000: vii) menciona algumas conferências das quais participou no início dos anos 90, entre elas, *Political justice and transition to the rule of law in East Central Europe*, realizada em Praga, em 1991; a conferência de Salzburgo, *Justice in time of transition*, organizada pelo *Charter Foundation 77*, em 1992; e *Restitution in Eastern Europe* convocada pela *Central European University*, na cidade de Budapeste, em 1993.

A realização dessas conferências em países do Leste Europeu em processo de transformações políticas e de confrontação da violência praticada pelo regime anterior comprova o avanço do debate a partir dos anos 90. Na esteira das discussões sobre como enfrentar o legado de violações de direitos humanos do *apartheid*, a África do Sul sediou, em 1994, a conferência *Dealing with the past*, promovida pelo *Institute for democracy in South Africa*, que antecede a criação da “Comissão da Verdade e Reconciliação” no país. No entanto, a conferência *States crimes: punishment or pardon*, organizada pelo *Aspen Institut*<sup>26</sup>, em 1988, precursora daquelas

---

<sup>25</sup> A disseminação inicial da expressão *transitional justice* nos meios acadêmicos foi impulsionada pela repercussão dos três volumes da obra *Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes*, organizados por Neil Kritz, em 1995. Esse conjunto de publicações reúne artigos que abordam temas relevantes no contexto da justiça de transição; no volume 1, *general considerations*, são examinadas como as transições moldam as opções de justiça, as comissões da verdade, as sanções criminais e não-criminais, a responsabilidade de superiores e subordinados, e os direitos de restituição, compensação e reabilitação das vítimas. Este primeiro volume apresenta trabalhos de autores da Ciência Política consagrados na discussão do tema das transições (O'Donnell, Schmitter, Huntington e Linz) e textos considerados fundantes do campo da justiça de transição, escritos por Zalaquett, Teitel, Neier, Malamud-Goti, Hayner, Orentlicher e Elster. O volume 2, *countries studies*, examina as iniciativas de justiça transicional implementadas em países da ex-União Soviética (Rússia, Lituânia), do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia), do leste europeu (Tchecoslováquia, Hungria, Bulgária, Albânia), da África (Uganda) e da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) a partir da segunda metade do século XX. O caso da Alemanha é analisado em dois períodos históricos: o processo de “desnazificação” no pós- 2ª Grande Guerra (perseguição penal; reforma educacional; compensação das vítimas, etc) e as políticas de justiça transicional adotadas no período subsequente ao fim do regime comunista. O terceiro e último volume é uma compilação de tratados, leis, regulamentos e decretos, cláusulas constitucionais, decisões oficiais, relatórios de comissões de inquérito oficiais de 28 países e organizações internacionais.

<sup>26</sup> “Organização educacional e de estudos políticos, com sede em Washington, DC, cuja missão é fomentar lideranças baseadas em valores duradouros e proporcionar local apartidário para lidar com questões críticas” (Aspen

mencionadas por Teitel, é considerada um evento-chave na construção e estruturação conceitual do campo por ter reunido uma série de ativistas de direitos humanos e intelectuais, de vários países, interessados em comparar as experiências de busca por justiça em diferentes contextos de transição e em discutir acerca dos desafios políticos, morais e legais que envolvem a punição de crimes cometidos pelo Estado (Arthur, 2009; 2011).

As reflexões de três autores destacaram-se como norteadoras dos debates ocorridos nesta conferência: a obra pioneira de John Herz, *From dictatorship to democracy: coping with the legacies of authoritarianism and totalitarianism*, publicada em 1982; o artigo *Confronting human rights violations committed by former governments: principles applicable and political constraints*<sup>27</sup> do renomado advogado chileno, Jose Zalaquett; e o texto do argentino Malamud-Goti, da Universidade de Buenos Aires, em defesa da Lei de Ponto Final. O evento também contou com a participação de outros importantes pensadores que contribuíram na consolidação do campo: Diane Orentlicher, da *Columbia University*; Ronald Dworkin, da *New York University*; e o cientista político brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro, da Universidade de São Paulo (USP), membro da Comissão Nacional da Verdade (CNV); além de representantes da renomada *Human Rights Watch*, como o seu fundador, Aryeh Neier, e o advogado argentino Juan Méndez, que posteriormente presidiria o *International Center of Transitional Justice* (ICTJ).

A conferência do *Aspen Institut* concentrou-se na discussão de três questões centrais: 1- se havia a obrigação perante o Direito Internacional de punir os autores de violações de direitos humanos; 2- se o Estado teria a obrigação de esclarecer essas violações, no sentido de buscar a verdade; 3- se as medidas de justiça deveriam ser limitadas pela “discrição” e “prudência” (Arthur: 2011: 111). Com relação à primeira questão, as conclusões foram de que o Direito Internacional costumeiro não apontava para a obrigação geral de punir tais transgressões, apesar de os tratados poderem incluí-la em seus dispositivos. A menção ao Direito Internacional, como base legal para a responsabilização dos violadores, só apareceria de forma mais clara, no campo da Justiça de Transição, a partir dos anos 90, quando da publicação do artigo de Orentlicher (1991), *Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime*. Nesta

---

Institute, 2014 tradução nossa). A conferência *States crimes* foi organizada por Alice Henkin, diretora do Programa “Justiça e Sociedade” do *Aspen Institute*, que reúne pesquisas e publicações na área dos direitos humanos

<sup>27</sup> O texto foi publicado originalmente no relatório final *States crimes: punishment or pardon* organizado pelo Programa “Justiça e Sociedade” do *Aspen Institute*. Todavia, este aparece na compilação de artigos do volume I da obra de Kritz (1995), que reúne uma série de importantes trabalhos sobre o tema da justiça de transição, ao qual tivemos acesso.

trabalho, a autora explora o papel do Direito Internacional na perseguição penal de graves violações de direitos humanos, os precedentes abertos pelos julgamentos de Nuremberg e as convenções internacionais que tratam do “dever de punir”.

No que tange à segunda questão, prevaleceu a ideia de que os governos que herdaram de seus antecessores um legado de abusos contra os direitos humanos teriam a obrigação de investigá-lo e estabelecer publicamente a verdade sobre esses fatos, mesmo nos casos em que se privilegiasse a anistia aos perpetradores (Arthur, 2009; 2011). No que se refere aos limites das iniciativas de punição, Zalaquett e Malamud-Goti defendiam que a decisão de instaurar processos criminais para julgar os crimes do passado estaria condicionada aos dilemas políticos enfrentados pelos novos governos nas situações transicionais. Esse argumento gerou discordância entre os representantes de organizações de direitos humanos, como Méndez e Neier, para os quais o dever de punir quem comete violações contra os direitos humanos está acima de disputas políticas (Arthur, 2009; 2011).

A participação de Zalaquett e Malamud-Goti nas instâncias governamentais de seus países, nos primeiros governos civis do período pós-ditatorial, podem ter influenciado o posicionamento mais pragmático de ambos frente às possibilidades de punição: Zalaquett, no Chile, como membro da *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (CNVR), criada em 1990, durante a presidência de Patricio Aylwin, enfrentou as dificuldades geradas por uma transição que preservou enclaves autoritários do regime passado; e Malamud-Goti, na Argentina, como um dos principais assessores do presidente Alfonsín na formulação dos processos criminais que levaram a julgamento as Juntas Militares, em 1985, e na elaboração da Lei de Ponto Final, em 1986, em decorrência da crescente tensão entre o governo constitucional e as Forças Armadas.

Alguns aspectos essenciais fomentaram a ampliação e o desenvolvimento do campo da Justiça de Transição: em primeiro lugar, a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)<sup>28</sup>, a afirmação de obrigações legais vinculantes aos Estados e a sua aplicação

---

<sup>28</sup> Quatro pilares compõem o ordenamento jurídico internacional moderno: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e Direito Internacional dos Refugiados. Segundo o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre justiça de transição, este conjunto de normas e princípios de aplicação universal sobre direitos humanos e justiça penal, desenvolvidos no último meio século, servem de base normativa para a ação das Nações Unidas em apoio à justiça e ao Estado de Direito. (Organização das Nações Unidas, 2009: 325-326). No caso específico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estão incluídos os diversos pactos, convenções, declarações, diretrizes e órgãos especializados para o monitoramento da implementação dos dispositivos dos tratados.



por cortes regionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>29</sup> e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, e pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU (Van Zyl, 2011). Também merecem destaque a publicação do relatório específico sobre Justiça Transicional apresentado pelo Secretário Geral da ONU ao Conselho de Segurança, em 2000, e a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), em 2002, com a competência para julgar chefes de Estado acusados de crimes de lesa humanidade, dentre outros delitos internacionais<sup>30</sup>. Em segundo lugar, o fortalecimento da democracia no mundo, em especial nos países em desenvolvimento, e a maior participação das organizações da sociedade civil nas ações direcionadas ao enfrentamento do legado de violações de direitos humanos (Van Zyl, 2011).

### **2.2.1 A genealogia da Justiça de Transição**

Teitel (2003) apresenta uma genealogia da Justiça de Transição dividida em três fases, relativas a períodos históricos e políticos específicos, de maneira a demonstrar a evolução da sua ideia e prática a partir do final da primeira metade do século XX (Quadro 3). Percebe-se, nesta genealogia, uma estreita relação entre o tipo de justiça exercida e os limites impostos pelas condições políticas.

---

<sup>29</sup> O Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA tem como principais órgãos a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão de Direitos Humanos, criada em 1959, possui uma ampla atuação, que vai desde a preparação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos diversos Estados-membros e formulação de recomendações aos governos à realização de visitas *in loco* e o recebimento de petições individuais contra os Estados por meio de denúncias sobre violação de direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos (*Pacto de San Jose de Costa Rica*, de 1969), tratado de caráter obrigatório somente para as partes que o ratificam, ou na Declaração Americana dos Direitos de Direitos Humanos, tratado de cunho declaratório, sem força jurídica compulsória, caso o Estado não haja ratificado a Convenção (Godinho, 2006; Santos, 2007). A Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada pelo *Pacto de San Jose*, é um órgão judicial que julga os casos de violações aos direitos humanos apenas de cidadãos de países que aceitam sua competência, emitindo decisões vinculantes, de efeito compulsório (Godinho, 2006; Santos, 2007). O Brasil reconheceu formalmente a competência jurisdicional da Corte em 1998. Em agosto de 2006, recebeu sua primeira condenação pela corresponsabilidade na morte em consequência de maus-tratos de Damião Lopes Ximenes, portador de transtorno mental, em uma clínica psiquiátrica de Sobral, no Ceará, em 1999 (Oliveira, 2006).

<sup>30</sup> O TPI foi estabelecido pelo Estatuto de Roma, em julho de 1998, em uma conferência diplomática que reuniu 148 países, dos quais apenas sete países votaram contra, dentre eles, os EUA, China, Israel e Índia. A entrada em vigor do Estatuto ocorreu em 2002, quando foi obtida a 60ª ratificação do tratado, e atualmente mais de uma centena de países aceitaram a jurisdição da corte. Segundo o Estatuto de Roma, o TPI exerce jurisdição sobre o crime de genocídio, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o crime de agressão. Dentre os crimes contra a humanidade, encontram-se o homicídio, a tortura, o desaparecimento forçado, o estupro, o encarceramento ou outro tipo de privação da liberdade ou outra privação grave da liberdade física, perseguição de um grupo ou coletividade por motivos políticos, étnico-raciais, religiosos, de gênero, dentre outros.

A primeira fase é identificada com o período do pós-1945, quando as bases da Justiça de Transição estão alicerçadas no Direito Internacional, tendo os julgamentos de Nuremberg, na Alemanha, o seu marco paradigmático (embora os atores envolvidos não tivessem descrito ou atribuído o significado dos processos judiciais contra os nazistas em termos de Justiça de Transição). A autora destaca a influência do contexto político excepcional do pós-guerra, de uma soberania alemã enfraquecida frente às imposições dos aliados, na configuração deste cenário jurídico. A instauração do Tribunal Internacional Militar de Nuremberg para o julgamento dos crimes nazistas foi um importante passo no sentido de estabelecer as bases de uma justiça para além das fronteiras e de introduzir a noção de crime contra a humanidade no cenário jurídico internacional (Silva, 1999). O legado de Nuremberg abriu precedentes jurisprudenciais e transformou-se em um modelo de aplicação da justiça penal internacional na responsabilização individual de agentes públicos e privados acusados de delitos que violem normas previstas em instrumentos jurídicos internacionais.

Ao contrário dos crimes de guerra e do crime contra a paz, considerados, respectivamente, infrações de princípios e normas do Direito Internacional Humanitário (DIH)<sup>31</sup> (Convenções de Genebra e Convenção de Haia) e do Direito Internacional Público (tratados de não-agressão), o Tribunal de Nuremberg definiu como crimes contra a humanidade aqueles delitos que configuram graves violações aos direitos fundamentais, tais como “o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação e outros atos desumanos cometidos contra a população civil, ou as perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos” (Silva, 1999: 77 tradução nossa). Teitel (2003) compreende as medidas de justiça levadas a cabo em Nuremberg – punição de crimes de guerra, contra a paz e de lesa humanidade cometidos em tempo de guerra contra a população civil – como o primeiro formato adquirido pela Justiça de Transição.

---

<sup>31</sup> Corpo jurídico internacional que estabelece as normas de conduta em estado de guerra, constituído pelo Direito de Haia, que busca limitar o recurso a métodos de combate extremamente violentos, e o Direito de Genebra, que visa a proteção das vítimas de um conflito armado (Almeida, 2001). Este último é formado por quatro convenções, sendo as duas primeiras de 1864 e 1899, e por pressão do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, foram elaboradas outras duas complementares: a “Convenção Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra”, após a Primeira Grande Guerra, e a “Convenção Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra”, de 1949”.

**Quadro 3 – Genealogia da Justiça de Transição**

FASE	Período histórico	Contexto político	Tipo de Justiça	Principais características
Primeira Fase	Pós-1945	Soberania enfraquecida da Alemanha e apoio internacional ao projeto de reconstrução liderado pelos países das forças aliadas.	Justiça Penal Internacional (Tribunal de Nuremberg)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processos criminais com base no Direito Internacional</li> <li>- Justiça de Transição (JT) com foco na responsabilização penal individual.</li> <li>- Uso da JT para justificar e legitimar a intervenção dos aliados na guerra.</li> </ul>
Segunda Fase	Pós-Guerra Fria	“Terceira onda” de transições: processos de democratização nos países do Leste Europeu e da América Latina	Justiça ancorada nas estruturas nacionais e nas condições locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transição de um modelo de justiça <i>retributiva</i> para um modelo de justiça <i>restaurativa</i>, com ênfase nas Comissões da Verdade e nas medidas de reparação</li> <li>- Tensão verdade e justiça; punição e anistia.</li> <li>- Crescente participação de atores da sociedade civil.</li> <li>- JT com foco na reconciliação nacional e na preservação da paz (influência da experiência sul-africana).</li> </ul>
Terceira Fase	Final do século XX	Conflitos contemporâneos no sudeste da Europa (região dos Balcãs) e na África (Ruanda)	Justiça de Transição estável ( <i>steady-state</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunais <i>ad hoc</i> para o julgamento de infrações ao Direito Internacional Humanitário (DIH) e crime de genocídio.</li> <li>- Criação do Tribunal Penal Internacional: consolida o modelo de Nuremberg.</li> <li>- Expansão e normalização da JT aplicada aos contextos de conflitos armados: uso das normas do DIH para justificar intervenções militares.</li> </ul>

Elaboração própria

A segunda fase, ou do pós-Guerra Fria, é associada com o período de colapso da União Soviética e o desencadeamento do processo de democratização nos países do Leste Europeu e em outras partes do mundo sob a influência do bloco socialista. Podemos dizer que a segunda fase está associada com um movimento de democratização mais longo descrito por Huntington (1994) como a “terceira onda” de transições que incorpora também os processos de mudança de regime político ocorridos na América Latina. A Justiça de Transição desta etapa emerge mais ancorada nas estruturas nacionais e nas condições locais que no Direito Internacional; enquanto a primeira fase assume “o potencial ilimitado e universal do direito”, a segunda fase foi mais “contextual, limitada e provisória” (Teitel, 2003: 148). Ainda assim, a autora destaca a importância das normas legais internacionais na jurisprudência transicional, na medida em que estas podem servir de parâmetro para guiar os julgamentos nacionais em sociedades em transição.

A tensão entre punição e anistia é uma característica deste período e o dilema entre punir ou perdoar esteve evidente nos casos do Cone Sul. Na visão de Teitel (2003), também compartilhada por outros autores do campo, o pragmatismo guiou a concepção de justiça e a adesão ao Estado de Direito nessa segunda etapa, ficando claro o vínculo entre o modelo de justiça adotado e o contexto político da transição. As contingências políticas, jurídicas e sociais de cada caso fizeram surgir múltiplas concepções de justiça, que dão um peso diferenciado aos mecanismos transicionais dos julgamentos, das Comissões da Verdade, das reparações e depurações. As palavras de Teitel reforçam o seu argumento acerca das implicações do ambiente político das transições na dinâmica da Justiça Transicional e indicam outros fatores que interferem nesse processo, como a natureza do regime anterior, a escala e a intensidade das violações de direitos humanos e o grau de envolvimento do aparato estatal nesses crimes.

As deliberações sobre a justiça nas transições são bem mais entendidas quando situadas nas verdadeiras realidades políticas e no *contexto político da transição*, o que inclui as características do regime predecessor, assim como as contingências políticas, jurídicas e sociais. A viabilidade de buscar a aplicação da justiça, e sua capacidade para contribuir com o Estado de Direito transicional, dependeu da *escala dos crimes cometidos anteriormente*, assim como do *grau em que estes crimes se converteram em sistemáticos ou foram patrocinados pelo aparato do Estado* (Teitel, 2011: 146 grifo nosso).

À diferença da primeira fase, o projeto de Justiça de Transição desta etapa é mais abrangente e busca não somente a responsabilização penal individual, mas uma ampla “prestação

de contas” do regime anterior no âmbito dos direitos humanos com a investigação e o esclarecimento dos crimes contra os direitos humanos por meio das Comissões da Verdade. Este organismo de função investigativa passou a ter um papel central como dispositivo não judicial, dentre as quais a autora menciona as Comissões da Verdade instauradas na Argentina e na África do Sul por sua relevância e ineditismo.

A segunda fase avançou na adoção de outras medidas de justiça, para além da justiça *retributiva*, cujo foco está na aplicação de uma pena proporcional ao delito cometido, para um modelo de justiça *restaurativa* que enfatiza a preservação da “paz” e promoção da “reconciliação nacional” (Teitel, 2003). Neste último modelo, privilegia-se a reconstrução da verdade histórica dos fatos, a restauração da dignidade das vítimas, as audiências públicas, os pedidos de desculpas, a aplicação de anistas, cuja dinâmica a autora denomina de “jurisprudência do perdão e da reconciliação”, adotada claramente no caso sul-africano em detrimento dos processos criminais (Teitel, 2003). Outro traço característico desse momento histórico foi a maior participação de atores da sociedade civil, como as igrejas, as ONG’s e as redes transnacionais de ativistas de direitos humanos.

E, por fim, a terceira fase, no final do século XX, é associada aos conflitos contemporâneos dos Balcãs e de Ruanda, e a criação dos tribunais *ad hoc* para a investigação e punição dos crimes de genocídio, entre outras graves violações aos direitos humanos. Este estágio é caracterizado pela intensificação do fenômeno da Justiça de Transição associada ao processo de globalização. Nas palavras de Teitel (2003: 71 tradução nossa), “a justiça de transição deixa de ser exceção à norma para tornar-se paradigma do Estado de Direito”. Nesta fase, está em evidência o fato de que os agentes de Estados têm responsabilidade internacional por graves violações de direitos humanos ocorridas sob sua jurisdição, prevalecendo o princípio da responsabilidade penal do indivíduo, segundo o qual, ao praticar atos de violência generalizada e sistemática contra os direitos humanos, os agentes do Estado se transformam em delinquentes comuns, podendo ser julgados tribunais estrangeiros caso haja omissão das instâncias nacionais (Garzón, 2000).

## **2.3 Eixos estruturantes da Justiça de Transição: Verdade, Justiça, Reparação, Reforma Institucional e Memória**

A Justiça Transicional envolve empiricamente a aplicação de um conjunto medidas, judiciais e não judiciais, poder público e/ou de organizações da sociedade civil, que visam o enfrentamento desse legado. Dentre os vários mecanismos utilizados nesse processo de revisão do passado, destacam-se na literatura consultada: 1- a responsabilização penal dos envolvidos nas violações de direitos humanos; 2- a instituição de Comissões da Verdade ou outras formas de investigação acerca dos abusos aos direitos humanos e a publicação dos relatórios oficiais que constem os resultados da investigação sobre a violência do passado; 3- os programas e comissões de reparação destinadas à restituição de direitos, reabilitação médica e psicológica, indenizações financeiras por dano material e imaterial às vítimas e seus familiares, além de medidas simbólicas, como o pedido oficial de desculpas em um ato público; 4- as sanções civis e saneamentos administrativos (*vetting*), com a identificação e o afastamento dos agentes públicos envolvidos em violações de direitos humanos; 5- os projetos de preservação e resgate da memória histórica (criação de “museus da memória”) e os programas de educação em direitos humanos; 6- a reforma das instituições do Estado, sobretudo do poder judiciário e do sistema de segurança, como as polícias e as Forças Armadas (Abrão; Genro, 2012, 2013; Bickford, 2004; Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2010; Jelin, 2002; Organização das Nações Unidas, 2009; Santos, 2009; Teitel, 2000, 2003; Van Zyl, 2011; Zalaquett, 1996).

### **2.3.1 Comissões da Verdade e o direito de investigar, esclarecer e revelar o passado**

O aparato repressivo dos regimes autoritários do Cone Sul produziu uma série de violações aos direitos fundamentais à vida, à integridade física, às liberdades individuais e públicas em um contexto de perseguição aos opositores políticos do regime, considerados “inimigos da pátria” e uma ameaça à segurança nacional. A prática da tortura física, psicológica e sexual nos interrogatórios foi adotada como política de Estado, legitimada pelos órgãos públicos que utilizavam do sequestro-tortura-morte-desaparecimento na repressão aos dissidentes políticos. Essas ações foram encobertas, dissimuladas ou desmentidas oficialmente durante a vigência desses regimes, que utilizavam o “terror físico, ideológico e psicológico” para “disseminar o medo como forma de dominação política” (Bauer, 2012:29).

Diante do cenário de desinformação e silêncio acerca do ocorrido com as vítimas do terrorismo de Estado, a investigação e revelação da *verdade* acerca dos fatos conformam-se como peça-chave no enfrentamento do passado violento e opressor a que se propõe a Justiça de Transição. A busca da verdade concretiza-se no processo de investigar, esclarecer e revelar o completo e amplo cenário das violações aos direitos humanos cometidas em um determinado período, sob um contexto de repressão estatal e/ou conflitos armados, com os objetivos de promover a reparação moral e social das vítimas e a reflexão coletiva sobre a violência perpetrada. Segundo Zalaquett (1995:6), a verdade deve ser exposta de maneira mais completa possível por meio do esclarecimento *circunstancial* dos crimes do regime passado e a investigação dos casos individualmente, o que implica desvendar a causa, a natureza e a extensão das violações, a maneira como foram planejadas e executadas, as vítimas dos abusos e os responsáveis por dar as ordens e por cumpri-las <sup>32</sup>.

Além disso, a verdade deve ser “proclamada oficialmente e exposta publicamente”, com o reconhecimento público e oficial da responsabilidade de agentes do Estado nos atos de repressão (Jelin, 1994; Zalaquett, 1995: 6). A exposição pública e oficial das circunstâncias das violações e da identidade dos perpetradores acarreta o reconhecimento do sofrimento causado às vítimas, a estigmatização pública dos perpetradores (o que funciona como condenação moral e social) e a disseminação do clamor de justiça em toda a sociedade, além de seu efeito catártico de reflexão coletiva sobre o passado (Hayner, 1994).

Nas últimas décadas, com o fortalecimento dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, o *direito à verdade* passou a ser reconhecido como elemento central das medidas de reparação às vítimas de graves violações de direitos humanos (Neves, 2012). A afirmação internacional desse direito se deu com a aprovação da resolução 60/147 da ONU, em 2005, após a pressão dos países da América Latina que integravam a então Comissão de Direitos Humanos da ONU, sobretudo a Argentina, responsável por elaborar o texto do projeto<sup>33</sup>. A verificação dos fatos e a revelação pública da verdade incluem-se entre as medidas a serem

---

<sup>32</sup> O esclarecimento circunstancial da verdade é crucial nos casos que envolveram a prática do desaparecimento forçado de pessoas e a consequente ocultação ou eliminação dos cadáveres. A impossibilidade de sepultamento dos restos mortais da vítima impede o processamento do luto pelos familiares. Teles (2009:154) diz que “o silêncio e o esquecimento introduzidos pelo terror do desaparecimento criam uma situação sem fim, perpetuando a tortura que é viver a ausência dos corpos e de informações dos parentes e pessoas queridas”.

<sup>33</sup> Para assinalar a importância desse direito, em 2010, a Assembleia Geral instituiu o dia 24 março, data em que foi assassinado Oscar Romero, arcebispo e defensor dos direitos humanos em El Salvador, como o “Dia Internacional para o Direito à Verdade sobre Graves Violações de Direitos Humanos e Dignidade das Vítimas”.

tomadas pelos Estados para a reparação plena e efetiva do dano sofrido pelas vítimas (Organização das Nações Unidas, 2005). A resolução ressalta que, em conformidade com o direito interno, esse termo também pode incluir as vítimas *indiretas*, ou seja, os familiares próximos, os dependentes da vítima direta ou alguém que tenha sofrido danos para impedir a violação. Este documento define como vítima as

peças que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um dano físico ou mental, um sofrimento emocional, um prejuízo econômico ou um atentado importante aos seus direitos fundamentais, em resultado de atos ou omissões que constituam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos ou (...) do direito internacional humanitário (Organização das Nações Unidas, 2005).

O direito à verdade é considerado um direito de cunho individual e coletivo por configurar-se como um direito das vítimas diretas e indiretas, fatais e sobreviventes de graves violações de direitos humanos de terem reconhecida sua dignidade e de obter a devida reparação por parte do Estado; e um direito de toda a sociedade de conhecer a verdade sobre os eventos traumáticos do passado e ter acesso a informações históricas que compõem sua memória coletiva. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) vem consagrando o direito à verdade nas sentenças dos julgamentos de casos envolvendo vítimas de desaparecimento forçado por motivação política, como percebe-se no emblemático caso “Julia Gomes Lund e outros” (Guerrilha do Araguaia) em que a Corte afirma que “a jurisprudência do sistema tem reiterado que todas as pessoas (...) têm o direito à verdade”; e que esse direito “cabe aos familiares das vítimas de conhecer o que ocorreu e de saber quem foram os agentes do Estado responsáveis pelos fatos, assim como o direito da sociedade de conhecer a verdade (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2009: 64), com base nos artigos 8 e 25 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A mesma sentença alega que “a impunidade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação” afetou negativamente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009:4), de maneira a colocar o direito à verdade ao lado do direito à justiça, este entendido na perspectiva de responsabilização penal dos violadores.

Um dos mecanismos mais usuais para a concretização do direito à verdade, seja em sociedades que viveram sob um regime ditatorial ou naquelas envolvidas em um conflito civil armado, são as *Comissões da Verdade*, compreendidas como “órgãos oficiais, temporários e de constatação de fatos que não têm caráter judicial e se ocupam de investigar abusos de direitos



humanos ou do direito humanitário que tenham sido cometidos durante vários anos” (Organização das Nações Unidas, 2009: 343). A Comissão da Verdade é responsável por investigar, elucidar e divulgar a verdade histórica ou a narrativa oficial acerca das violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos em um dado período da história recente do país<sup>34</sup>.

Hayner (1994: 604), em seu estudo comparativo seminal sobre as Comissões da Verdade no mundo, entre 1974 e 1994, aponta quatro aspectos fundamentais desses organismos: 1- o foco no passado; 2- a investigação de um padrão de abusos aos direitos humanos perpetrados em um determinado período temporal; 3- a existência e o funcionamento da comissão são temporários e não permanentes; e, por fim, 4- são órgãos oficiais, de caráter não judicial, instituídos pelo Estado, com autoridade para ter acesso a toda sorte de informação, além da segurança e garantia para a realização de seu trabalho e produção de um relatório final. São geralmente criadas no período de transição política com o intuito de demonstrar o rompimento com um passado de violência, promover a reconciliação nacional e/ou obter legitimidade política. Exercem um papel relevante no processo transicional ao afirmar uma mudança concreta de atuação do novo governo no campo dos direitos humanos e o seu compromisso com o Estado de Direito (Hayner, 1994).

Além de “buscar os fatos” (*fact finding*), outra função primordial das Comissões da Verdade é “reconhecer a verdade” (*acknowledgement the truth*), no sentido de que o Estado admita as ofensas cometidas e reconheça os fatos revelados pela comissão (Hayner, 1994:607). Outra atribuição, mais controversa nos meios jurídicos, é a de “mencionar os nomes” (*naming names*), ou seja, a divulgação dos nomes dos indivíduos envolvidos em crimes contra os direitos humanos e que podem ser responsabilizados judicialmente: se, por um lado, isso pode representar uma violação do devido processo legal, por outro lado, apontar os responsáveis pelos abusos, quando há absoluta evidência de sua culpa, é parte do processo de apuração completa da verdade (Hayner, 1994). Conforme a autora, os relatórios finais das Comissões da Verdade na Argentina e no Chile não indicaram os indivíduos perpetradores das violações, ao passo que, no Chade, em El Salvador e Ruanda, houve a publicação de uma lista com os nomes dos

---

<sup>34</sup> Bauer (2013) ressalta que o objetivo dessas comissões não é a afirmação de uma “verdade única e inquestionável”, visto que os historiadores trabalham com versões, mas o compromisso com a busca pela apuração e reconstituição dos fatos do passado autoritário “no sentido de combater versões diversionistas, negativistas e revisionistas, como as apresentadas nos atestados de óbito da maioria dos mortos e desaparecidos do regime ditatorial”. Rodrigues Pinto (2007:415) também avança nesta perspectiva e diz que “a história do passado não é apenas uma. Surgem várias vozes para explicar o que ocorreu. A verdade vai surgir à medida que essas vozes foram ouvidas e se puder construir um amplo espectro de versões que vão dando forma aos fatos”.

responsáveis pelos massacres de civis e outros bárbaros crimes, e a recomendação da remoção dessas pessoas dos cargos da administração pública (Hayner, 1994).

Na ausência de uma Comissão da Verdade instituída pelo Estado ou na ocorrência de comissões de legitimidade duvidosa quanto à sua imparcialidade, as organizações não governamentais podem desenvolver iniciativas relacionadas à revelação da verdade e publicar relatórios não oficiais sobre o tema, como foi o caso do projeto “Brasil: Nunca Mais” e *Uruguay: Nunca Más*. Essas iniciativas cumprem algumas funções próprias das Comissões da Verdade, entretanto, seu trabalho está permeado de limitações em consequência de não operarem com a autoridade e a estrutura institucionais necessárias para ter acesso a toda sorte de informação. Apesar de não incluir em sua pesquisa os projetos não oficiais e independentes de busca da verdade, Hayner (1994) destaca a investigação realizada pela Arquidiocese de São Paulo, junto aos processos da Justiça Militar, que revelou o uso sistemático da tortura contra presos políticos no Brasil.

O trabalho das Comissões está centrado nas vítimas e os seus escopo e tempo de duração dependerão dos objetivos que se almeja alcançar com a investigação e das condições nas quais são criadas. A metodologia de investigação e o resultado final do trabalho das Comissões podem variar de acordo com o contexto político em que são criadas e das condições de funcionamento que lhes são oferecidas pelos governos. O amplo e livre acesso aos arquivos públicos e documentos oficiais dos órgãos de repressão é fundamental em todo processo de investigação da verdade por conter informações sobre a engrenagem do sistema repressivo – as cadeias de mando/hierarquias, as prisões clandestinas, os nomes de agentes públicos envolvidos nas práticas abusivas, as indicações sobre o destino final dos desaparecidos políticos – que podem servir de provas materiais para um posterior indiciamento penal dos perpetradores. Uma prática comumente usada por esses órgãos é a escuta do testemunho das vítimas, antes silenciadas pela violência, que passam a ter voz no espaço público para contar sua versão dos fatos.

As comissões da verdade dão voz no espaço público às vítimas e seus testemunhos podem contribuir para contestar as mentiras oficiais e os mitos relacionados às violações de direitos humanos. O testemunho das vítimas na África do Sul tornou impossível negar que a tortura era tolerada oficialmente e que se deu de forma estendida e sistemática. As comissões do Chile e da Argentina refutaram a mentira segundo a qual os opositores ao regime militar tinham fugido desses países ou se escondido, e conseguiram estabelecer que os opositores “desapareceram” e foram assassinados por membros das forças militares (...) (Van Zyl, 2011: 51).

As Comissões da Verdade também realizam um trabalho memorialístico. Ao investigar o passado e trazer para conhecimento e debate públicos o legado da violência das ditaduras, com informações anteriormente negadas e escondidas, cria-se um espaço democrático para a reconstrução da memória do autoritarismo. Novas narrativas sobre o passado emergem a partir dos testemunhos das vítimas e de seus familiares nas Comissões da Verdade, de maneira a expor as violações de direitos humanos como uma questão coletiva, no sentido de que são memórias pertencentes ao passado público de uma sociedade e não restritas às recordações individuais dos indivíduos afetados diretamente pela repressão.

Os relatórios oficiais produzidos pelas Comissões da Verdade na Argentina e no Chile, assim como os relatórios não oficiais publicados pela sociedade civil no Brasil e no Uruguai, divulgaram uma série de informações que auxiliam a conformar a verdade sobre o período ditatorial. Na consulta realizada a esses documentos, encontra-se registros históricos que reconstituem o contexto do golpe de Estado e a instauração da ditadura militar; informações sobre os órgãos de repressão estatal; o perfil das pessoas atingidas pela repressão (gênero, etnia/raça, idade, escolaridade, profissão); o número de mortos, presos e exilados políticos por ano, os métodos de tortura, morte e desaparecimento dos presos políticos; os grupos militares e civis envolvidos diretamente ou indiretamente nas ações de repressão; os centros oficiais e clandestinos de detenção e tortura; a cooperação com o sistema repressivo de outros regimes, dentre outros aspectos que desvendam o alcance e a intensidade das violações de direitos humanos e forneçam uma radiografia do aparato estatal de repressão e seu *modus operandi* (Arquidiocese de São Paulo, 1985; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009; Comisión Nacional de Verdade y Reconciliación, 1991; Comisión Para la Paz, 2003; Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas, 2003; Servicio de Paz y Justicia, 1989). No caso do Brasil, o *Dossiê Ditadura*, organizado pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e o Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado (IEVE), ainda traz uma breve biografia de cada vítima, ano por ano, contendo dados pessoais e seu histórico de militância política.

## Experiências internacionais de Comissões da Verdade

Mais de 30 Comissões da Verdade foram criadas no mundo desde os anos 70 (Quadro 4). Merecem destaque duas experiências paradigmáticas e de grande repercussão internacional: a *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (CONADEP), em 1985, na Argentina; e a *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) ou “Comissão da Verdade e Reconciliação”, em 1995, na África do Sul.

**Quadro 4 – Comissões da Verdade no mundo, 1970- 2004**

PAÍS	Tempo de duração	Período investigado	Publicação do relatório
Uganda	1974-1975	1971-1974	1975
Bolívia	1982-1984	1967-1982	Comissão dissolvida
Argentina	1983-1984	1976-1983	1985
Uruguai	1985	1973-1982	1985
Zimbábue	1985	1983	Não
Uganda	1986-1995	1962-1986	Não
Filipinas	1986	1972-1986	Não
Nepal	1990-1991	1961-1990	1994
Chile	1990-1991	1973-1990	1991
Chade	1991-1992	1982-1990	1992
Alemanha <sup>35</sup>	1992-1994	1949-1989	1994
El Salvador	1992-1993	1980-1991	1993
Ruanda <sup>36</sup>	1992-1993	1990-1992	1993
Sri Lanka	1994-1997	1988-1994	1997

<sup>35</sup> As investigações da Comissão da Verdade tiveram como foco os abusos cometidos pelos governos da antiga Alemanha Oriental (Brahm, 2004; United States Institute of Peace, 2014).

<sup>36</sup> “Ruanda foi incluída porque a Comissão obteve um status quasi-oficial e contou com a cooperação das autoridades” (Brahm, 2004 tradução nossa).

Haiti	1995-1996	1991-1994	Limitado, 1996
Burundi	1995-1996	1993-1995	1996
África do Sul <sup>37</sup>	1995-2000	1960-1994	1998
Equador	1996-1997	1979-1996	Comissão dissolvida
Guatemala	1997-1999	1962-1996	1999
Nigéria	1999-2001	1966-1999	Relatório em progresso
Peru	2000-2002	1980-2000	2003
Uruguai	2000-2001	1973-1985	Relatório em progresso
Panamá	2001-2002	1968-1989	2002
Sérvia e Montenegro	2002-2003	1991-2001	Não
Timor Leste	2002-2005	1974-1999	2005
Serra Leoa	2002-2004	1991-1999	2004
Gana	2003-2004	1966-2001	2005
Paraguai	2004- 2008	1954-1989	2008
Libéria	2006-2009	1979-2003	2008 (Volume 1) 2009 (Volumes 2 e 3)
República Democrática do Congo	2003-2007	1960-2003	2007

**Fontes: Brahm, 2004; Hayner, 1994; Sikking, 2011; United States Institute of Peace, 2014.**

<sup>37</sup> “Embora tenha publicado seu relatório em 1998, a Comissão prosseguiu com seu trabalho de concessão de anistias e fazendo recomendações de reparações” (Brahm, 2004 tradução nossa).

## **Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas (CONADEP): Argentina**

A instituição da CONADEP ocorreu no mesmo ano em que as Forças Armadas deixaram o poder e o primeiro presidente civil elegeu-se democraticamente, após o fim do regime militar, em 1983. A Comissão da Verdade argentina é considerada um marco no campo da Justiça de Transição, servindo de exemplo para a criação de outras comissões da verdade e incentivando esforços de busca pela verdade em contextos de transição política em outros países (Hayner, 1994). A repercussão internacional se deu, sobretudo, pela amplitude da investigação realizada sobre o aparato institucional de repressão, as centenas de centros clandestinos de detenção espalhados por todo o país, “com a enumeração detalhada das táticas e métodos repressivos, locais de detenção e tortura, e longas citações de dezenas de testemunhos e vítimas” (Roniger; Sznajder, 2004: 68). O *Nunca Más* inspirou informes parecidos no Brasil, Chile e Uruguai, e também um documentário para a televisão sobre os desaparecidos. O trecho abaixo aborda o impacto social provocado pela divulgação do relatório final, publicado em forma de um livro.

Os cidadãos ficaram chocados quando tomaram conhecimento da extensão atroz das violações de direitos humanos cometidas pelas forças de segurança após 1976. O livro revelou ao amplo público os fatos horrendos e a dimensão da repressão. (...) A revelação dos centros clandestinos de detenção foi crucial para esclarecer o escopo do enorme aparato repressor durante o PRN (Processo de Reconstrução Nacional). O relatório tinha a credibilidade de uma fonte imparcial, independente das forças políticas tradicionais e representativa de todos os setores da sociedade civil. O impacto foi de tal magnitude que o livro transformou-se no maior *best-seller* já publicado em todos os tempos na Argentina (Roniger; Sznajder, 2004: 68-69).

O trabalho da CONADEP não contou com a colaboração dos agentes públicos do aparato repressivo do regime anterior, o que impossibilitou o esclarecimento circunstancial sobre o destino dos milhares de desaparecidos. Porém, o relatório completo enviado ao presidente Alfonsín listou o nome de 1.351 membros das Forças Armadas e de Segurança citadas pelas vítimas e seus familiares em seus depoimentos. A Comissão fez uma série de recomendações com o objetivo de prevenir, reparar e evitar futuras violações de direitos humanos, tais como, a investigação judicial das denúncias recebidas, a reparação indenizatória aos familiares das vítimas, o estabelecimento de programas de educação em direitos humanos nas escolas, a sanção de normas que declarem o desaparecimento forçado como um crime de lesa humanidade e o

reconhecimento das organizações nacionais e internacionais de direitos humanos (Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas, 2003: 477-478).

Portanto, a experiência argentina de busca pela verdade sobre as violações de direitos humanos na transição para a democracia obteve grande repercussão internacional por ter sido capaz de demonstrar a importância dessa medida de Justiça de Transição na reconfiguração da memória coletiva e histórica acerca dos acontecimentos do passado recente. Além disso, a CONADEP representou o primeiro passo no processo de restabelecimento de um novo contrato social que abriria o caminho para a demanda por punição na esfera criminal e a realização dos julgamentos oficiais dos altos comandos das Juntas Militares.

### **Comissão da Verdade e Reconciliação: África do Sul**

Após quase cinco décadas de vigência oficial do sistema de segregação racial do *apartheid*, o “Ato de Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional” (*Promotion of National Unity and Reconciliation Act*), de 1995, deu origem à *Truth and Reconciliation Commission* (doravante TRC). O documento fundante da TRC estabeleceu o período temporal de abrangência da sua jurisdição de 1º de março de 1960 a 5 de dezembro de 1995, os poderes e funções de cada comitê, os procedimentos para a concessão de anistia etc. A transição sul-africana, embora negociada e pacífica, não sepultou por completo o processo de revisão do passado, tendo optado por “outra forma de resposta coletiva aos abusos perpetrados por meio da justiça *restaurativa*”, que melhor se adequou ao objetivo de restauração da vida social sul-africana, altamente fragmentada após décadas de violência e racismo institucionalizado (Rodrigues Pinto, 2007: 394, grifo nosso). O processo de mudança política foi marcado por acordos firmados entre as partes em conflito e pela ênfase na união dos vários grupos étnico-raciais em torno de um projeto comum, o de reconciliação e unidade nacional, em contraponto às divergências e divisões internas.

Na prática, a justiça restaurativa, cujo objetivo esteve centrado na restauração dos vínculos sociais com vistas à reconciliação nacional, funcionou essencialmente por meio da revelação da verdade acerca das graves violações de direitos humanos, do resgate da dignidade das vítimas e da anistia aos agressores em troca da confissão de seus atos, prescindindo dos processos criminais e tribunais domésticos destinados ao julgamento dos violadores. Na

presidência da Comissão, o arcebispo anglicano, Desmond Tutu, exerceu um papel central na arquitetura da TRC, cujas práticas estiveram norteadas pelo conceito africano de *ubuntu*. Esta palavra remete à ideia de pertencimento a uma comunidade, de compartilhamento com o outro e de harmonia social e à perspectiva cristã do exercício do perdão como forma de libertação e cura do sofrimento causado pelo *apartheid* na sociedade sul-africana (Rodrigues Pinto, 2007).

Tendo estabelecido *a priori* o foco na justiça restaurativa, a Comissão sul-africana direcionou seus trabalhos a partir de três eixos temáticos: a investigação e o esclarecimento da verdade sobre as violações de direitos humanos; a concessão de anistia; e os programas de reparação como instrumentos de promoção da unidade e reconciliação nacional. Os eixos *verdade*, *anistia* e *reparação* formaram o tripé de sustentação dos trabalhos da Comissão. Sendo assim, a TRC foi dividida em três subcomissões responsáveis por investigar os abusos contra os direitos humanos, sobretudo os casos de desaparecimento forçado; conceder o perdão institucional aos membros das forças de segurança do regime passado, do *African National Congress* e do *Inkata Freedom Party*; e, por fim, incentivar as políticas de reparação e reabilitação das vítimas com base na legislação doméstica e no direito internacional (Truth and Reconciliation Commission, 1998).

A Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul trabalhou sistematicamente por meio da escuta recíproca dos relatos das vítimas e dos agressores: os primeiros compartilhavam publicamente suas histórias traumáticas, obtinham o reconhecimento oficial das violações sofridas e a devida reparação; no total, mais de 23 mil vítimas e testemunhas, duas mil delas em audiências públicas, foram ouvidas pela Comissão (Rodrigues Pinto, 2007). No caso dos perpetradores, o Comitê de Anistia adotou o seguinte *modus operandi*: o envio individual de um requerimento formal de anistia, até um prazo determinado, para ser analisado pelo Comitê com base nos requisitos legais estabelecidos pelo Ato de Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional (Truth and Reconciliation Commission, 1998). Conforme o *Act*, a anistia apenas seria concedida a pessoas, individualmente, e não a organizações ou instituições, por “atos associados a um objetivo político” (*acts associated with a political objective*) ocorridos dentro do período de tempo estabelecido, no curso dos conflitos que afligiram a África do Sul, com prioridade aos pedidos daqueles indivíduos sob custódia do Estado (Truth and Reconciliation Commission, 2003: 7). O trecho abaixo, extraído do relatório final da Comissão sul-africana, aborda a questão da



qualificação da conduta como “um ato associada a um objetivo político” e a exclusão de crimes comuns ou cometidos por outra motivação, senão a política, do processo de anistia.

A este respeito, a Comissão foi levada a considerar uma série de fatores: o motivo do perpetrador, o contexto no qual o ato ocorreu (por exemplo, se aconteceu no curso de um protesto político); a natureza e a gravidade do ato; o objeto ou objetivo da conduta e, em particular, se isso foi dirigido contra inimigos políticos ou partes inocentes; a existência de qualquer ordem ou aprovação da conduta pela organização política e, finalmente, a questão da proporcionalidade. Além disso, o Ato, especificamente, estipulou que, onde o perpetrador tivesse agido por proveito pessoal (exceto no caso de informantes), hostilidade ou maldade com a vítima, a conduta em questão não seria qualificada como um ato associado a um objetivo político (Truth and Reconciliation Commission, 1998:9).<sup>38</sup>

Para ser anistiado, o requerente realizava a “confissão por anistia” ou “anistia pela verdade”: identificar-se como autor da ofensa praticada com motivação política, afirmar ser o culpado do delito, descrever as violações perpetradas e para as quais peticiona a anistia, além de reconhecer sua responsabilidade individual nesses atos, sem a exigência de demonstração de remorso ou arrependimento. A partir dos critérios legais estabelecidos, o Comitê de Anistia deliberava a favor ou contra um pedido de anistia. Após a análise do requerimento, o agressor confesso e a vítima eram informados da decisão e, no caso de aprovada a anistia, o ato criminoso era exposto e rechaçado legal e publicamente, o anistiado considerado culpado e impedido de exercer cargos públicos que possibilitem a repetição da ofensa ou delito, acarretando-lhe uma punição do ponto de vista moral e social, dada a exposição, reprovação e humilhação públicas (Truth and Reconciliation Commission, 1998; Rodrigues Pinto, 2007). Conforme o relatório final da Comissão, a garantia da anistia extinguiu qualquer responsabilidade civil ou criminal ou processo judicial pendente contra o requerente; no caso de graves de violações aos direitos humanos, os agentes violadores seriam convocados para uma audiência pública com os membros do Comitê, as vítimas e/ou seus familiares para que ambos os lados pudessem ser ouvidos e dessem suas versões dos fatos.

---

<sup>38</sup> Do original: *In this regard, the Committee was enjoined to consider a number of factors: the motive of the perpetrator; the context in which the incident occurred (for example whether it occurred in the course of a political uprising); the nature and gravity of the incident; the object or objective of the conduct and, in particular, whether it was directed against political enemies or innocent parties; the existence of any orders or approval of the conduct by a political organization, and finally, the issue of proportionality. Moreover, the Act specifically provided that, where the perpetrator had acted for personal gain (except in the case of informers) or out of personal malice, ill-will or spite towards the victim, the conduct in question would not qualify as an act associated with a political objective.*

Neste sentido, a TRC não atuou com o objetivo de promover o futuro indiciamento dos perpetradores, como ocorreu com a CONADEP; pelo contrário, sua criação esteve condicionada à ideia de que o reconhecimento público do que realmente aconteceu no período do *apartheid* sinalizaria o caminho mais adequado para promover a conciliação do povo sul-africano. No prefácio do relatório final, Desmond Tutu afirma que a Comissão prescindiu dos julgamentos em favor da exposição mais completa da verdade e da “prestação de contas” (*accountability*) sobre o que aconteceu no país em termos de violações de direitos humanos, levando em consideração as dificuldades que os processos criminais trariam à estabilidade do processo transicional (Tutu, 1998). Percebe-se na fala de Tutu uma rejeição ao embate político e a prevalência de um discurso conciliatório que alia “religião, direitos universais e harmonia” como elementos de sustentação da justiça transicional sul-africana (Batista; Boiteux; Holanda, 2010:70).

Um conjunto de questionamentos foi dirigido ao formato da Comissão da Verdade da África do Sul, a começar pelo uso do argumento da “equivalência moral” entre os atos de violência praticados pelos grupos de resistência ao *apartheid* e as violações de direitos humanos do regime segregacionista, bastante criticado pelos membros do Congresso Nacional Africano (CNA)<sup>39</sup>, que defendiam a legitimidade de seus métodos de luta contra a opressão racial (Batista; Boiteux; Holanda, 2010). Entretanto, no entendimento da Comissão, os dois lados do conflito pró e anti-*apartheid* deveriam ser investigados, dado que “a comissão não poderia decidir sobre a boa e a má violência. A violência, em si mesma, é que mereceria sua atenção. O juízo moral, nesta perspectiva, deslocava-se dos fins para os meios da ação política” (Batista; Boiteux; Holanda, 2010: 72). Outra fragilidade apontada está no foco dado pela Comissão a um determinado tipo de violação, ou seja, a violência física praticada com objetivo político, o que excluía as ofensas criminosas como a discriminação e violência racial do seu alcance

---

<sup>39</sup> O CNA é o único exemplo de uma instituição não governamental, no caso, um grupo de resistência armada, que instituiu uma Comissão da Verdade para investigar seus próprios crimes e publicar um relatório sobre os abusos cometidos nos campos de detenção localizados no sudeste da África, incluindo Angola, Tanzânia e Zâmbia (Hayner 1994: 625-626. A “Comissão de Inquérito sobre as Reclamações feitas por Antigos Prisioneiros e Detidos pelo Congresso Nacional Africano”, criada em 1992, pelo presidente Nelson Mandela, publicou um relatório de 74 páginas contendo informações sobre os maus-tratos cometidos contra ex-prisioneiros, como o uso da tortura, que atraiu grande atenção internacional e forçou os membros do CNA a responder publicamente às acusações (Hayner, 1994). Entretanto, segundo a autora, a Comissão foi acusada de imparcialidade devido ao fato de dois de seus três membros pertencerem ao CNA e, portanto, uma nova comissão de inquérito foi criada por Mandela para dar continuidade ao trabalho de investigação adotando procedimentos formais nas audiências públicas, como a nomeação de advogados aos acusados. No relatório da segunda comissão, além da descrição dos eventos, o tipo e a prevalência de abuso, e as suas causas estruturais, foi anexada uma lista com o nome dos indivíduos acusados de violações aos direitos humanos, assim como uma lista dos direitos que foram violados (Hayner, 1994:632-633).

jurisdicional. Esta configurou-se como uma das críticas mais severas ao trabalho da TRC, pois “em uma ordem baseada na segregação racial, a Comissão teria cometido o equívoco de distinguir o racismo da motivação política” (Batista; Boiteux; Holanda, 2010: 72).

A despeito de todas as críticas, consideradas válidas por pontuarem as fragilidades da TRC, o processo de dar voz a quem nunca foi ouvido, trazer a público o sofrimento das vítimas e as violações sofridas por elas, assim como possibilitar que a exposição pública se estenda também aos violadores para que estes reconheçam sua culpa e possam colaborar com os trabalhos da TRC em troca do perdão institucional, trouxe uma inovadora experiência de Justiça de Transição. A Comissão da Verdade sul-africana foi o reflexo do espírito conciliador que prevaleceu na transição e da influência exercida pelo arcebispo Tutu como baluarte da ideia de justiça restaurativa. O enfrentamento do passado de perseguição racial foi condicionado contexto político da transição e marcado fortemente por aspectos culturais e religiosos.

### **2.3.2 Processos Judiciais: o dever de processar e punir graves violações de direitos humanos**

Como mencionado no capítulo anterior, o período de mudança política suscita o debate “punição x impunidade” e faz emergir o “problema do torturador”, expresso no dilema “processar e punir” x “perdoar e esquecer” os crimes dos regimes ditatoriais (Huntington, 1994:209; Teitel, 2000). Além de significar um desafio político, legal e institucional para o novo governo, o indiciamento dos perpetradores na esfera criminal<sup>40</sup> é a medida de revisão do passado que, possivelmente, traz mais preocupação aos antigos repressores, que se veem atormentados pela “síndrome de Nuremberg” diante da possibilidade de serem alvos de processos judiciais (Batista; Boiteux; Holanda, 2010: 62).

Méndez (1997; 2011), em seu relevante trabalho *Accountability for past abuses*, aborda o debate acerca da responsabilização dos perpetradores de graves violações de direitos humanos, com o foco na disputa entre os mecanismos de verdade ou justiça e nas experiências de Justiça de Transição dos países latino-americanos. O autor aponta os “falsos dilemas” que permeiam essa discussão e faz uma veemente defesa da importância dos processos judiciais na dinâmica de

---

<sup>40</sup> No contexto da responsabilização, também pode ser instaurados processos judiciais nas esferas administrativa ou civil contra agentes do Estado envolvidos em condutas ofensivas aos direitos humanos. Apesar de reconhecer a relevância dessas formas de responsabilização, nesta seção o nosso foco será na justiça criminal, ou seja, no uso do direito penal no indiciamento, julgamento e punição desses indivíduos.

“acerto de contas”, sem desconsiderar o papel desempenhado pelas Comissões da Verdade, por vezes encaradas como uma alternativa aos julgamentos, um mecanismo superior à justiça penal ou uma etapa final do processo de revisão do passado. Embora analise com destaque a obrigação do Estado de investigar, processar e punir os autores de crimes de lesa humanidade, Méndez aponta outras ações a serem levadas a cabo no enfrentamento do legado de graves violações aos direitos humanos, dentre as quais, a revelação da verdade sobre os fatos ocorridos, a reparação do dano causado às vítimas e o afastamento dos perpetradores de suas funções públicas. Essas obrigações estatais, consagradas em instrumentos de Direito Internacional, correspondem a um conjunto de direitos, respectivamente, o direito à justiça, à verdade, à indenização (monetária, dentre outras) e à reforma das instituições de segurança, dos quais não somente as vítimas e seus familiares são os seus titulares, mas também toda a sociedade.

O argumento de Méndez nos interessa porque considera que as quatro obrigações, embora separadas e distintas entre si, constituem uma política integral de *accountability* de violações passadas de direitos humanos e “cada governo deve se esforçar para cumprir cada uma dessas obrigações e um elevado grau de respeito numa determinada área não justifica o descumprimento em outra” (Méndez, 2011: 202). O que equivale afirmar que os mecanismos de Justiça de Transição são complementares e se reforçam mutuamente. Portanto, as Comissões da Verdade não são preferíveis aos processos judiciais ou as políticas de reparação substituem os expurgos nos órgãos de segurança. Essas obrigações e direitos correlatos fazem parte de um amplo processo de “acerto de contas” com um passado de violência que não se restringe ao período da transição política, mas ultrapassa seus limites e se excede à temporalidade pós-ditatorial, permanecendo nos debates públicos e na agenda dos governos.

Méndez apresenta os argumentos favoráveis aos processos judiciais, que vão ao encontro daqueles defendidos por outros autores que também posicionam-se a favor do “dever de processar e punir” (*to duty to prosecute and punish*) graves violações aos direitos humanos, considerada a escolha mais difícil dentre as quatro obrigações do Estado e, por isso, exige maior justificação (Orentlicher, 1991; Sikking, 2011; Teitel, 1996). O autor critica a posição que defende os julgamentos exclusivamente por seu efeito preventivo (*deterrent effect*), capaz de dissuadir futuras violações. Przeworski (1995:13), no prefácio do livro *Juicio, Castigos y Memorias*, afirma que o julgamento das Juntas Militares na Argentina possui um efeito dissuasório maior que qualquer outra forma de castigo. Tal abordagem considera que a maneira

mais eficaz de evitar futuras transgressões é que os atores políticos com propensão autoritária percebam que é mais vantajoso agir de acordo com as normas democráticas que desobedecê-las, pois caso optem por esta última, terão que arcar com os custos das sanções que lhes serão aplicadas. Este conjunto de fatores diminuiria a influência de atores políticos pouco ou não democráticos sob um regime democrático, e reforçaria a legitimidade das lutas sociais por verdade e justiça.

Apesar de concordar com a validade desse argumento, de que a meta final da punição é evitar a repetição dos abusos, Méndez afirma que a prevenção de novas violações, *per se*, não explica o motivo das sociedades punirem seus agressores, visto que, nem sempre, o efeito dissuasório da sanção penal sobre a conduta futura dos atores pode ser esperado ou comprovado. Seguindo este argumento, os julgamentos são importantes porque configuram uma resposta do Estado e da sociedade às pessoas que tiveram seus direitos violados, de modo a colocar a vítima e seus direitos no centro da exigência da punição. Nas palavras do jurista (Méndez, 2011: 218-219), “as vítimas têm o direito a um processo que restaure plenamente o gozo de seus direitos, sua dignidade e seu valor” e, portanto, o direito de “ver a justiça ser efetivada mediante um processo judicial”; por essa perspectiva, “as sociedades punem porque querem demonstrar para a vítima que seu sofrimento não será ignorado”

O autor também oferece uma justificativa moral para os processos judiciais baseando-se no caso argentino, em que foi sustentada a ideia de que graves delitos como a tortura, o desaparecimento forçado e o assassinato de opositores políticos devem ser punidos por respeito às normas (de elevado valor) que proíbem tal conduta. As sociedades, sobretudo aquelas marcadas pela vigência de regimes ditatoriais, punem tais crimes do Estado com o anseio de estabelecer uma “linha grossa” em relação ao passado, de reconhecer a legitimidade das demandas por justiça das vítimas e seus familiares, de restaurar o Estado de Direito e de evitar novas formas de abusos de poder (Méndez, 2011:219).

Méndez (1997; 2011) aponta três equívocos (ou falsos dilemas) acerca das políticas de responsabilização por graves violações de direitos humanos ocorridas no passado: 1- de que não há regras para conduzir a atuação do Estado no enfrentamento das violações cometidas no passado e, portanto, os líderes democraticamente eleitos sabem o que é o melhor para suas sociedades – argumento que acaba legitimando as políticas de anistia adotadas pelos governos; 2- de que a verdade é sempre preferível à justiça; 3- de que os processos judiciais são

inerentemente inimigos da paz e da reconciliação. Interessam-nos aqui o segundo e o terceiro argumentos.

O segundo equívoco está na ideia de que o estabelecimento da verdade é sempre preferível à justiça penal por acarretar menos dissensões sociais e políticas e promover melhor a reconciliação nacional. O caso sul-africano, exposto na seção anterior, é um exemplo em que os processos criminais foram preteridos em favor da busca pela verdade. Méndez faz uma crítica aos autores que se baseiam nos trabalhos do jurista chileno, Jose Zalaquett, de grande repercussão no campo da Justiça de Transição, para defender as Comissões da Verdade como uma alternativa aos processos judiciais. Uma excessiva aversão ao risco e à instabilidade nos momentos de mudança política pode limitar a prestação de contas. No trecho abaixo, Torelly explica, com clareza, a não oposição entre as iniciativas de verdade e justiça, mas a necessária complementaridade entre as duas.

Verdade e justiça são faces da mesma moeda. Há uma profunda complementaridade entre estes mecanismos de Justiça de Transição. Um reconhecimento ao direito de proteção judicial das vítimas é ao mesmo tempo a afirmação do direito à verdade de toda a sociedade. O direito à verdade para a família de um desaparecido político é o próprio restabelecimento do Estado de Direito para toda a sociedade na democracia (Torelly, 2012:31).

Apesar de Zalaquett reconhecer que os crimes contra a humanidade devem ser alvos de sanção punitiva pelo Estado, Méndez (2011: 211) avalia que seus artigos exaltam as experiências do Chile e África Sul e favorecem a verdade com relação à justiça ao sugerir que os Estados devem empreender o esforço de julgar e punir os crimes do regime anterior *quando for possível*, ou seja, quando dadas as condições favoráveis para a responsabilização. Embora os presidentes Patricio Aylwin e Nelson Mandela hajam privilegiado a ação das Comissões da Verdade em detrimento das ações criminais, alguns julgamentos (pontuais e limitados) foram promovidos contra membros do regime anterior envolvidos em violações mais graves, de maneira que as Comissões não encerraram por completo as perspectivas de punição.

Méndez polemiza com o argumento weberiano de Zalaquett (1997; 2011) de que a ação dos líderes democráticos no campo da Justiça de Transição segue uma “ética da responsabilidade” em oposição a uma “ética da convicção” e, portanto, a ação política é guiada por seus resultados/consequências e não por um princípio moral abstrato. Méndez contesta esse diálogo que Zalaquett faz com Weber afirmando que a ética da responsabilidade foca

excessivamente nas consequências negativas das ações dos líderes democráticos cujos resultados indesejados se devem, sobretudo, às reações das forças antidemocráticas contrárias aos anseios de justiça.

A aplicação da “ética da responsabilidade” nas questões de acerto de contas significa que ir longe demais nesta direção cria sérios riscos de que os inimigos da justiça, que ainda mantêm um poder residual, poderão interromper a democracia novamente e retornar a uma política de violações de direitos humanos. Pode muito bem ser assim, mas uma “ética da responsabilidade” analisa os encargos injustos das bem-intencionadas forças democráticas com todas as consequências de um mau resultado – resultado este que se deve principalmente ao comportamento de outros atores e, apenas secundariamente, ao dos democratas (Méndez, 2011: 212).

As iniciativas dos novos governos no âmbito jurídico podem ser condicionadas por restrições políticas oriundas do processo de transição e por aspectos legais presentes em leis de anistias que limitam ou impedem o julgamento das condutas violadoras cometidas por agentes públicos. Embora se aceite como correta a suposição de que as políticas de Justiça de Transição são limitadas por obstáculos políticos e legais, este argumento pode ser instrumentalizado para justificar a impotência dos governos frente às demandas de responsabilização penal dos violadores, servindo como “desculpa” para sua inércia ou para diminuir as expectativas com relação ao que poderia e deveria ser feito neste campo (Méndez, 1997; 2011). Por um lado, isso não significa que os julgamentos devam ser buscados “a todo custo”, ferindo princípios do devido processo legal ou do Estado de Direito, ou que, por outro lado, as anistias devam ser defendidas pelos governos democráticos. Ou, na pior das hipóteses, que os relatórios das Comissões da Verdade sejam usados como instrumento de barganha para evitar a instauração dos processos criminais.

É fácil concordar que não faz sentido exortar líderes a agir de forma imprudente ou irresponsável. (...). Na ausência de insuperáveis obstáculos legais para a consecução dos processos, o problema reside em estabelecer os limites a respeito do que pode ser realizado dentro das particularidades com que cada sociedade teve que lidar no seu processo de transição. Instar os líderes em primeiro lugar para “serem responsáveis” parece abrir uma grande oportunidade de desculpas para a inércia e para a aceitação do *status quo* de impunidade para os escandalosos abusos. Pior, isso transmite a mensagem de que é altamente ético governar cedendo à chantagem flagrante das poderosas forças antidemocráticas (Méndez, 2011: 213).

O terceiro equívoco nesse debate é considerar que os processos judiciais são inerentemente inimigos da paz e da reconciliação. No caso de conflitos armados, a Convenção de

Genebra prevê a instauração de ações penais com o intuito de julgar e punir graves violações ao Direito Internacional Humanitário. A restauração e conservação de uma paz duradoura não passam necessariamente pela concessão de amplas anistias, que podem servir em um primeiro momento para colocar fim ao conflito, mas criam um impasse legal posterior que se choca com a obrigação de punir os crimes contra as populações civis em tempos de guerra. A reconciliação, se entendida como um processo coletivo a ser construído com a participação de toda a sociedade, segue a mesma lógica: não pode ser imposta por decretos, pois exige o conhecimento dos fatos e só pode vir depois da reparação. Para o autor, “exigir perdão das vítimas sem que aqueles que se beneficiarão do gesto tenham feito (...) qualquer reconhecimento dos erros do passado parece adicionar uma nova injustiça aos crimes já cometidos” (Méndez, 1997; 2011: 215). A verdadeira reconciliação é um longo processo e está relacionado com o esclarecimento da verdade e com o alcance da Justiça. Por isso, a ideia de reconciliação, presente nos discursos e legislações das transições democráticas no Cone Sul, foi vista com desconfiança e ceticismo por parte das organizações de direitos humanos da região, já que em “nome da reconciliação nacional” ocorreu a concessão de anistias aos repressores. O caso argentino exemplifica bem esse argumento.

Os indultos concedidos pelo presidente Carlos Menem aos militares<sup>41</sup>, em outubro de 1989, foram justificados como necessários para reconciliação dos argentinos com o passado recente. O objetivo de Menem era, em troca dos indultos, conseguir a subordinação das Forças Armadas ao governo civil, de forma que os militares não representassem um fator de desestabilização para a democracia no momento em que o executivo dirigia o seu foco para a área econômica. Segundo pesquisas da época, cerca de 80% da população do país se opunha aos “perdões” presidenciais e uma manifestação de repúdio a essas medidas, convocada pelos organismos de direitos humanos, reuniu cerca de 100 mil pessoas em frente a Casa Rosada, no

---

<sup>41</sup> No primeiro grupo estavam trinta e nove altos oficiais que não foram beneficiados pelas leis de Ponto Final e Obediência Devida; no segundo grupo, os militares que haviam sido condenados, por uma corte marcial, por suas responsabilidades políticas e estratégico-militares na Guerra das Malvinas; e, no terceiro grupo, todos os oficiais e suboficiais condenados pela participação nas rebeliões da Semana Santa ocorridas durante o governo de Raúl Alfonsín (America Watch; Centro de Estudios Legales y Sociales, 1991). Como parte do seu propósito de favorecer a “reconciliação nacional”, o presidente Menem também indultou os civis acusados de crimes relacionados à atividade guerrilheira, com causas pendentes e sem julgamento, com exceção do ex-líder dos *Montoneros*, Mario Eduardo Firmenich, condenado a 30 anos de prisão no governo de Alfonsín após sua extradição do Brasil. No entanto, o presidente Menem deixou claro, naquele momento, a sua intenção de estender o perdão aos demais militares e também a Firmenich. A massiva mobilização da sociedade civil, contrária à política de perdão, não conseguiu impedir que novos indultos fossem decretados em dezembro de 1989. Os novos indultos foram estendidos aos membros das Juntas Militares, condenados pela arquitetura do plano sistemático de repressão, e aos antigos dirigentes da polícia bonaerense, Ramón Camps y Ovidio P. Riccheri; como previsto, o montonero Mario Eduardo Firmenich também recebeu o benefício.



dia 30 de dezembro (Mignone, 1991). Nas palavras de Roniger e Sznajder (2004: 233), “a política de indultos criou a reconciliação nacional por decretos”.

A reconciliação como fundamento dos indultos teria sido mais compreensível se os militares demonstrassem estar genuinamente arrependidos dos seus bárbaros atos e os reconhecessem como violações aos direitos humanos e não como “excessos” justificáveis em tempo de guerra. Entretanto, até então, nenhum repressor havia expressado publicamente seu arrependimento, pedido perdão às famílias das vítimas ou mesmo ajudado a esclarecer o destino dos desaparecidos. Pelo contrário, a maioria continuava glorificando suas ações como patrióticas e necessárias para a contenção dos revolucionários. Desta maneira, os militares viram nos indultos o reconhecimento de sua vitória na guerra contra a subversão.

Na América Latina, outra ideia disseminada foi de que um “acerto de contas” com o passado, no sentido de se romper com a impunidade dos crimes do regime anterior, seria uma ameaça à estabilidade democrática de governos recém-instaurados (Méndez, 1994; 2011). Porém, os estudos de Sikking (2011) demonstram que os tribunais domésticos<sup>42</sup> não desestabilizaram as democracias restauradas após o fim dos regimes ditatoriais. A análise da autora não se reduz ao período temporal da transição e vai até o ano de 2004. Os países latino-americanos apresentam uma peculiaridade: todos aqueles que adotaram Comissões da Verdade, também utilizaram os tribunais para processar civis e militares acusados de crimes contra os direitos humanos (Quadro 5). Quatorze países integram a lista, sendo quatro da região Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai), outros três da região andina (Bolívia, Equador e Peru), seis da América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá), um do Caribe (Haiti). Nesses países, os dois mecanismos – Comissões da Verdade e processos judiciais – foram utilizados para lidar com massivas violações de direitos humanos de regimes ditatoriais ou conflitos armados, com exceção do Brasil, o único que manteve-se na contramão desse processo, ou seja, sem julgamentos e sem Comissão da Verdade até 2012.

---

<sup>42</sup> Além dos tribunais domésticos, ou nacionais, os julgamentos de violações aos direitos humanos podem ocorrer em os tribunais estrangeiros (quando um terceiro país julga violações de direitos ocorridos em território nacional) os tribunais internacionais *ad hoc*, sob a égide da ONU (Tribunal Penal Internacional para a ex- Iugoslávia e Ruanda); e os tribunais híbridos, de cunho nacional e internacional (Camboja, Serra Leoa e Timor Leste) (Batista; Boiteux; Holanda, 2010: 58).

**Quadro 5 – Países da América Latina com Processos Judiciais e Comissões da Verdade**

PAÍS	Data dos processos	Anos acumulado de processo	Data da Comissão da Verdade
Argentina	1983-90 1993-96 1998-06	21	1983
Bolívia	1983 1993 1995	3	1982
Peru	1985 1990 1993-95 2001-06	11	2001
Haiti	1995-97	3	1995
Guatemala	1988 1991-94 1996-2003	13	1997
Paraguai	1989 1991-92 1994-99 2002-04	12	2003
El Salvador	1990-92 1998	4	1992
Chile	1991-2006	16	1990
Panamá	1991-99 2002 2004	11	2001
Equador	1992-95	4	1996
Honduras	1992-93 1996-97 1999-2002 2004-05	10	----
Nicarágua	1992-96	5	----

México	2002-04	3	----
Uruguai	1994-1997	2	1995

Fonte: Sikking, 2011:266.

Na contramão do processo de investigação e responsabilização penal, leis de anistia foram promulgadas em vários desses países, criando obstáculos legais à atuação dos tribunais domésticos, mas, ao mesmo tempo, abrindo espaço para o avanço das ações penais em tribunais estrangeiros<sup>43</sup>. Não obstante, na maioria desses países, as legislações sobre anistias passaram por revisão interna que favoreceu a interpretação de que os crimes de lesa humanidade estariam excluídos do perdão judicial e que o desaparecimento forçado de pessoas é um crime permanente. Na Argentina, o crime hediondo de apropriação sistemática de bebês não estava protegido pelas Leis de Ponto Final e Obediência Devida e, conseqüentemente, vários oficiais de alto escalão foram processados e condenados em tribunais nacionais (Vasconcelos, 2005). Batista, Boiteux e Holanda (2010: 61 grifo nosso) destacam a excepcionalidade do caso brasileiro: “dos dezesseis países latino-americanos que adotaram leis de anistia, apenas um não teve julgamentos por violações de direitos humanos cometidas no passado. Este único país é o Brasil.”

Ruti Teitel, em seu artigo *How are the new democracies of the southern cone dealing with past human rights abuses?*, argumenta que há um vínculo entre democracia e punição e procura reforçar a importância dos processos judiciais para as novas democracias do Cone Sul, embora reconheça a ausência de punição desses abusos pelos governos pós-ditatoriais da região<sup>44</sup>. Teitel (1996: 146-147) apresenta três razões para que os crimes dos regimes militares sejam punidos. A primeira, ancorada na *retribution theory*, justifica a punição como uma questão de justiça e a sua não aplicação como uma ausência de justiça; neste caso, a natureza hedionda dos crimes cometidos pelos agentes repressivos requer sua punição e uma pena proporcional à gravidade do delito. A segunda razão refere-se à *non-prosecution as complicity*, ou seja, os

<sup>43</sup> O pedido de extradição da justiça espanhola, em 1998, para Pinochet ser julgado no exterior em decorrência de crimes de lesa humanidade e, em 2005, a condenação, na Espanha, do repressor argentino Adolfo Scilingo a 640 anos de prisão pelos graves delitos cometidos durante a ditadura argentina colocam em evidência a ação dos tribunais estrangeiros quando há omissão das instâncias judiciais domésticas.

<sup>44</sup> Este trabalho foi apresentado originalmente, em 1990, no *Council on Foreign Relations Latin American Project*, em Nova Iorque, de acordo com nota de rodapé do artigo publicado, com mesmo título, na coletânea de Kritz (1996). Naquele momento, somente a Argentina havia adotado medidas efetivas de justiça transicional no campo do indiciamento penal de membros das Forças Armadas e das forças de segurança envolvidos em violações de direitos humanos.

governos que fracassam na punição estão sendo coniventes com os crimes do passado. Este argumento foca no Estado como ator e sugere que, da mesma forma o regime anterior falhou em investigar e punir esses crimes, o governo subsequente torna-se implicado nesses crimes quando escolhe não investigá-los e puni-los. A falha em punir não é meramente uma nova resposta; é uma marca do que pode ser chamado de “crime de impunidade” (Teitel, 1996: 147). O terceiro motivo apontado pela autora é que os crimes das ditaduras, por sua natureza, são considerados abusos contra os direitos humanos e violações do Direito Internacional, sendo a punição desses crimes “um dever originado de violações no âmbito do Direito Internacional”<sup>45</sup> (Teitel, 1996: 147).

Este último motivo alegado para o “dever de punir” (*duty to punish*) está apoiado em vários aspectos, apontados pela autora: 1- o direito internacional é superior ao direito doméstico; 2- um novo governo, à luz dos princípios do Direito Internacional, continua sendo responsável pelos crimes herdados do regime anterior; 3- a natureza grave das violações do Direito Internacional. Os tratados internacionais ou regionais de direitos humanos, tais como o “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos”<sup>46</sup> ou a “Convenção Interamericana de Direitos Humanos”, possuem força jurídica compulsória e preveem obrigações aos signatários (Alves, 1994). Os Estados que assinam e ratificam esses instrumentos passam a “prestar contas”, por meio de relatórios anuais, à instância responsável pelo controle do cumprimento dos dispositivos do tratado, que poderá enviar observadores *in loco* e receber denúncias individuais de violações de direitos enunciados no tratado em questão<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Do original: *punishment as a duty derives from violations under International Law*.

<sup>46</sup> A “Carta internacional dos Direitos”, nome dado ao conjunto dos três principais documentos que dão sustentação ao mecanismo de proteção internacional dos direitos humanos, é formada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e por mais outros dois documentos: o “Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos” e o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, ambos dotados e abertos à assinatura e ratificação em 1966, entrando em vigor somente em 1976. Estes dois instrumentos complementaram a Declaração de 1948 e, por possuir força de obrigação jurídica, são considerados uma *hard law*. Enquanto a Declaração possui uma natureza bem mais orientadora e referencial ao comportamento dos Estados no âmbito dos direitos humanos.

<sup>47</sup> O Comitê de Direitos Humanos é o mecanismo de monitoramento da implementação dos dispositivos do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, sendo responsável por examinar os relatórios apresentados pelos Estados no que tange ao respeito e proteção de tais direitos. Após o exame dos relatórios, os membros do Comitê fazem seus próprios relatórios e os apresentaram aos Estados com as observações que julguem apropriadas. Os Estados que aderiram ao “Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos”, também aberto à assinatura em 1966, reconhecem a competência do Comitê de Direitos Humanos para “receber e examinar (...) as comunicações de indivíduos particulares que se considerem vítimas de uma violação de quaisquer dos direitos enunciados no pacto” (preâmbulo do Protocolo). De acordo com o artigo 41, o Comitê também poderá “receber e apreciar as comunicações em que um Estado-parte alegue que outro Estado-Parte não está cumprindo com as obrigações que lhe impõe o presente caso, desde que o Estado que faça a denúncia tenha aceitado, anteriormente, que sejam apresentadas comunicações também a seu respeito. A “vigilância” do cumprimento do

Teitel (1996) chama a atenção para os dispositivos de Convenções que mencionam o dever de punir graves violações aos direitos humanos, como na pioneira “Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio” que institui no artigo 5º que “as Partes contratantes assumem o compromisso (...) de estabelecer sanções penais às pessoas culpadas de genocídio (...)” (Brasil, 1952; Organização das Nações Unidas, 1951) e a “Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes”, cujo artigo 4º afirma que “cada Estado Parte assegurará que todos os atos de tortura sejam considerados crimes segundo a sua legislação penal. (...). Cada Estado Parte punirá estes crimes com penas adequadas que levem conta a sua gravidade” (Brasil, 1991; Organização das Nações Unidas, 1984).

Esse último diploma é o primeiro tratado que exige claramente, além da responsabilização do Estado por violações aos direitos humanos, a responsabilização penal “individual”, ao mencionar, de forma expressa no texto, a obrigação de punir a “pessoa”, no caso, um funcionário público envolvido direta ou indiretamente em atos de tortura (Sikking, 2011). O documento estabelece a “jurisdição universal” para o crime de tortura, o que significa que qualquer Estado-Parte da Convenção poderá adotar medidas legais, incluindo a detenção, contra indivíduos acusados de cometer ou instigar atos de tortura que se encontrem em seu território.

Artigo 6º: 1. Todo Estado parte em cujo território se encontre uma pessoa suspeita de ter cometido qualquer dos crimes mencionados no Artigo 4º, se considerar, após o exame das informações de que dispõe, que as circunstâncias o justificam, procederá à detenção de tal pessoa ou tomará outras medidas legais para assegurar sua presença. A detenção e outras medidas legais serão tomadas de acordo com a lei do Estado, mas vigorarão apenas pelo tempo necessário ao início do processo penal ou de extradição” (Brasil, 1991; Organização das Nações Unidas, 1984).

Por esta disposição, um agente público acusado de praticar tortura pode ser processado criminalmente pelas autoridades competentes de qualquer Estado que tenha ratificado a Convenção, havendo também a possibilidade de ser enviado para outro Estado que reconheça a jurisdição ou ser extraditado para julgamento em seu país de origem (Sikking, 2011). É como se o crime tivesse ocorrido não somente no lugar onde, de fato, ocorreu, mas também no território de todos os Estados chamados a estabelecer a jurisdição (Brasil, 1991; Organização das Nações Unidas, 1984). Além disso, a Convenção consagra em seus dispositivos o “mandado de

---

Pacto pode ser feita pelos cidadãos, ao apresentar denúncias individuais de violações, ou por outros Estados signatários (apesar desta última possibilidade nunca ter sido utilizada).

criminalização” da conduta ofensiva aos direitos nela consagrados, que exige dos Estados uma atividade interna de tipificação da violação, assim como a investigação e responsabilização criminal dos agressores (Ramos, 2006).

Conforme Teitel (1996), o maior problema dessa última justificativa é que, enquanto esta alega que o Direito Internacional obriga os Estados a punir violadores de direitos humanos, essa reivindicação depende, concretamente, de uma interpretação dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, pois o texto das convenções pode não deixar exposto, de maneira clara e direta, essa imposição aos Estados. Embora as convenções exijam que os Estados respeitem e assegurem esses direitos, algumas delas não dizem nada sobre punições, o que requer que seus artigos sejam interpretados para que a punição esteja relacionada com a garantia dos direitos humanos e a prevenção de futuras violações. Em outros casos, a legislação penal nacional não tipifica a ofensa em questão, o que dificulta o indiciamento dos violadores em âmbito interno, tal como ocorre com a prática do “desaparecimento forçado” de pessoas, considerado pela “Convenção Interamericana sobre Desaparecidos Forçados” um crime contra a humanidade (portanto, não passível de anistia e imprescritível), assim como um delito continuado ou permanente enquanto não se estabelecer o destino ou paradeiro da vítima (Organização dos Estados Americanos, 1994; Sikking, 2011).

Ao contrário do crime de tortura, tipificado na legislação penal interna (Lei 9.455/97) em decorrência do “mandado de criminalização”<sup>48</sup> exigido no respectivo tratado sobre o tema, o Estado brasileiro, embora tenha assinado a Convenção sobre desaparecimentos forçados, ainda não a ratificou, o que o desobrigaria, frente ao Direito Internacional, de associar tal conduta violadora a um tipo penal específico. Na ausência da tipificação no direito interno, os advogados de familiares de desaparecidos políticos utilizam a legislação sobre sequestro no enquadramento penal dessa violação, embora este crime esteja sujeito a estatutos de limitações prescricionais (Sikking, 2011).

Em contraste com o primeiro argumento, cujo foco está no crime, a autora formula uma segunda tese, incluindo a variável “democracia” (*the punishment and democracy thesis*) cuja

---

<sup>48</sup> Por meio da Emenda Constitucional 45/2004, os mandados de criminalização oriundos de tratados internacionais de direitos humanos passaram a ter *status* constitucional com o § 3º do Art.5º da CF/88: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Segundo Ramos (2006:16), os mandados constitucionais de criminalização são “dispositivos constitucionais que ordenam a tipificação penal de determinada conduta, a imposição de determinada pena, a vedação de determinados benefícios ou até tratamento prisional específico”.

justificativa aponta para o futuro, no sentido da manutenção regime democrático. Teitel (1996:148-149 tradução nossa) enumera as principais razões que justificariam esse argumento:

1- proporcionar às vítimas uma forma de reparação legal; 2- dissuadir crimes futuros; seja uma dissuasão específica, para os mesmos criminosos, ou como uma dissuasão geral, para a sociedade; 3- proporcionar a verdade sobre o passado; 4- expressar a condenação dos crimes; 5- sustentar o Estado de Direito; 6- restaurar a crença no judiciário; 7- expressar quem é um criminoso e afastá-lo da sociedade; 8- estigmatizar e afastar os militares do domínio público (...); 9- permitir uma resolução judicial das “feridas” do passado e a reconciliação dos vários grupos de interesse<sup>49</sup>.

Se, por um lado, Teitel (1996: 149) apresenta os argumentos favoráveis à relação entre punição e democracia, por outro lado, faz críticas a esta abordagem ao afirmar que se a essência da justificativa da punição na segunda tese é o “bom futuro social” (*future social good*), esta pode variar segundo o cálculo de cada sociedade da conveniência ou necessidade das consequências futuras da punição citadas acima. Outra crítica de Teitel (1996) é que esta teoria deixa a entender que não há outros meios de se prevenir futuras transgressões aos direitos humanos e atingir objetivos institucionais e sociais mencionados. Para além da punição legal, a autora aponta alternativas das novas democracias de lidar com o legado autoritário, como as políticas de reparação e indenização.

A autora aborda uma terceira tese que denomina de “a tese da punição e democracia invertida” (*the punishment and democracy thesis inverted*) e aponta a correlação negativa do vínculo entre punição e democracia, que inverte a equação positiva apresentada anteriormente (Teitel, 1996: 149). Esse argumento, apoiado na ideia de que os processos judiciais são prejudiciais à transição e consolidação democrática, foi utilizado pelos governos pós-ditatoriais de três países do Cone Sul para justificar o uso das anistias (Brasil e Uruguai), dos processos judiciais pontuais (Chile) e dos indultos (Argentina) em favor da estabilidade da democracia e da “reconciliação nacional”. E, por fim, uma quarta tese sobre a relação entre punição e democracia é que ambos os fenômenos são afetados por aspectos semelhantes, como o “poder dos militares” (*military power*). A ideia central é que o controle ou a influência dos militares sobre os poderes executivo e judiciário afeta tanto o funcionamento do sistema de justiça criminal, assim como a

---

<sup>49</sup> Do original: 1- to provide victims a form of legal redress; 2- to deter future crimes, either as a deterrent specific to the same criminals, or as a general deterrent for society; 3- to provide the truth about the past; 4- to express condemnation of the crimes; 5- to support the rule of law; 6- to restore faith in the judiciary; 7- to express who is a criminal and outsider to society. (...). 8- to stigmatize and to separate the military from the public realm. (...); 9- to allow judicial resolution of past wounds and to enable reconciliation of the various interest groups.

democracia como um todo, e diminuí drasticamente as chances de punição dos crimes passados perpetrados por seus membros.

No caso das novas democracias do Cone Sul, a manutenção do poder dos militares afetou significativamente a “capacidade de punir” (*ability to punish*): na Argentina, os chefes das Juntas Militares foram punidos após a derrota na Guerra das Malvinas, no momento de sua menor legitimidade e poder de influência e pressão sobre o sistema político e judicial. Embora os processos judiciais argentinos sejam considerados um marco na Justiça de Transição latino-americana e mundial, os julgamentos massivos, em larga escala, foram evitados naquele momento, ficando restritos aos altos comandantes das Forças Armadas (Lei de Obediência Devida) e encerrados a partir de uma determinada data (Lei de Ponto Final). No Uruguai, a presença do General Medina como comandante do Exército e Ministro da Defesa do primeiro governo democrático demonstrou a permanência do poder dos militares que culminou na aprovação da Lei de Caducidade (Teitel, 1996). No Chile, a permanência de Pinochet como comandante em chefe das Forças Armadas e senador vitalício da República reforçou a alta penetração dos interesses castrenses na democracia. A autora não cita o caso brasileiro, mas os militares também permaneceram, após o retorno da democracia, como atores relevantes no sistema político.

### **2.3.3 A Reparação como dever do Estado e direito das vítimas**

A reparação às vítimas de graves violações de direitos humanos é uma dimensão estruturante da Justiça de Transição, cujo cerne está na ideia de que o legado de graves violações de direitos humanos gera uma série de obrigações aos Estados que vão além de esclarecimento dos fatos do passado e a punição os perpetradores, mas também exigem a reparação do dano causado por meio de outras ações concretas. Assim como os eixos da verdade e da justiça, discutidos nas seções anteriores, a reparação se configura como um dever do Estado e um direito das vítimas.

Os programas de reparação às vítimas complementam a ação das Comissões da Verdade e dos tribunais, sendo necessária uma adequada combinação das medidas de reparação material ou monetária, restituição de direitos, programas de reabilitação até medidas de cunho simbólico, como desculpas oficiais, monumentos às vítimas e cerimônias comemorativas (Organização das Nações Unidas, 2009). De todas as formas de reparação, a de natureza material, oriunda de



programas do governo, é que pode acarretar maiores dificuldades por ser difícil decidir quem incluir entre os indenizados, que tipo de prejuízos será indenizado, como avaliar o dano e compensá-los etc. É uma das formas pela qual o Estado reconhece sua responsabilidade pelas condutas violadoras de seus agentes e a preocupação institucional com o direito das vítimas de obter reparação. A intenção é que as reparações sejam complementares e não substitutivas das demais iniciativas de Justiça de Transição.

A contribuição de Pablo De Greiff<sup>50</sup>, em seu artigo *Justice and Reparation*<sup>51</sup>, é crucial para compreender três questões: 1- o papel dos programas de reparação no processo de enfrentamento do legado de abusos massivos aos direitos humanos; 2- a concepção de justiça que se delineia no contexto das reparações; 3- os desafios que acompanham o processo de construção dessas políticas. Para iniciar a reflexão, o que entende-se por “reparação” e como este termo é usado no campo da Justiça de Transição? Greiff (2011) esclarece o significado do termo “reparação” a partir de seu uso em dois contextos diferentes: um primeiro, mais amplo, relacionado com as obrigações impostas pelo Direito Internacional; e um segundo restrito aos “programas de reparação” de cunho econômico e simbólico às vítimas. Em ambos os contextos prevalece o ideal de “plena restituição” (*restitutio in integrum*), que significa devolver a pessoa àquela situação ou condição prévia à ofensa (*status quo ante*) como forma reparar os danos causados em consequência das agressões sofridas. No primeiro contexto, dada a sua amplitude, estão contempladas as medidas indenizatórias dos programas de reparação, que garantem benefícios diretos e exclusivos às vítimas, e outras medidas de Justiça de Transição, como o estabelecimento da verdade, a justiça penal e a reforma institucional, que também possuem efeitos reparadores e destinam-se às vítimas diretas, indiretas e não vítimas (Greiff, 2011).

O autor propõe uma classificação das medidas de reparação em quatro categorias: 1- *restituição*: ações que buscam restabelecer o mencionado *status quo ante* da vítima por meio da restauração de direitos, readmissão empregatícia, restituição de propriedade, dentre outros

---

<sup>50</sup> Diretor do Programa de Pesquisas do Centro Internacional para a Justiça de Transição (CIJT), em Nova Iorque, e Relator Especial da ONU para a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantia de não repetição.

<sup>51</sup> Publicado originalmente no *Handbook of Reparations* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2006). Traduzido para o português e publicado no Dossiê: Reparação da *Revista Anistia Política e Justiça de Transição* (Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, 2010, nº3) e no *Justiça de Transição: Manual para a América Latina* (Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011). Utilizamos o artigo publicado nesta última obra. Os conceitos elaborados pelo autor sobre indenizações foram adotados e adaptados pelos relatórios finais da Comissão Peruana da Verdade e Reconciliação (2003), da Comissão sobre Prisão Ilegal e Tortura no Chile (2004) e da Comissão da Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (2005) (De Greiff, 2011:405).

benefícios, como a contagem de tempo para fins previdenciários e o reconhecimento de diplomas adquiridos no exterior; 2- *compensação ou indenização*: envolve medidas indenizatórias que procuram compensar o dano material, físico, mental e/ou moral sofrido por meio da quantificação dessas lesões, de forma proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, sendo, portanto, um tipo de reparação de cunho pecuniário; 3- *reabilitação*: iniciativas que envolvem a assistência social, médica, psicológica e jurídica; 4- *satisfação e garantias de não repetição*: incluem medidas como a plena investigação dos fatos e revelação pública da verdade; a localização, identificação e entrega dos restos mortais de pessoas mortas ou desaparecidas; pedidos oficiais de desculpas e homenagens às vítimas; afastamento dos perpetradores de suas funções públicas; lugares de preservação da memória histórica, como memoriais e museus; sanções judiciais e/ou administrativas aos autores dos delitos; reformas institucionais dos sistemas judiciário e de segurança (Abrão; Torelly, 2011; De Greiff, 2011; Organização das Nações Unidas, 2005).

As quatro “modalidades reparatórias”, utilizando a expressão de Abrão e Torelly (2010; 2011), demonstram a amplitude da primeira acepção do termo, incluindo desde as formas de reparação direcionadas exclusivamente às vítimas e seus familiares expressas nas categorias de restituição, compensação e reabilitação, até as ações de satisfação e garantias de não repetição no âmbito da verdade, da justiça e da memória, considerados direitos das vítimas e da sociedade e dever do Estado. Percebe-se, portanto, nessa concepção integral de reparação, a presença de todos os mecanismos de Justiça Transicional que constituíram uma ampla e completa política de reparação do ponto de vista individual e coletivo. Esta é justamente a questão problematizada pelas organizações de direitos humanos no Cone Sul, que alegam que a reparação econômica (*compensação*) é apenas uma vertente, não a mais importante, dentre as várias formas de reparação dos danos individuais e coletivos causados pela repressão política. As demandas desses organismos estão mais focadas no eixo verdade-justiça-memória do que no pagamento de indenizações, embora este último também seja reconhecido como um direito legítimo das vítimas e seus familiares.

As sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos expressam essa concepção integral da reparação no âmbito de graves e massivas violações de direitos humanos. A sentença

condenatória do Brasil nesse Tribunal<sup>52</sup>, em dezembro de 2010, por sua responsabilidade no desaparecimento forçado e violação de direitos de 62 pessoas na região do Araguaia entre 1972 e 1974, determina que o Estado brasileiro investigue e esclareça os fatos, identifique e julgue os responsáveis, determine o paradeiro das vítimas, dentre *outras* medidas de *reparação*, tais como a “reabilitação” (atenção médica e psicológica), a “satisfação” (publicação nacional da sentença, ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional e criação do Dia dos desaparecidos políticos e Memorial), as “garantias de não repetição” (educação em direitos humanos nas Forças Armadas, tipificação do delito de desaparecimento forçado, acesso aos documentos em poder do Estado sobre a Guerrilha, criação de uma Comissão da Verdade), as “indenizações” por dano material e imaterial e as “custas e gastos” incorridos na tramitação do caso (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2010: 93-113).

Greiff (2011:423) chama a atenção para a estreita e complementar relação entre os diferentes mecanismos de Justiça de Transição – Comissões da Verdade, reforma institucional e justiça penal – e as políticas de reparação mencionadas acima.

Dizer a *verdade* sem um processo de reparação pode ser visto pelas vítimas como um gesto vazio, um discurso barato. A relação é válida também em sentido contrário: as reparações com ausência da verdade podem ser vistas por seus beneficiários como uma tentativa, por parte do Estado, de comprar o silêncio ou o consentimento das vítimas e de suas famílias (...). A mesma estreita relação de duplo sentido pode ser observada entre as reparações e as *reformas institucionais*, pois uma reforma institucional que não esteja acompanhada por uma tentativa de dignificar os cidadãos que foram vítimas não pode ser compreendida. Analogamente, conceder benefícios reparatórios sem promover reformas que diminuam a probabilidade de repetição da violência gera pagamentos cuja utilidade e, mais ainda, legitimidade são questionáveis. Finalmente, a mesma relação de duplo sentido vincula a *justiça penal* com as reparações: do ponto de vista das vítimas, uma vez que o possível momento de satisfação pelo castigo dos criminosos tenha passado, o castigo de uns poucos autores dos crimes que não esteja acompanhado por um esforço efetivo, dirigido a ressarcir positivamente as vítimas, poderia facilmente ser considerado por elas como uma forma mais ou menos inconsequente de revanchismo.

A compreensão ampla de reparação possui a vantagem de integrar os vários elementos da Justiça de Transição, mas gera a dificuldade de que um único programa consiga incluir e levar a cabo todas as formas de reparação contempladas pelo Direito Internacional. Desta maneira, o

---

<sup>52</sup> Com base na violação de direitos previstos na “Convenção Americana dos Direitos do Homem”, da qual o Brasil é signatário desde 1992, o país também foi condenado pela “aplicação da Lei de Anistia como empecilho à investigação, julgamento e punição dos crimes”, pela “ineficácia das ações judiciais não penais”, pela “falta de acesso à informação sobre o ocorrido com as vítimas desaparecidas e executadas” e “pela falta de acesso à justiça, à verdade e à informação” (Organização dos Estados Americanos, 2010: 2-3).

autor foca sua análise no uso mais restrito do termo, quando este se refere às medidas indenizatórias, de cunho material e simbólica, que garantem benefícios diretos e específicos às vítimas dos danos causados pelas violações e possuem vantagens e desvantagens às quais os responsáveis por sua implementação devem se atentar para que os objetivos do programa sejam alcançados.

Segundo Greiff (2011: 433), as medidas *simbólicas* de reparação podem ser de caráter individual – o que inclui cartas pessoais de desculpas, adequada sepultura das vítimas, cópia dos relatórios das comissões da verdade, dentre outras ações de custo baixo que demonstram respeito às vítimas e expressam o reconhecimento pelo dano sofrido; ou de caráter coletivo – que promovem a memória coletiva por meio da construção de museus que preservem a memória das vítimas e daquele período histórico, da mudança de nome de ruas e outros lugares públicos, da realização de atos públicos de desagravo, como “o reconhecimento público do direito de resistência dos que lutaram contra a opressão e sofreram consequências físicas e psicológicas em razão dessa luta” (Abrão; Genro, 2012: 41). As desvantagens das medidas simbólicas que é elas “podem criar a impressão de que, por si mesmas, constituem uma indenização suficientes para as vítimas” (Greiff, 2011: 433).

Em complementação às ações reparatórias de cunho simbólico, destacam-se as reparações compensatórias em forma de pagamento de *somas de dinheiro individuais* (pagamento de uma soma única, em uma ou várias parcelas, ou de pensões), ou seja, de indenizações pecuniárias proporcionais ao dano sofrido, que possuem as vantagens de satisfazer as necessidades materiais das vítimas e/ou familiares e promover a qualidade de vida e a autonomia pessoal dos beneficiários. Tendo em vista a enorme dificuldade de quantificar o dano causado pela perda de um ente querido e da impossibilidade de se compensar esse trauma, essa modalidade reparatória pode ser percebida como uma maneira insatisfatória e inadequada de reparar o dano se não estiver aliada a outras formas de reparação. Os valores pagos, se muito inferiores, não terão o impacto desejado na qualidade de vida das vítimas; se muito altos, podem criar dificuldades políticas para sua aprovação, visto que podem concorrer com outras políticas públicas consideradas mais urgentes no momento presente (Greiff, 2011: 434-435). Essas medidas, se não forem bem organizadas dentro de um programa de reparações, podem ser encaradas como uma maneira de “comprar” o silêncio e o consentimento das vítimas.

E, por fim, os *pacotes de serviços* que incluem assistência (social, médica, psicológica e jurídica) às vítimas e atuam no sentido de minorar as consequências do dano causado na vida de alguém que foi, por exemplo, vítima de tortura ou outras formas de agressão à sua integridade física e mental. São medidas de baixo custo quando são utilizadas as instituições já existentes, mas o impacto positivo dos benefícios dependerá da qualidade dos serviços oferecidos.

Para que promovam a justiça – entendida de um ponto de vista mais amplo, para além de sua dimensão jurídica focada na resolução de casos isolados e do critério jurídico da restauração do seu *status quo ante* – os programas de reparação, em contextos de massivas e graves violações aos direitos humanos, devem estar centrados em três objetivos principais e legítimos: reconstituir a condição cidadã às vítimas, restaurar a confiança cívica e promover a solidariedade social. A restituição da cidadania das vítimas significa o seu reconhecimento como cidadãos com direitos iguais e essa “igualdade de direitos determina que aquelas pessoas cujos direitos foram violados merecem um tratamento especial, (...) que tende ao novo estabelecimento das condições de igualdade” (Greiff, 2011: 422).

As reparações contribuem para restabelecer as relações de igualdade e respeito, outrora rompidas, assim como para restaurar a confiança mútua entre os cidadãos e destes com o Estado na medida em que “as vítimas de abusos passados recebem uma manifestação material do fato de que agora vivem entre um grupo de concidadãos e sobre instituições que parecem confiáveis” (Greiff, 2011: 428). Ademais, um programa de reparações bem articulado a outros mecanismos de Justiça de Transição, ou que não concentre em medidas materiais, teria um impacto em termos de solidariedade social, entendida como a disposição de se colocar no lugar do outro e de “ter um interesse no interesse dos outros”. As narrativas históricas sobre o passado, a produção e difusão de informações sobre o período despertariam nas pessoas uma espécie de empatia com as vítimas e seu sofrimento. As reparações, assim como os demais mecanismos transicionais, devem ser consideradas não apenas em termos jurídicos, mas como parte de um projeto político, de uma agenda política mais ampla e complexa que busca contribuir para (re)construção de uma nova comunidade política (Greiff, 2011).

### **2.3.4 Reforma das instituições estatais violadoras**

As reformas no interior das instituições estatais perpetradoras de violações de direitos humanos é outra vertente fundamental e estruturante do processo de Justiça de Transição.

Segundo Van Zyl (2005; 2011: 53), “é imperioso mudar radicalmente e, em alguns casos, dissolver, as instituições responsáveis pelas violações dos direitos humanos”. No contexto dos regimes militares dos anos 60 e 70 nos países do Cone Sul, os sistemas de segurança e judicial formavam um amplo e organizado aparato institucional destinado à repressão aos dissidentes políticos, com colaboração entre os membros das Forças Armadas, das polícias e do poder judiciário, especialmente a Justiça Militar. Neste ponto, a Justiça de Transição aponta para a necessidade de um conjunto de reformas a serem levadas a cabo pelos governos pós-ditatoriais nas instituições mencionadas com o intuito de garantir que tenham uma atuação compatível com os princípios democráticos do Estado de Direito e que possam ser efetivas na promoção e proteção dos direitos humanos.

As Comissões da Verdade desempenham um relevante papel no processo de reforma institucional na medida em que seus relatórios finais podem constar as seguintes recomendações sobre a adoção de medidas administrativas e institucionais pelos governos: 1- a identificação das instituições perpetradoras dos abusos que devem ser reformadas ou eliminadas; 2- no caso de reformas, assegurar que o mandato, a composição, a estrutura e a capacitação e dotação de pessoal dessas instituições sejam modificadas a fim de melhor garantir os direitos humanos; 3- e por último, o saneamento administrativo cujo fim é a remover dos órgãos estatais aqueles indivíduos responsáveis direta ou indiretamente por violações aos direitos humanos (Van Zyl 2005; 2011). O objetivo central dessas medidas é fomentar a reflexão e o debate públicos sobre o papel desempenhado pelas instituições estatais no passado, evitar que continuem sendo perpetradoras de práticas abusivas e violentas e restaurar a confiança por parte dos/as cidadãos/ãs nessas instituições (Van Zyl 2005; 2011).

No amplo processo de reformas institucionais, uma das medidas que parece com mais destaque na literatura é a depuração da máquina pública (*vetting*), definida como uma “forma de identificação e afastamento de agentes públicos colaboradores do regime autoritário que ocupam cargos na república como meio de impedir que estes, no exercício de seus cargos, constanjam ou impeçam a continuidade das reformas democratizantes” (Abrão; Genro; 2012: 44). Esta iniciativa remonta ao processo de “desnazificação” (*denazification*) na Alemanha do pós-1945 e de “descomunização” (*decommunization*) promovido nos países da Europa oriental e central, que incluíam medidas de expurgos nos aparatos estatais de segurança, nas Forças Armadas, no poder

judiciário e em outros setores públicos de membros e colaboradores do regime anterior como parte da transformação política (Teitel, 2000).

No âmbito da Justiça de Transição, a remoção dos violadores das instituições estatais não deve ser realizada de forma aleatória ou concebida de maneira “vingativa” a fim de atingir apenas determinadas pessoas e órgãos estatais, mas por meio de um programa de saneamento administrativo que disponha de informações e recursos para conseguir detectar, no interior das instituições, sobretudo nas forças de segurança, os agentes públicos envolvidos nos abusos aos direitos humanos e afastá-los de seus cargos. Além disso, as ações de depuração podem ter pouco efeito transformador sobre instituições se forem aplicadas exclusivamente, sem que estas sejam alvo de transformações estruturais mais profundas, e se forem concebidas isoladamente, sem relação com outras medidas de Justiça de Transição, como os processos judiciais e o esclarecimento da verdade. Os expurgos nas Forças Armadas, na polícia e no poder judiciário integram o amplo processo de reforma institucional que vai além dos saneamentos administrativos e inclui uma série de mudanças na organização, nos valores e nas práticas dessas instituições.

Van Zyl descreve a importância dessa medida no processo transicional sul-africano, adotada em consonância com o trabalho da “Comissão da Verdade e Reconciliação” (TRC, em inglês).

O processo de reforma do setor de segurança na África do Sul viu-se imensamente fortalecido pelas revelações de violações diante da TRC e pela remoção de cargos de muitos funcionários importantes cujos crimes foram desvendados. A saída desses indivíduos foi decisiva para a transformação do *ethos* nessas instituições e a restauração da confiança nelas. O processo de transformação do setor de segurança, que passou de fonte opressora e de conflito a uma série de instituições de proteção aos indivíduos e defesa de seus direitos, recebeu um ímpeto adicional com o estabelecimento (...) da justiça transicional após o *Apartheid* (Van Zyl 2005; 2011:60)

O Estado brasileiro não adotou medidas de depuração nos sistemas de segurança ou no poder judiciário, ao contrário da Argentina, que promoveu expurgos na Suprema Corte e no restante do judiciário, na polícia e nas Forças Armadas (Pereira, 2010). No Brasil, o judiciário e os militares, nas palavras de Pereira (2010: 240, 243), “mantiveram quase intocada a totalidade de suas prerrogativas” e, mesmo sob democracia, passaram por limitadas mudanças no seu funcionamento e mantiveram-se “como um grupo corporativo altamente isolado e privilegiado”. Para Abrão e Genro (2012: 70), “a ausência de um processo de depuração no poder judiciário

pós-ditadura permitiu que ali se mantivesse viva uma interpretação da lei (de Anistia), compatível com o discurso de legitimação do regime autoritário”. Os autores ainda ressaltam que o último Ministro do STF indicado pelos militares afastou-se do cargo, por razão de sua aposentadoria, somente em 2003, permanecendo no cargo mais de quinze anos após a retomada do poder pelos civis.

No caso brasileiro, destacaram-se ações pontuais de desmantelamento de órgãos do regime militar: na década de 80, o fim dos DOI-CODI e do DOPS; em 1990, no primeiro ano de mandato do presidente Fernando Collor de Mello, a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), das Divisões de Segurança e Informações (DSI) dos ministérios civis e as Assessorias de Segurança Interna (ASI) das repartições públicas das em 1990, resultando na criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), de cunho civil<sup>53</sup>; a instituição tardia do Ministério da Defesa, no segundo governo FHC; e, mais recente, em 2009, a revogação pelo STF da Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67), que restringia a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. No entanto, ainda está pendente uma ampla reforma institucional das Forças Armadas, do sistema de segurança pública, sobretudo as polícias militares, que foram alvos de poucas mudanças desde a redemocratização e até a atualidade perpetram graves e sistemáticas violações aos direitos humanos, particularmente da população marginalizada, pobre e negra, trazendo à tona o problema dos “desaparecidos da democracia”.

### **2.3.5 O labor de memória da Justiça de Transição**

O tema da memória política é problematizado por vários autores, ora relacionando-o diretamente com a abordagem da Justiça de Transição (Santos, 2009; Teitel, 1996; Zalaquett, 1996), ora analisando os elementos que condicionam as políticas de “verdade e justiça” na transição e o vínculo destas iniciativas com o processo de democratização (Brito, Fernández e González, 2004); ora com os processos sociais, culturais, históricos e também subjetivos de apropriação do passado pelas democracias (Jelin, 2003; Teles, 2007). O que é comum nesta literatura é o reconhecimento de que a memória de um passado de violência é objeto de disputas

---

<sup>53</sup> Zaverucha (2000:41) ressalta que “a extinção do SNI e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) não alteraram o quadro de predomínio militar nas atividades de inteligência no país. Tanto Collor quanto Itamarm sem falar no Congresso, demonstraram falta de interesse na criação de mecanismos institucionais que permitissem um melhor controle parlamentar sobre as atividades de inteligência no país”.



sociais, políticas, jurídicas e simbólicas nas democracias<sup>54</sup>. Também entendem que as lutas sociais e as iniciativas dos governos democráticos quanto ao enfrentamento do passado ditatorial não se limitam ao período da transição. É uma questão *política e coletiva*, incorporada à agenda pública das democracias e condicionada às limitações derivadas dos regimes democráticos. Segundo Teles (2007: 142, grifo nosso), “controlar a memória ou anular suas tensões é um ato da política. Memória é política e a memória dos anos de violência é, no presente, uma questão política”.

Hannah Arendt (1972) chama a atenção para a importância da retomada do passado como forma de dar sentido ao presente. Para Arendt, o fenômeno totalitário, ao aniquilar a esfera pública e a suprimir a pluralidade humana, rompeu com a tradição e criou uma lacuna entre o passado e o futuro. Ao fazer referência à herança do movimento francês de resistência durante a Segunda Guerra Mundial, a autora cita um trecho do poeta e escritor francês René Char: “nossa herança não é precedida de nenhum testamento”<sup>55</sup> (Arendt, 1972: 28 tradução nossa) e afirma:

sem testamento, ou resolvendo a metáfora, sem tradição – que selecione e nomeie, que transmita e preserve, que indique onde estão seus tesouros e qual é seu valor – parece não haver nenhuma continuidade consciente no tempo, e portanto, humanamente falando, nem passado nem futuro (Arendt: 1972: 31) .

Deste modo, o “testamento” (ou a tradição) é o responsável por legar ao futuro os “tesouros” do passado. A perda desta herança leva à ruptura com o passado e ao “ao lapso de memória”. Para Arendt (1972), a memória, enquanto modo de pensamento torna-se ineficaz fora de um quadro de referência que lhe permita reter o conhecimento e o que importa na retomada do passado é a possibilidade de narrar experiências do político que possam ser apreendidas e que deem sentido às ações humanas e aos acontecimentos do presente (Teles, 2001).

Jelin (2002) faz uma análise da memória da repressão como um processo longo de significação do passado que ultrapassa as políticas de Justiça de Transição, que possuem limitações e são condicionadas pelo contexto político da redemocratização. Para a autora, os “trabalhos da memória” apresentam-se em diferentes planos, seja no político e cultural, no nível simbólico e pessoal, na compreensão histórica ou na esfera social. Jelin (2002) parte de três

---

<sup>54</sup> Há uma extensa literatura sobre memória e traumas coletivos que serve como referência aos autores utilizados nesta seção, dentre as quais podemos destacar as seguintes obras: LEVI, Primo. **É isto um homem?** Rio de Janeiro: Rocco, 1988. OSIEL Mark. **Juger les crimes de masse: la mémoire collective et le droit.** Traduit de l’anglais par Jean-luc Fidel. Paris: Éditions du Seuil, 2006. RICOEUR, Paul. **História, memória e esquecimento.** Campinas: Ed. UNICAMP, 2008; TODOROV, Tzvetan. **Los abusos de la memoria.** Barcelona: Paidós, 2000.

<sup>55</sup> No original: *Notre héritage n’est précédé d’aucun testament.*

premissas centrais ou princípios orientadores a partir dos quais as memórias devem ser entendidas: 1- como um processo subjetivo ancorado nas experiências e nos marcos simbólicos e materiais; 2- como objeto de disputas, conflitos e batalhas, cujos participantes do presente têm um papel ativo na produção dos “significados” do passado; e por fim, 3- as memórias devem ser vistas *historicamente*, ou seja, levando em consideração que mudam constantemente e são parte de um complexo cenário político e social (Jelin, 2002).

A apropriação do passado em diferentes sociedades e configurações culturais dá-se mediante batalhas políticas e ideológicas, cujo resultado é uma pluralidade de memórias, e quase nunca uma memória única e homogênea, sendo a “construção das memórias produto de confrontação e conflito entre atores políticos e sociais com narrativas contrastantes” (Jelin 2002: xix). O que pode ocorrer nesta construção é uma hierarquização das memórias, de modo que alguma interpretação do passado torne-se “hegemônica” ou “vitoriosa” e outras sejam marginalizadas ou mesmo apagadas da memória coletiva. Dificilmente as memórias podem ser entendidas fora do contexto político e cultural onde são objeto de disputas e reflexões. Jelin também argumenta que “saldar as contas com um Estado repressor e violador” contribui para a construção da democracia, tanto em seu funcionamento institucional, quanto em seu conteúdo igualitário (Jelin, 2003: 13). A autora considera que o tema dos direitos humanos e das memórias da repressão e da violência política marca o surgimento um novo campo interdisciplinar de pesquisa nas ciências sociais latino-americanas.

Teles (2007) segue o mesmo caminho de Jelin (2002) ao chamar a atenção para os significados mais amplos de um passado ditatorial – suas presenças, silêncios e rupturas – e a relação com o presente democrático. Apesar de concentrar-se nas questões filosóficas que envolvem a memória política nas “democracias com herança autoritária”, Teles (2007) dialoga com Jelin (2002) ao explorar a importância das narrativas sobre o passado para a publicidade da experiência traumática nas “democracias com herança autoritária”. Teles (2007: 109) argumenta que narrativa traria a reflexão dupla de “recuperar os acontecimentos e fatos históricos em suas particularidades e de acordo com sua importância para o presente; e (...) elaborar os conceitos e valores políticos utilizados no manejo dos eventos cotidianos”.

Analisando a experiência da África do Sul, o autor afirma que a reflexão pública sobre o passado traumático por meio do *narrar e recordar* teve um papel central no processo de reconciliação nacional, de integração das vítimas na sociedade, de publicização do seu

sofrimento, de reconhecimento das injustiças, na consumação do luto e como uma forma de reparação. O contraponto é feito com o caso do Brasil, onde as memórias da violência da ditadura militar foram alijadas do conhecimento público e limitadas à esfera do privado, das lembranças individuais e das famílias afetadas pela repressão política. Do ponto de vista deste autor, a forma como uma sociedade lida com a memória de eventos traumáticos interfere na democracia no presente, menos em termos do funcionamento de uma “poliarquia” do que na recomposição e aprimoramento dos elos sociais e de um compromisso coletivo com um novo contrato social. Para Jelin (2002) e Teles (2007), os significados do passado refletem-se no presente, mas também expressam o seu “horizonte de expectativas” para o futuro.

A memória é histórica e é coletiva, pois apresenta uma interpretação sobre os acontecimentos passados de uma nação que só tem sentido dentro de um contexto coletivo (Halbwachs, 2004). No entanto, a memória coletiva é seletiva e os diferentes grupos sociais selecionam suas memórias, que moldam suas ideias e ações, de maneira a ressignificar o passado e o presente. O *dever de memória*, em seu sentido imperativo, está relacionado com o *dever de justiça*, ou seja, o “recordar” como momento e meio de realização de justiça com aqueles que se recorda (Etxeberria, 2006: 245). A partir da perspectiva das *vítimas*, este dever de memória corresponde às “não vítimas” através das categorias da justiça-reparação-reconhecimento que coloca dever como “dívida” que se herda de manter socialmente a memória das vítimas. O dever de memória é do Estado e também da sociedade, e apresenta-se como um dever ético-moral (Teles, 2007); é fruto de um processo de luta e não se relaciona somente com a mera recordação pública dos fatos passados, mas com as políticas públicas impulsionadas pelas democracias, seus governos e atores sociais, no tratamento da memória.

No contexto da Justiça de Transição, destacam-se um conjunto de iniciativas concretas de “memorialização” das ditaduras militares no Cone Sul, as chamadas “políticas públicas de memória”, definidas como “práticas institucionais que implementem memoriais e outros espaços públicos capazes de ressignificar a história do país e aumentar a consciência moral sobre o abuso do passado, com o fim de construir e a ideia da ‘não-repetição’” (Abrão; Genro, 2012: 43-44). Constitui-se, por exemplo, mas não só, nas ações de recuperação de lugares que serviram de centros de detenção e tortura nos regimes ditatoriais e sua transformação em centros ou espaços de memória que permita o conhecimento dos fatos e promova a reflexão coletiva de um passado traumático.

Na Argentina, onde o processo de memorialização encontra-se mais avançado no Cone Sul, a instituição de memoriais ou espaços de memória sobre o passado ditatorial recente resultou de uma estreita colaboração do poder público com grupos de familiares de mortos e desaparecidos, entidades de ex-presos e exilados políticos e demais organizações não governamentais de direitos humanos, os quais participaram ativamente do desenho dessas iniciativas. Para fortalecer a luta social pela memória coletiva, ONG's argentinas de direitos humanos uniram-se em um organismo chamado *Memoria Abierta*<sup>56</sup> cujo trabalho visa “aumentar o nível de informação e consciência social sobre o Terrorismo de Estado e enriquecer a cultura democrática”<sup>57</sup>, além de fazer com que toda informação sobre a última ditadura militar e suas consequências esteja acessível para pesquisa e educação das futuras gerações (Memoria Abierta, 2014 tradução nossa).

A cidade de Buenos Aires tem se destacado na criação de uma “topografia da memória” ao sinalizar locais no espaço urbano que simbolizam a luta pelo *no olvido* do Terrorismo de Estado<sup>58</sup>. A desocupação e recuperação arqueológica, documental e testemunhal do edifício da *Escuela de Mecanica Armada* (ESMA), onde funcionou o maior e o mais emblemático Centro Clandestino de Detenção durante o regime militar, foi assumida como política de Estado e recebeu o apoio direto do governo de Néstor Kirchner e o engajamento pessoal do presidente na causa (Kirchner, 2004). A transformação da ESMA no *Espacio Memoria y Derechos Humanos* foi um marco nesse processo de construção de espaços dedicados à memória das vítimas, mas também de incentivo ao debate e reflexão pública sobre o passado recente e de promoção dos valores democráticos. O papel ativo desempenhado pelos vários organismos da sociedade civil nos eixos *verdad–justicia–memoria* e a intensa interlocução desses grupos com o poder público, sobretudo a partir da eleição de Néstor Kirchner, em 2003, foram decisivas para o grande

---

<sup>56</sup> *Memoria Abierta*, criada em 1999, reúne as entidades históricas de direitos humanos da Argentina, que atuaram durante a ditadura militar, como *Asamblea Permanente por los Derechos Humanos* (APDH), *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS), *Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora* e *Servicio Paz y Justicia* (SERPAJ). É uma das organizações fundadoras da “Coalizão Internacional de Lugares de Consciência”, uma rede de instituições que visam promover os valores democráticos e o debate público sobre o passado por meio da preservação de lugares históricos. A organização argentina também é coordenadora da *Red latino-americana de sitios de consciencia*, da qual fazem parte duas instituições brasileiras: o Memorial da Resistência de São Paulo e o Núcleo de Preservação da Memória Política.

<sup>57</sup> Do original: *aumentar el nivel de información y conciencia social sobre el terrorismo de Estado y para enriquecer la cultura democrática*.

<sup>58</sup> No *site* da organização *Memoria Abierta*, há um mapa virtual dos lugares de detenção provisória e dos centros clandestinos de detenção (CCD) localizados na Capital Federal e em outras províncias. Segundo o relatório da CONADEP (2003), mais de 340 CCD estavam distribuídos por todo território argentino.

número de projetos de desocupação ex-centros de tortura e de criação de centros de memória de referência internacional.

No Brasil, dentre as iniciativas oficiais de memorialização, destacam-se o “Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas”, criado pela Casa Civil da Presidência da República e implantado no Arquivo Nacional; os projetos “Marcas da Memória”, da Comissão de Anistia/MJ e o “Direito à Memória e à Verdade”, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDHPR); e a criação de dois importantes museus da memória: o “Memorial da Resistência de São Paulo”, instalado onde funcionou, de 1940 a 1983, o DEOPS-SP; e o “Memorial da Anistia Política”, em vias de construção na cidade de Belo Horizonte (Abrão; Genro, 2012). Igualmente merecem destaque o “Núcleo de Preservação da Memória Política”, fundado a partir das atividades do Fórum Permanente de Ex-presos e Perseguidos Políticos de São Paulo; e o projeto “Brasil: Nunca Mais digital” que disponibiliza na internet a cópia integral do relatório “Brasil: Nunca Mais”, os processos do Superior Tribunal Militar e os arquivos da CJP da Arquidiocese de São Paulo.

Por um lado, a construção de museus, monumentos, marcos e renomeação de ruas e outros espaços públicos fazem parte do processo de memorialização cujo foco está nas vítimas (diretas, indiretas e sobreviventes) da ação repressiva dos regimes ditatoriais. Tais ações de memória, que buscam retratar a biografia pessoal e de militância política, reforçam a perspectiva normativa centrada na vítima (*victim-centric*) da Justiça de Transição e dos seus demais mecanismos discutidos nesse capítulo. Por outro lado, toda a sociedade beneficia-se dessas iniciativas na medida em que difundem um vasto conhecimento sobre o passado recente e auxiliam na preservação da histórica e coletiva. O Quadro 6 apresenta os principais centros de memória sobre o período da repressão política no Cone Sul.

**Quadro 6 – Espaços e Museus da Memória: Argentina, Chile, Brasil e Uruguai**

PAÍS	Principais espaços e museus da memória/ ano de criação
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Museo de la Memoria de Rosario</i> (1998)</li> <li>- <i>Memoria Abierta</i> (1999)</li> <li>- <i>Dirección de Derechos Humanos del Municipio de Morón – Casa de la Memoria y de la Vida</i> (2000).</li> <li>- <i>Proyecto de Recuperación de la Memoria del CCD y Tortura Club Atlético</i> (2002)</li> <li>- <i>Paseo de los Derechos Humanos- Villa Lugano- Buenos Aires</i> (2003)</li> <li>- <i>Espacio Memoria y Derechos Humanos (ex-ESMA)</i> (2007)</li> <li>- <i>Parque de la Memoria</i> (2007)</li> <li>- <i>Paseo de la Memoria – Lanús</i> (2012)</li> <li>- <i>Paseo de la Memoria – Entre Ríos</i> (2014)</li> <li>- <i>Archivo Provincial de la Memoria</i></li> <li>- <i>Casa por la Memoria y la Cultura Popular</i></li> <li>- <i>Núcleo Cultural por la memoria de Trelew</i></li> <li>- <i>Comisión de Homenaje a las Víctimas de los CCD El Vesubio y proto-branco</i></li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Memorial da Resistência – Pinacoteca do Estado de São Paulo</i> (2008)</li> <li>- <i>Projeto Memorial da Anistia no Brasil</i> (2008)</li> <li>- <i>Núcleo de Preservação da Memória Política</i> (2009)</li> <li>- <i>Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas</i> (2009)</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Memorial por los Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos</i> (1994)</li> <li>- <i>Parque por la Paz Villa Grimaldi</i> (1996)</li> <li>- <i>Comité de Derechos Humanos Nido Veinte – ex-CCD Nido Veinte</i> (2002)</li> <li>- <i>Memorial Paine – um lugar para la memoria</i> (2008)</li> <li>- <i>Fundación 1367 – Casa Memoria José Domingos Cañas</i> (2009)</li> <li>- <i>Museo de la Memoria y los derechos humanos</i> (2010)</li> </ul>
Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Centro Cultural Museo de la Memoria – MUME</i> (2007)</li> <li>- <i>Memorial en Recordación de los Detenidos Desaparecidos</i> (2001)</li> </ul>

**Elaboração Própria**

### 3 TEORIAS DA TRANSIÇÃO DO AUTORITARISMO PARA A DEMOCRACIA: LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES PARA A ANÁLISE DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

No que se refere à literatura sobre transições políticas, destaca-se um conjunto de teorias que se tornaram majoritárias na interpretação deste fenômeno e cuja influência se deu pelos estudos comparativos realizados no âmbito do Projeto *Transitions* (“Transições do Regime Autoritário: Perspectivas da Democracia na América Latina e no Sul da Europa”) do Programa Latino-Americano do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, com sede em Washington, entre os anos de 1979 e 1981, sob a responsabilidade acadêmica dos cientistas políticos Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, à época pesquisadores vinculados, respectivamente, ao *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, de Buenos Aires, à Universidade de Chicago e à Universidade de Oxford<sup>59</sup>. O projeto buscava criar um elo entre a academia e a política, com a participação de acadêmicos-ativistas, como o chileno Manuel Antonio Garretón e o brasileiro Fernando Henrique Cardoso, e dos proeminentes cientistas políticos Adam Przeworski e Juan Linz (Arthur, 2011). Igualmente, visava aproximar pesquisadores latino-americanos e norte-americanos, com uma clara intenção de garantir com estes dedicassem mais tempo e atenção à América Latina e Caribe e aqueles às suas relações com os Estados Unidos (Lowenthal, 1988).

Os autores partiram de um pressuposto de caráter normativo: a instauração e a eventual consolidação da democracia política, definida pelo estabelecimento de regras de competição política formalizada e regular, constituíam o resultado desejável das transições políticas que partiam de regimes autoritários para “outra coisa” (O’Donnell; Schmitter, 1988:17). Esse novo regime, para o qual se direcionava o processo de mudança, era de natureza “incerta” ou “duvidosa” (*uncertain democracies*) por conta do alto grau de incertezas e imprevisibilidade que caracterizavam o período transicional, considerando que “poucos momentos trazem consigo,

---

<sup>59</sup> Com o título de “Transições do Regime Autoritário”, o resultado desta pesquisa foi organizado em quatro volumes, cada um deles editado por um autor, com um foco específico em determinada discussão e com ênfase na análise comparativa. Os dois primeiros volumes reúnem artigos que examinam o fim de regimes autoritários em países de duas regiões: o Volume 1, editado por Whitehead, é dedicado à América Latina e o Volume 2, sob a edição de Schmitter, analisa os casos do Sul da Europa. O Volume 3, “Comparações e Perspectivas”, foi editado por O’Donnell e contém análises de temas comuns sob diferentes perspectivas. O último volume – *Tentative conclusions about uncertain democracies* – O’Donnell e Schmitter apresentam as principais conclusões da pesquisa sobre as transições na América Latina e no Sul da Europa.

como este o faz, escolhas e responsabilidades tão angustiantes, tanto no campo ético, quanto no campo político” (O’Donnell; Schmitter, 1988: 18).

A leitura teórica da redemocratização feita pelos chamados “transitologistas” se afastou das análises que condicionavam a democracia (e o seu rompimento) a certas condições estruturais, como o desenvolvimento socioeconômico, a estrutura de classes, a cultura política e outros fatores macroestruturais, e colocou o foco na capacidade de negociação entre as elites políticas como determinante da configuração – democrática ou autoritária – do sistema político, nas escolhas feitas e nos pactos firmados por esses atores, e nos arranjos institucionais. A escolha teórico-metodológica desses autores distanciou-se do estruturalismo predominante em períodos anteriores e aproximou-se de uma análise das atitudes e decisões tomadas por atores políticos-chave e dos cálculos que envolvem as ações estratégicas dessas elites (Vitullo, 2001).

As situações políticas transicionais ou de mudança de regime, por serem imprevisíveis e incertas, demandariam outro tipo de olhar metodológico, diferente daquele utilizado pelas ciências sociais em situações de normalidade ou estabilidade política, um “excepcionalismo metodológico” tendo em vista a própria “excepcionalidade” das situações sob análise, como explica Vitullo no trecho abaixo.

A nova vertente mudou o foco e decidiu concentrar sua atenção nas elites políticas e suas eleições, opções e estratégias. (...). A disposição das elites, seus cálculos e os pactos que celebrem determinarão, segundo essa perspectiva, as probabilidades de uma abertura para a democracia e os traços mais marcantes que esta última virá a assumir. (...) A catalização da democratização não derivaria de fatores macroestruturais, mas dos gestos e atitudes de certos indivíduos-chave. (...) Para eles, as transições configuram situações políticas extremamente imprevisíveis, momentos histórico em aberto, nos quais a direção que virá assumir a mudança dependerá, essencialmente, das eleições e das estratégias adotada pelos principais agentes políticos (Vitullo, 2001: 54-55).

O resultado esperado da transição é que as elites políticas possam competir por votos em um ambiente livre, com a observância de procedimentos democráticos como as eleições livres e periódicas, o sufrágio universal, a pluralidade e competição partidária, dentre outros que iam ao encontro do que Norberto Bobbio (1988:13) denomina de “definição mínima de democracia”. Deste ponto de vista, a democracia compreende um conjunto de regras processuais (a regra da maioria e peso igual dos votos, por exemplo) que estabelece, em um ambiente de vigência das liberdades individuais (de opinião, de expressão, de reunião) e dos direitos políticos sem qualquer discriminação precedente, quem está autorizado a tomar decisões coletivas e mediante



quais processos. Portanto, nesses estudos, “as principais variáveis em questão são a estabilidade institucional durante o fluxo político e a instalação de um regime de governo ancorado em um processo eleitoral minimamente legítimo” (Torelly, 2012: 45). Os aspectos fundamentais dessa concepção de democracia estão explicitados no trecho a seguir.

A modalidade específica que a democracia assume – num dado país é uma questão contingente, muito embora, dada a existência de determinados modelos proeminentes e à sua difusão internacional, provavelmente haja uma espécie de *mínimo procedural* que os atores consentiriam em considerar elementos necessários da democracia política. Voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição interpartidária, reconhecimento das associações voluntárias e responsabilidade executiva dos governantes são elementos desse consenso no mundo contemporâneo (O’Donnell; Schmitter, 1988: 25).

Uma das conclusões dos autores é que os fatores domésticos, próprios do contexto político nacional (cisões no interior do regime autoritário, por exemplo), mais do que os aspectos de origem internacional, foram determinantes nos processos de transição dos países da América Latina e do Sul da Europa. Este trecho do prólogo de Abraham F. Lowenthal (1988: 13) para o volume “Primeiras conclusões” sintetiza o significado geral do projeto, destacando a ideia da primazia das variáveis nacionais no condicionamento das transições dos regimes autoritários e o significado desses fatores no processo transicional.

Os casos apresentados demonstram que, embora fatores de ordem internacional, diretos ou indiretos, possam condicionar e afetar o curso da transição, os principais participantes e as influências dominantes foram, em todos os casos, de origem nacional. Eles demonstram a importância das instituições, dos procedimentos de mediação e dos organismos de confronto político que auxiliam a tornar legítimas e dignas de crédito as regras do discurso político num período de mudança. (...) Indicam, repetidas vezes, a importância da ação realizada no momento certo, a complexidade de processos iterativos realizados em períodos prolongados, as várias formas pelas quais as transições geram surpresas e alguns paradoxos e ironias.

Apesar de as transições serem influenciadas e moldadas pelas “circunstâncias históricas”, elas também dependem de fatores específicos, quais sejam: 1- a natureza e a duração do período autoritário; 2- os recursos utilizados pelo regime autoritário para obter legitimidade e lidar com as ameaças à sua permanência no poder; 3- as iniciativas de mudanças rumo a um processo de abertura política; 4- o grau de segurança das elites do regime e a competência daqueles que pressionam por abertura; 5- a presença ou ausência de recursos financeiros oriundos de

organismos internacionais; 6- as “modas” internacionais predominantes que legitimam determinadas formas de transição (Lowenthal, 1988: 13-14).

Seguindo a conceituação de O’Donnell e Schmitter (1988: 22), a *transição* é definida como “o intervalo entre um regime político e outro” e delimitada, por dois aspectos: o início da dissolução do regime autoritário e a instalação de alguma forma de democracia, o retorno de algum tipo de regime autoritário ou pela emergência de alguma alternativa revolucionária. É interpretada como um momento de incerteza, quando as regras do jogo político não estão definidas, embora tendam a ser controladas pelas elites autoritárias, e os atores envolvidos no processo de mudança lutam não apenas pelos seus interesses imediatos, mas também pela definição das regras e procedimentos que determinarão, no futuro, os prováveis “vencedores” e “perdedores”, os recursos que serão dispendidos e os atores que conseguirão ingressar na área política (O’Donnell; Schmitter, 1988). A transição inicia-se “no momento em que esses detentores autoritários do poder começam, por alguma razão, a modificar as suas próprias regras no sentido de oferecer garantias mais seguras aos direitos dos indivíduos e grupos”, de modo a enfatizar o protagonismo dos dirigentes autoritários sobre a dinâmica transicional (O’Donnell; Schmitter, 1988: 23). Na avaliação de Vitullo (2001:53), “nessa literatura, a transição é definida, exclusivamente, em sua acepção temporal ou cronológica”.

A *liberalização* é designada, nos estudos da “transitologia”, como a dinâmica de redefinição e extensão de direitos individuais e coletivos que protejam pessoas e grupos sociais da ação arbitrária ou ilegal do Estado. Este processo concretiza-se com a recuperação de direitos e garantias fundamentais, tais como a liberdade de expressão e pensamento, a inviolabilidade do lar e da correspondência, a integridade física, o devido processo legal, o *habeas corpus* (recurso jurídico fundamental na garantia da liberdade de ir e vir e contra as detenções arbitrárias tão recorrentes nos regimes autoritários) a liberdade de associação e criação de associações sem a interferência estatal, o fim da censura aos meios de comunicação etc. A recuperação de direitos outrora suprimidos e/ou violados desencadeia mudanças, muitas vezes, irreversíveis no sistema político, diminuindo os custos da expressão individual e da ação coletiva (Przeworski *apud* O’Donnell; Schmitter, 1988:24) e aumentando a probabilidade de que mais atores reivindiquem por outros direitos mais amplos. À medida que a liberalização avança sem que ocorra uma ameaça “imediata e evidente” ao regime, a tendência é a institucionalização crescente das práticas liberalizantes e o aumento dos custos de um possível recuo ou anulação desse processo

(Idem). Em suma, recorrendo à contribuição de Huntington (1994:18), a liberalização “é a abertura parcial de um sistema autoritário, exceto quanto à escolha dos chefes de governo através de eleições competitivas e livres”.

Conforme Share e Mainwaring (1986: 91 tradução nossa), a instauração de um regime democrático pressupõe alternância no poder<sup>60</sup> e, portanto, “a transição à democracia pressupõe mais que a liberalização de um regime autoritário”. A liberalização refere-se a um “abrandamento da repressão” e o “restabelecimento dos direitos civis e políticos básicos”, mas sem a consagração de eleições competitivas que levem à alternância no poder (Share e Mainwaring, 1986: 91 tradução nossa). Sendo assim, os processos de transição para a democracia implicariam tanto a liberalização quanto a *democratização*, entendida como “o estabelecimento de determinadas instituições que possibilitam tal alternância (no poder)” (Share e Mainwaring, 1986: 91 tradução nossa). O’Donnell e Schmitter (1988) compreendem a democratização como o processo por meio do qual as regras e os procedimentos da cidadania são expandidos a pessoas que não gozavam de certos direitos e obrigações e também às instituições políticas não sujeitas anteriormente à participação cidadã devido ao veto dos atores autoritários. A realização de eleições livres e plurais, em condições competitivas, abrindo a possibilidade para a alternância no poder, é um aspecto fundamental nessa literatura: “a proclamação das autoridades transicionais de que pretendem convocar as eleições para posições representativas de significação nacional provocam um efeito profundo” (O’Donnell; Schmitter, 1988: 96).

A transição concluiria-se com o retorno dos procedimentos institucionais necessários para a obtenção de um governo eleito pelo voto popular livre, com autoridade para gerar novas políticas, em um ambiente em que prevaleça a separação e o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Linz; Stepan; 1996). Huntington (1994), ao contrário, usa o termo “democratização” para se referir a todo o processo de transição, o qual envolve basicamente três aspectos: o fim de um regime autoritário, a instalação de um regime democrático e a consolidação do regime democrático. Tomando como variável explicativa central as crenças e as ações das elites políticas, assim como os demais autores dessa linha

---

<sup>60</sup> Estes autores partem de uma definição de democracia como “um regime político que dispõe de eleições livres e competitivas, sem grandes proibições, e mediante sufrágio universal para adultos. Os regimes democráticos reconhecem a liberdade de expressão e de imprensa, a liberdade de associação política e os direitos individuais” (Share e Mainwaring, 1986: 91 tradução nossa). Destacam que existem outras definições de democracia, aquelas que se centram mais nos resultados que nos procedimentos, mas que possuem razões fundamentadas para adotar uma concepção institucional.

teórica, afirma que “elites políticas alteram ou derrubam regimes autoritários e instalam e consolidam regimes democráticos” (Huntington, 1994: 44-45)

A *cidadania* é considerada o preceito norteador da democratização por envolver uma dupla dimensão de direitos e deveres, tanto aos governados quanto aos governantes: do ponto de vista dos primeiros, há o direito à igualdade (“de ser considerado como um igual”) perante as escolhas coletivas e a obrigação de respeitar a legitimidade dessas escolhas realizadas por meio da deliberação entre iguais; e dos segundos, o direito de agir com autoridade e fazer o uso legítimo da força, quando necessário, para proteger a comunidade frente a ameaças e garantir a efetividade das decisões coletivas e o dever de implementar essas escolhas e serem responsáveis perante o conjunto dos cidadãos (O’Donnell; Schmitter, 1988: 24-25). O princípio da cidadania está presente nas regras decisórias e nos procedimentos participativos ampliados que visam a realização de eleições livres e competitivas mediante o sufrágio universal.

Os conceitos de *duros* e *brandos* também organizam esse paradigma teórico e são oriundos do vocabulário utilizado por O’Donnell (1988) em seu texto “Introdução aos casos latino-americanos”, do Volume sobre a América Latina, para distinguir os membros do regime (“linha dura” e “linha branda”). Os “brandos”, que inicialmente apoiam o regime e a repressão contra os opositores, tornam-se moderados quando percebem que o regime precisará, em algum momento, restabelecer algumas liberdades e as regras do jogo eleitoral. Os “duros”, pelo contrário, posicionam-se a favor da perpetuação do regime e, ideologicamente calcados na lógica autoritária, rechaçam as ideias e práticas democráticas. Posteriormente, essa distinção passa a ser usada também para caracterizar os diferentes grupos e indivíduos de oposição ao regime. Porém, ressaltam que essas características não são permanentes, pois dependem do cálculo estratégico dos atores (apoiadores ou opositores ao regime) no confronto com as escolhas disponíveis no momento da transição (O’Donnell; Schmitter, 1988).

### **3.1. O “acerto de contas” com o passado e a estabilidade da transição política**

O tema da repressão política dos regimes *autoritários* e o impacto dessa violência do passado recente sobre a transição aparecem na seção intitulada de “acertando uma conta passada (sem perturbar uma transição presente)”, na qual são discutidas as possibilidades de enfrentamento desse legado no período de mudança política, sem que o “ajuste de contas” com o

passado obstaculize ou desestabilize o processo transicional (O'Donnell; Schmitter, 1988: 54 grifo nosso). Embora os julgamentos, os expurgos das forças de segurança e a desmilitarização do regime sejam mencionados ao longo do texto, não há qualquer referência explícita ao conceito de “Justiça de Transição” ou a mecanismos que integram esse processo.

A repressão “consistente e severa” direcionada a amplos segmentos da população e de maneira mais sistemática a determinados indivíduos, partidos e organizações sociais é considerada um aspecto comum aos regimes militares do Cone Sul da América Latina (O'Donnell; Schmitter, 1988: 54), enquadrados por O'Donnell (1988; 1990) na categoria de *regimes autoritário-burocráticos*, caracterizados por seu alto grau de militarização, apoio das classes dominantes (setores empresariais) e de classes médias, restrições ou supressão da participação cidadã no sistema político e dos mecanismos de democracia política, presença do capital estrangeiro e interesses das corporações multinacionais, dentre outros aspectos que os diferenciam dos autoritarismos latino-americanos de cunho tradicional ou populista<sup>61</sup>.

Apesar de uma generalização inicial a partir de um aspecto comum aos regimes autoritários, os autores consideram que os contrastes entre os casos são significativos e, por conseguinte, acarretam diferentes formas de tratamento do legado de violações de direitos humanos no período da transição. Dois fatores essenciais que distinguem os países merecem destaque nessa análise: o primeiro fator é *o grau de envolvimento (direto ou indireto) das Forças Armadas nos atos de repressão*, que determinará a “responsabilidade institucional” ou de suas unidades operacionais nas violações cometidas pelo regime. Ao contrário dos regimes autoritários do Sul da Europa (Portugal e Espanha), marcados por uma escassa militarização e a presença de uma polícia política pouco vinculada hierarquicamente às instituições militares, nos casos latino-americanos e da Grécia, pelo alto grau de militarização desses regimes, a conexão entre as Forças Armadas e os atos repressivos é direta e inequívoca.

O segundo fator que diferencia os casos está relacionado com a *magnitude absoluta e o grau da repressão física*, em termos de extensão, gravidade e intensidade das ações de violência contra os opositores políticos; quanto mais disseminada e brutal tiver sido a repressão, tanto mais os perpetradores e as instituições envolvidas nesses atos se sentirão ameaçados e tentarão obter

---

<sup>61</sup> Considerações sobre este aspecto da obra de O'Donnell podem ser encontradas em: REIS, Fábio Wanderley. “Diálogos com Guillermo O'Donnell”. *Novos estudos* CEBRAP n. 92 São Paulo Mar. 2012; e PINHEIRO, Paulo Sérgio. “Guillermo O'Donnell, transições *com* autoritarismo”. *Novos estudos* CEBRAP . n.31, outubro de 1991.

garantias sólidas para que este passado não seja “desenterrado” no período de mudança e, caso não as obtenha, poderão constituir um risco à “nascente” democracia (O’Donnell e Schmitter; 1988: 55-56). Entretanto, outros aspectos, como a natureza da transição, devem ser levados em consideração, dado que, na Argentina, embora tenha apresentado um altíssimo número de mortos e desaparecidos políticos, a transição por colapso impediu que as Forças Armadas criassem pactos ou acordos com os setores civis que as protegessem das investigações e processos judiciais pelos crimes contra os direitos humanos.

Citando o caso da Espanha, cujo regime autoritário teve como uma de suas principais características a longevidade (37 anos de ditadura franquista, antecidos de três anos de guerra civil entre os nacionalistas seguidos de Franco e os opositores republicanos), os autores argumentam que “a passagem de tempo atenua as memórias mais amargas”, tanto aquelas relacionadas aos atos de repressão política do regime quanto dos atos de violência cometidos pelos opositores ao regime (O’Donnell e Schmitter; 1988: 56). Afirmam que se os agentes do Estado envolvidos diretamente nas ações repressivas já estiverem aposentados, mortos ou simplesmente esquecidos, os atores políticos e sociais que se colocam ao lado das vítimas podem sugerir que seja dado um “ponto final” à questão, diminuindo as chances de ameaça, riscos ou fracasso da transição<sup>62</sup>.

Conforme a avaliação de Brito, Enríquez e Fernández (2004: 346-347), nos casos de ditaduras de longa duração, o tempo passado desde o período de repressão mais intensa pode

---

<sup>62</sup> A questão dos desaparecidos/as da Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e dos crimes da ditadura de Franco (1939-1976) continua suscitando uma série de debates e ações lideradas pelos familiares das vítimas do franquismo em organizações como a *Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica* (ARMH) cujo objetivo primordial é a investigação, exumação e identificação das vítimas da Guerra Civil e da repressão franquista, presas, mortas (uma grande parte por fuzilamento) e enterradas em valas comuns sem qualquer registro ou cerimônia fúnebre. Dentre os/as desaparecidos/as estão milhares de sindicalistas, militantes da *Izquierda Republicana* e de outras organizações populares, socialistas e republicanas que se opunham ao *Movimiento Nacional*, de inspiração fascista, e ao regime ditatorial instaurado com o fim do conflito. A estimativa que 30 mil corpos não identificados permaneçam em valas comuns, inclusive do poeta Federico García Lorca. Desde o ano 2000, quando se iniciaram os trabalhos da ARMH, foram realizadas cerca de 153 exumações, com a identificação e entrega dos restos mortais às famílias de 1330 vítimas, acompanhada de um ato de homenagem e reconhecimento público aos homens e mulheres que lutaram contra a ditadura e pelo restabelecimento da democracia na Espanha. Além disso, reivindica-se a construção de um museu sobre a Guerra Civil e os movimentos de oposição franquista, a retirada dos símbolos franquistas dos espaços públicos, a reflexão crítica nas escolas sobre a Guerra Civil e a ditadura franquista, dentre outros que visem a preservação da memória histórica do período e das vítimas. Silva (2005), no livro *Las fosas de Franco*, conta a história de seu avô, Emilio Silva, e outros treze republicanos assassinados em outubro de 1936, por um grupo de pistoleiros falangista e enterrados em uma fossa comum que seria descoberta e exumada somente 64 anos depois. A partir deste acontecimento, o autor promove em sua obra uma reflexão crítica sobre o tema da memória das vítimas da Guerra Civil e do franquismo, da busca dos familiares por verdade e justiça na Espanha contemporânea.

prejudicar as respostas dadas a esse legado, pois “quando a ação violenta exercida pelos regimes autoritários para a sua consolidação ocorreu num passado longínquo, é menos provável que suscite paixões e exigências punitivas”. Concluem que a duração do regime é um fato que tendeu a dificultar ou a diminuir as possibilidades de adoção de políticas de Justiça de Transição na Espanha e países do Leste Europeu, onde as violações mais graves no que tange à integridade física e liberdade de ir e vir concentraram-se no início do regime, com exceção da Polônia. Tal situação não deve ser confundida com “ausência de repressão”, como alertam as autoras, visto que a violência do Estado pode se manifestar de outras formas para além das mortes e prisões políticas.

Por um lado, O’Donnell e Schmitter (1988) consideram que uma *política de clemência*, que inclui as anistias totais ou parciais, perdões e reduções de sentenças, teria maior viabilidade e acarretaria menos riscos à transição nos países onde os níveis de repressão *física* (mortes e desaparecimentos, sobretudo) foram menores (se comparados aos da Argentina, Chile e Uruguai) ou onde ocorreu em um passado mais longínquo, nos quais incluem o Brasil e a Espanha, respectivamente (embora reconheçam que, mesmo nesses dois casos, essa problemática é de “extrema sensibilidade”). Por outro lado, nos países onde as violações aconteceram em um período temporal recente e foram perpetradas de maneira ampla, atingindo direta ou indiretamente um grande número pessoas, as tentativas de “enterrar” o passado não seriam aceitas sem dificuldades, pois os custos de uma “operação de acobertamento” trariam enormes riscos à nascente democracia e “o consenso entre os líderes políticos da transição em torno do esquecimento do passado pode mostra-se eticamente inaceitável aos olhos da maioria da população” (O’Donnell e Schmitter; 1988: 56-57). Citando o caso da Argentina, que reúne essas duas variáveis (repressão recente e intensa), explicam que “mesmo sob as piores circunstâncias (...), acreditamos que a pior das soluções seria ignorar a questão. Alguns horrores são por demais indescritíveis e recentes para permitir que os atores ignorem” (O’Donnell e Schmitter; 1988: 56-57).

A natureza e a amplitude da repressão *física* é uma variável destacada no trabalho de Brito, Enríquez e Fernández (2007) acerca dos elementos que determinam a forma como as novas democracias confrontam um legado de violações de direitos humanos produzido por um regime autoritário anterior. Para as autoras, as palavras chave são *magnitude*, *métodos* e *cumplicidade*.

*Quanto mais ampla e intensa tenha sido a repressão, maior será a necessidade de políticas de “verdade e justiça”.* No entanto, paradoxalmente, um passado muito repressivo pode gerar grandes dificuldades na configuração e aplicação das políticas retrospectivas, já que o universo das vítimas a compensar e dos repressores a castigar é muito grande.

*Os métodos importam na medida em que configuram o tipo de políticas que são necessárias.* As democracias que nascem após um regime que utilizou a repressão de forma mais intensa, com torturas, assassinios e desaparecimentos, necessitam de soluções diversas das de outras democracias que surgem depois da aplicação de métodos repressivos extensos, mas mais suaves. As diferenças entre esses níveis de repressão física nas ditaduras explicam, por exemplo, que em Espanha ou na Europa do Leste a exigência social de castigo dos culpados da violência política tenha sido muito menor do que no Cone Sul americano.

Quando a repressão contou com a cumplicidade de grandes grupos sociais, não é fácil traçar os limites legais da culpabilidade e aplicar políticas de justiça (Brito; Fernández; Henríquez, 2004: 345-346).

Esses dois fatores apontados por esta literatura – os níveis absolutos de repressão física e a temporalidade das violações – podem influenciar nas estratégias de enfrentamento da violência estatal, embora não sejam determinantes por conjugar-se com outras variáveis, a começar pelo tipo de transição. Esta análise está ancorada na classificação canônica que sugere três tipos ideais de mudança de regime: as transições por *desmoronamento* ou *colapso* do regime; as transições *via autoexclusão* ou *por afastamento voluntário*; e as transições por *transação* ou *negociadas* (Share; Mainwaring, 1986: 92-93 tradução nossa). As primeiras são aquelas transições desencadeadas por determinados eventos, como derrota militar contra uma força externa ou grave crise interna, que geram a deslegitimação ou o descrédito do regime e impedem que as elites autoritárias exerçam o controle sobre o processo de mudança política. Esse tipo de transição gera rupturas significativas com o regime anterior e os autores citam como exemplo os casos da Alemanha, Itália e Japão, no pós-Segunda Grande Guerra, Grécia e Portugal, em 1974 e Argentina, em 1982-1983.

Nas denominadas transições por “transação”, ao contrário, os dirigentes do regime controlam, desde o começo, a maioria das dimensões do processo transicional, que geralmente se inicia com a liberalização do regime para que seja direcionado, gradualmente, à fase de democratização. Os autores não negam a importância de elementos como a mobilização popular, as pressões externas e a oposição interna, mas os relega a um papel secundário dado o protagonismo dos grupos autoritários no direcionamento do processo político. Embora este controle decaia significativamente ao longo da transição lenta e gradual, “as elites autoritárias



conservam maior capacidade para marcar os contornos do processo político que nos demais tipos de transição” (Share; Mainwaring, 1986: 93 tradução nossa). Os melhores exemplos desse modelo seriam a Espanha, cuja agenda e ritmo do processo de democratização estiveram sob estrito controle do governo do presidente Adolfo Suárez (1976-81); e o Brasil até as eleições diretas para governador de 1982, que marcaram o avanço da oposição moderada democrática e a perda da competitividade eleitoral da liderança autoritária e de grupos apoiadores, se comparado com o período anterior, sem afetar sua capacidade de definir os limites da redemocratização (Marenco, 2007: 90).

Share e Mainwaring (1986) afirmam que a transição brasileira, a partir de 1983, começou a assumir certos contornos que a aproximou das denominadas transições por “afastamento voluntário”, classificada como um tipo de transição intermediária entre os dois extremos mencionados anteriormente: neste modelo, no qual estão incluídos o Peru (1980), a Bolívia (1979-1980) e o Uruguai (1982-1985), as elites autoritárias colocam limites à trajetória do processo de mudança quanto à sua forma e desenvolvimento, mas devido à escassa legitimidade e pouca coesão interna do regime, além da falta de apoio popular, sua capacidade de controle diminui após as primeiras eleições. Esses dois últimos modelos de transição, seja por “transação” ou por “afastamento voluntário”, possuem uma matriz comum, que é o ponto de partida da transição ser estabelecido pelos setores autoritários que modificam a agenda política com a introdução de medidas liberalizantes e a dinâmica de negociação entre o regime, “com o reconhecimento dos limites estabelecidos pela liderança autoritária para eventuais mudanças, variando, contudo, no grau de deterioração verificado pelo regime autoritário durante a transição” (Marenco, 2007:90).

Portanto, as políticas de “verdade e justiça” dependem estreitamente da maneira como transcorreu a passagem do regime autoritário para o democrático, prevalecendo ideia de que “quanto mais derrotada e debilitada chega a elite do velho regime à transição, maior é o espaço de manobras para essas políticas” (Brito, 2004: 42). Em quaisquer dos casos, “a variável chave é a força relativa dos grupos favoráveis à reforma que surgem do antigo regime, os grupos moderados de oposição e os grupos intransigentes de ambos os lados, ou seja, a elite autoritária e os radicais da oposição” (Brito, 2004: 42). Quando ocorre a negociação entre os grupos reformistas do regime e a oposição moderada, mais difícil será o enfrentamento do legado autoritário. Adotando uma abordagem claramente influenciada pelos trabalhos “hegemônicos”

no campo das transições, com ênfase nos arranjos institucionais e acordos entre as elites políticas, Brito (2004) considera a negociação entre os grupos políticos mencionados e a força relativa de cada um no processo de transição uma variável fundamental na compreensão dos limites e possibilidades de adoção dos mecanismos de “justiça retrospectiva”, termo usado pela autora, como as Comissões da Verdade, os processos criminais e as políticas de expurgos.

De acordo com os estudos de Brito, Enríquez e Fernández (2004) sobre os vínculos entre as políticas de “verdade e justiça” e o processo democrático, as autoras afirmam que não há um efeito direto, empiricamente comprovado sobre a democratização<sup>63</sup>, ou seja, não foi encontrada uma correlação clara e unívoca entre as diversas formas de se enfrentar o legado de abusos aos direitos humanos e o funcionamento geral das democracias que permita afirmar que elas são necessárias para a consolidação de um regime democrático (Brito; González; Fernández, 2004: 349). A existência dessas políticas não garante, *per se*, uma democracia de melhor qualidade, pois sua influência dependerá das condições concretas nacionais, dos objetivos por trás dessas políticas e também do nível de participação e interesse popular no tema (Brito; González; Fernández, 2004). Contudo, reconhecem, a partir dos casos analisados, como os dos países do Cone Sul, os diversos vínculos entre democratização, democracia e “políticas da memória”.

Brito (2004), assim como os “transitologistas”, coloca ênfase nas *condições concretas nacionais*, porém, à diferença destes, a autora amplia o escopo das variáveis condicionantes das políticas de “verdade e justiça” para além das limitações e possibilidades imediatas decorrentes de cada tipo de transição, destacando outros importantes elementos: 1- as atitudes e as crenças dos novos dirigentes e partidos políticos, ou seja, a intensidade das preferências e os compromissos adquiridos pelas novas lideranças, em especial nos sistemas presidencialistas; 2- o marco institucional, legal e constitucional que se herda do período ditatorial, como as instituições de segurança e judiciais, leis de anistia e limitações constitucionais, dentre outros enclaves autoritários; 3- a natureza das forças ou partidos de oposição ao regime ditatorial; 4- o movimento de direitos humanos e o papel da sociedade civil; 5- a longevidade do regime ditatorial, ou seja, a duração e o grau de institucionalização; 6- a cultura política e as tradições e instituições democráticas: neste caso, as culturas políticas que favorecem as liberdades

---

<sup>63</sup> Entendem como o progresso em diversas esferas, especialmente a política, que tornam uma *poliarquia* mais democrática. Assim, além de critérios básicos das poliarquias, como eleições livres e competitivas e garantia dos direitos políticos e das liberdades individuais, as autores ressaltam a necessidade de reforma do poder judiciário e das instituições de segurança, cujos responsáveis não são eleitos democraticamente e podem constituir-se em enclaves autoritários e prejudicar a qualidade das democracias.

individuais e o Estado de Direito criam um ambiente mais propício para que as organizações sociais e os partidos políticos exijam políticas de verdade e justiça; nos países onde a tolerância à arbitrariedade é menor, existem condições mais favoráveis às políticas de memória; 7- a presença de uma Igreja conservadora ou progressista, sobretudo nos países católicos; 8- o caráter geral da repressão política, sua natureza (se física, econômica, psicológica) e magnitude; no caso do Cone Sul, a prática dos desaparecimentos forçados de opositores políticos influenciou no desenho das iniciativas para lidar com o passado autoritário; 9- as experiências históricas democráticas ou autoritárias acumuladas, visto que as políticas retrospectiva são historicamente fundadas e peculiares a cada país; 10- as memórias acumuladas e as lições aprendidas a partir das experiências passadas; 11- experiências democráticas fracassadas ou bem-sucedidas ao longo do tempo; 12- os sistemas internacionais de direitos humanos e as redes transnacionais de defesa dos direitos humanos.

A influência do contexto internacional é um fator importante, sobretudo a partir dos anos 90, época em que a atuação das organizações internacionais (governamentais e não governamentais de direitos humanos), com base no avanço do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), se intensificou no campo da Justiça de Transição, comprovado pelo papel chave desempenhado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos na América Latina nos casos de petições relacionadas a crimes dos regimes autoritários. Com exceção desta última, as demais condicionantes estão todas relacionadas ao contexto nacional, considerado chave por essa corrente teórica para se entender tanto os processos de mudança de regime político quanto à configuração da Justiça de Transição.

### **3.1.1 Críticas e alternativas às teorias “hegemônicas” sobre transições**

As descrições e análises das mudanças políticas do “autoritarismo” para a “democracia” realizadas pelo Projeto *Transições* influenciaram a construção do campo da Justiça de Transição por dois motivos: o primeiro, por auxiliar na compreensão dos contextos políticos nos quais surgiram as reivindicações quanto ao legado de violações de direitos humanos e, o segundo, por fornecer um vocabulário conceitual que foi apropriado pelos atores do campo em emergência e consolidado nos volumes de Kritz sobre *transitional justice* (Arthur: 2011). O conceito de transição, sobretudo o de “transição para a democracia”, foi a chave dominante de interpretação

da mudança política nos final dos anos 70 e início dos anos 80, de maneira a exercer um papel crucial na formação inicial do campo da Justiça de Transição. Do ponto de vista normativo, a democracia era a meta a ser alcançada pela transição do regime autoritário e a Justiça de Transição e seus mecanismos (resgate da verdade, processos judiciais, reformas do aparato estatal, reparações, políticas de memória) teriam como uma de suas metas normativas, ademais de proporcionar justiça (no sentido amplo) às vítimas dos abusos, facilitar a saída do autoritarismo e dar suporte à nova ordem democrática e ao Estado de Direito, como expresso no Capítulo 1 (Arthur: 2011).

Apesar de reconhecermos a importância dos pioneiros trabalhos sobre transições na conformação de um paradigma teórico-conceitual para a compreensão e análise desses processos, algumas críticas fundamentais podem ser feitas acerca dessa abordagem teórica e a sua relação com o campo da Justiça de Transição. Laurence Whitehead (2001: 29), um dos coordenadores do Projeto *Transitions*, no prefácio da obra de Brito, Fernández e Henríquez (2004), diz que “as ‘irrupções da memória’ (Wilde) servem para confirmar o poder coletivo e a transcendência destas questões discursivas, que vão para além das estreitas margens previstas pelas teorias da eleição individual e do cálculo racional”.

Nesta gramática teórica, o autoritarismo é entendido como um fenômeno, delimitado temporalmente, de ruptura com a ordem democrática devido à incapacidade de negociação entre os atores políticos, dentre os quais alguns teriam poder de veto no interior do sistema político (Avritzer, 1999b). Portanto, nesta perspectiva, o *autoritarismo* é definido como um veto à livre coordenação da ação política no sistema; a *democratização* como a retomada da negociação e retirada dos atores autoritários, responsáveis pelo veto, da cena política; e a *democracia* como a ausência de constrangimentos à ação e, conseqüentemente, a garantia de liberdade no interior do sistema político (Avritzer, 1996b). Os estudos da “transitologia” voltaram-se, especialmente, para os aspectos procedimentais e institucionais da democratização, com ênfase na capacidade de negociação entre as elites políticas como determinante na restauração dos procedimentos e instituições democráticas.

A democracia é entendida como “o resultado das habilidades, tomadas de decisões e estratégias racionais desdobradas pelos grupos dirigentes e atores políticos mais relevantes” (Vitulo, 2001:54). Conforme Torelly (2012: 36), “desde esse olhar, não existem preocupações específicas com a questão da justiça” e o conceito de democracia associa-se à ideia de um

“‘processo eleitoral justo e efetivo’, de tal feita que os estudos sobre democratização tendem a centrar-se em macroprocessos de reformas do sistema político.” As questões relacionadas aos direitos humanos e, especificamente, à Justiça de Transição parecem não interferir na análise do processo de transição para a democracia, esta última concebida de um ponto de vista formal e minimalista, significando incorporação de mecanismos eleitorais e garantias institucionais<sup>64</sup> que possibilitem a instauração e consolidação de uma “democracia poliárquica”<sup>65</sup> (Dalh, 1989; 2005). Além disso, um sistema político democrático implicaria, pelo menos, duas dimensões: a contestação pública, que garante o direito de contestar a conduta do governo e exercer a oposição, e o direito de participação, no sentido de participar em eleições e cargos públicos (Dalh, 2005).

De acordo com a análise de Vitullo (2001) sobre os estudos da “transitologia” (e também da “consolidologia”<sup>66</sup>, estreitamente relacionada com a primeira), essa literatura é marcada por um forte viés elitista ao considerar as ações estratégicas e as condutas racionais das elites dirigentes como peça-fundamental para o entendimento analítico das situações de transição. A crítica deste autor, da qual também compartilhamos, é que há uma superestimação da racionalidade desse grupo reduzido de atores e a consequente subestimação do papel exercido por atores sociais (associações populares, movimentos sociais etc) e da influência das variáveis estruturais na democratização, “vista apenas como o resultado de uma eleição ou opção estratégica das elites dirigentes, omitindo o restante da sociedade, os setores populares e a própria história” (Vitullo: 2001:56). Neste sentido, concordamos com o autor quando este afirma que “não há como justificar a hegemonia das definições de minimalistas e procedimentais de democracia em um lugar como a América Latina, onde os condicionantes sócio-econômicos são mais do que evidentes” (Vitullo, 2001:56).

---

<sup>64</sup> Segundo Dalh (2005: 27), oito requisitos institucionais são necessários a uma democracia: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência

<sup>65</sup> Caracterizada como um regime político que possui um governo responsivo perante as preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais e com oportunidades plenas de formular e expressar suas preferências que estas sejam levadas em conta na conduta dos governos, durante o período de votação, no período entre as votações, no período pós-votação e no estágio entre as votações (Dalh, 1989; 2005).

<sup>66</sup> Destacam-se, nesta vertente, as obras de Linz e Stepan (1996); Guilhot e Schmitter (2000). Segundo esses últimos autores, enquanto a transitologia tem por objeto a mudança da natureza dos regimes políticos, as teorias da consolidologia tendem a concentrar-se no grau de institucionalização das regras que os definem, no estudo do “consenso social” que se formam ao redor das novas fontes institucionais e procedimentais (Guilhot; Schmitter, 2000: 619).

A concepção minimalista e procedimental de democracia preponderante nesses estudos, atrelada a um postulado metodológico de cunho elitista, não favorecem a construção de uma formulação teórica em que a Justiça de Transição apareça como relevante para a transição e consolidação democráticas. Pelo contrário, dada a ênfase excessiva desses estudos nas ideias de ordem e estabilidade, nos pactos conciliadores e nas negociações entre as elites, as iniciativas de “acerto de contas” com o legado de violações de direitos humanos do regime anterior são consideradas uma ameaça ao processo transicional. Qualquer proposta mais “ousada” de mudança ou ruptura com o regime anterior por parte dos setores oposicionistas moderados são vistas como “jogadas arriscadas” sob essa perspectiva, na medida em que poderiam debilitar ou ameaçar a estabilidade institucional da transição. Como bem aponta Vitullo (2001: 58 grifo nosso), “há uma marcada exaltação, nesses escritos, da necessidade de *cautela*, de *moderação* e de *celebração de compromissos* e das vantagens de fazer sentir aos brandos do regime que ainda contam com a capacidade de iniciativa política”.

Outra crítica a essa literatura sobre transições diz respeito à visão “etapista” dos processos de democratização, considerados a partir de uma “concepção sequencial ou gradualista” (Vitullo, 2001: 54-57). A realidade transicional é interpretada pela sequência de etapas a seguir rumo que desembocariam em uma transição “bem-sucedida”, ou seja, uma transição realizada com moderação, gradualismo e cooperação com os setores da linha branda do regime *autoritário*. Novamente concordamos com o argumento de Vitullo sobre as limitações analíticas e normativas impostas por esses estudos a uma análise mais crítica e menos conservadora das realidades políticas latino-americanas, expresso no trecho abaixo.

Não há motivo aparente que leve a concordar com os transitólogos quando defendem que primeiramente devem ser consolidadas as instituições democrático-liberais para, só em um momento posterior, assumir os desafios que implicam uma democratização social e econômica mais substantiva. (...). Legitimamente se pode objetar contra (...) esse peso exagerado que têm, na obra dos transitólogos, as receitas sobre os melhores caminhos, estratégias e desenhos institucionais que deveriam ser adotados para que a transição chegue a um “bom porto”. Sobretudo se pensarmos que as sequências ideais sugeridas compartilham, indefectivelmente, um mesmo e poderoso viés *conservador*, que veda qualquer possibilidade de imaginar uma luta por uma democracia mais avançada (...) (Vitullo, 2001: 57).

Com relação ao conceito de “autoritarismo burocrático” (O’Donnell, 1990), explicitado na seção anterior, avaliamos que a caracterização das “ditaduras militares” como “regimes autoritários” pode levar a uma perda do diagnóstico crítico da violência e das transgressões aos

direitos humanos praticadas por esses regimes. Desta constatação deriva a nossa preferência em empregar os termos “regime militar”, “ditadura militar” ou mesmo “regime ditatorial-militar” (Codato, 2005) para nos referir ao regime instaurado no Brasil a partir de 1964 e nos demais países do Cone Sul na década subsequente, justamente para não perder a dimensão da repressão política massiva e generalizada característica desses regimes. A crítica de Torelly (2012) é que a classificação dos regimes militares do Cone Sul sob essa ótica marginaliza a violência empregada por esses regimes na repressão dos dissidentes e opositores políticos e sobre a população no geral. Nas palavras de Torelly,

(...) o emprego da violência é tratado com menor centralidade na problemática da discussão e o restabelecimento da ordem não autoritária parecerá como suficiente medida transicional, sendo muito mais importante estabelecer uma democracia eleitoral estável e um Estado imparcial. É assim que a diferente valoração dos regimes implica uma construção discursiva distinta e, ao final, essa construção político-social é incorporada pelo sistema jurídico na tomada de decisões e pelo sistema político no desenho de programas e políticas públicas (Torelly, 2012:63).

Ao contrário dos trabalhos canônicos sobre transições, os estudos da Justiça de Transição objetivaram problematizar o tema da “justiça” na transição política, em seu aspecto mais amplo e não somente do ponto de vista jurídico, como percebe-se pelas ações sugeridas pelos autores, ativistas e organizações de direitos humanos para se lidar com o legado ditatorial. Esse âmbito de análise que enfatiza a institucionalidade e à capacidade de negociação entre os atores políticos marginaliza o papel a ser desempenhado pela Justiça de Transição no processo de transição e consolidação democráticas e leva a uma perda do diagnóstico crítico do legado de violência e das transgressões aos direitos humanos. Nesta literatura, a transição espanhola é o paradigma da transição de “sucesso”, o caso ideal de democratização e o modelo de mudança política a ser seguido, no qual prevaleceu o entendimento de que a estabilidade institucional e a “reconciliação” via Lei de Anistia estavam acima das reivindicações por verdade e justiça, que poderiam obstaculizar a saída do autoritarismo e o retorno à democracia. Silva (2005) destaca esse aspecto em uma análise do processo transicional espanhol que denomina de *transición inconclusa* por marginalizar o legado da repressão franquista.

O processo político se viu especialmente determinado pelos dirigentes franquistas que queriam permanecer na democracia, conservar seus privilégios e não prestar contas à sociedade espanhola. A Lei de Anistia de 1977 foi o melhor instrumento usado pelas elites franquistas para nivelar o terreno democrático e o melhor termômetro para comprovar o determinante papel que tiveram no desenho do processo político. A lei que

foi oferecida à sociedade como aquela que tiraria das prisões os militantes “vermelhos” era basicamente e, sem dúvidas, a construção social da impunidade dos responsáveis da ditadura (Silva, 2005: 130-131).

O arcabouço teórico, baseado nas escolhas estratégicas das elites políticas, não abarcaria a importância das dimensões discursiva e catártica presentes nos mecanismos de Justiça de Transição para a construção democrática, como o reconhecimento público e oficial das violações de direitos humanos. Além disso, a excessiva preocupação com estabilidade do processo de mudança política, para que este ocorra sem riscos ou ameaças, e a definição de regras e procedimentos de uma democracia eleitoral condiciona o conteúdo agenda política, fazendo-a menos permeável às reivindicações da Justiça de Transição, conforme destaca Quinalha (2013) em sua apreciação crítica dos estudos canônicos sobre transições.

Trata-se, em suma, o objetivo de estabelecer regras e procedimentos institucionais capazes de estabilizar o mais rápido possível uma nova ordem, sob pena de perpetuar uma situação insuportável de incerteza que pode minar, na concorrência política irrefreada, os laços coletivos de convivência. Ou seja, é a imperatividade de “assegurar, no imediato, condições de governabilidade durante a transição<sup>67</sup>”, o que determina e limita o conteúdo da agenda política que poderá ser discutido e concretizado, inclusive as demandas por justiça (...) (Quinalha, 2013: 47).

Piovesan (2010) também avança nesse entendimento e critica o argumento de que a Justiça de Transição seria um obstáculo à estabilidade democrática.

A justiça de transição lança o delicado desafio de romper com o passado autoritário e viabilizar o ritual de passagem à ordem democrática. O risco é que as concessões ao passado possam comprometer e debilitar a busca democrática, corrompendo-a com as marcas de um continuísmo autoritário. Justiça e paz; justiça sem paz; e paz sem justiça são os dilemas da transição democrática (Piovesan, 2010:99).

A interpretação institucional e procedimental das dinâmicas transicionais, centrada na ação individual em detrimento da ação coletiva, coloca em segundo plano a sociedade civil e os movimentos sociais nesse processo. Segundo Avritzer (1996), os teóricos da transição não abordam a “novidade”, em termos de mobilização social, introduzida pelo resurgimento da sociedade civil na redemocratização no sentido de redefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade e de transformação da cultura política na região, como foi o caso do movimento de

---

<sup>67</sup> MARTINS, Luciano. “Ação política e governabilidade na transição brasileira”. In: MOISÉS, José Alvaro; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.



direitos humanos, tratado como algo efêmero e circunscrito ao período da transição. O autor aborda, ainda, a influência de atores políticos de convicções não democráticas ou pouco democráticas no sistema político, ou seja, da insuficiente internalização das normas, valores e crenças democráticas por certos setores que ocupam posições-chave, como as Forças Armadas, as polícias e do próprio judiciário.

Avritzer (1996) ressalta a persistência de características autoritárias após a retirada do veto sobre as instituições políticas, contestando a ideia de democracia como ausência de autoritarismo (entendido como ruptura da ordem democrática devido à incapacidade de negociação entre os atores políticos) e sugerindo a democratização como um processo mais longo de transformações, não só do ponto de vista institucional, mas também da cultura política e das relações entre o Estado e a sociedade. Tal como observou o autor, apesar de uma institucionalidade democrática, as heranças do autoritarismo reverberam nas práticas sociais das jovens democracias.

De acordo com Avritzer (1996: 129), O'Donnell, Schmitter e Whitehead fazem uma leitura da mobilização social na transição como uma ressurreição efêmera do “popular” e não como um “processo de renovação social e de mudança na relação entre Estado e sociedade civil”. Há escassa referência às lutas sociais como componente-chave dos processos de redemocratização e do papel na incorporação da Justiça de Transição na agenda política da transição para a democracia. A narrativa da “teoria dos dois demônios” encontra sua linguagem na gramática política da “transitologia”, que defende a transição com a menor ruptura.

Desse ponto de vista, “o cenário da conquista democrática não são as ruas das diretas já, mas o Colégio Eleitoral; os movimentos sociais saem da cena; a liberdade se curva ao valor maior da estabilidade do Estado; o valor democrático a ser exaltado é o da transigência com a permanência na mudança (...)” (Guimarães, 2012:15). O ângulo da abordagem, se restrito à institucionalidade, gera uma menor valorização dos atores sociais, na medida em que enfatizam a dinâmica das instituições políticas, da negociação entre as elites e dos arranjos governamentais. Há uma hierarquia de valores que organizam essa análise, na qual a estabilidade da mudança de regime se sobrepõe ao grau de mudança democrática que recepcionaria a Justiça de Transição.

### 3.2 Democracia e Justiça de Transição: qual diálogo?

Ao contrário da literatura majoritária sobre transições para a democracia, os estudos do campo da Justiça de Transição procuram ressaltar o impacto positivo de mecanismos de enfrentamento do legado de violações de direitos humanos, se bem desenhados e implementados pelos novos governos, não somente no contexto transicional propriamente dito, mas na construção e aprofundamento do regime democrático. Do ponto de vista de uma concepção *não hegemônica* de democracia, que avança para além de sua compreensão elitista e procedimental, esta “não constitui-se um mero acidente ou simples obra de engenharia institucional”, mas uma “gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”, em outras palavras, “uma nova gramática sócio-histórica” (Avritzer; Santos, 2002: 51). A democracia implicaria uma ruptura com as tradições estabelecidas e a instituição de uma nova gramática de organização social e política como forma de aperfeiçoamento da vida em sociedade e de reconhecimento da pluralidade humana (Avritzer; Santos, 2002).

A partir da ampliação do cânone democrático, os valores e as práticas da Justiça de Transição passam a ter relevância no processo de instituição de novo contrato social que signifique a ruptura efetiva com o passado ditatorial recente e de promoção de uma nova esfera pública democrática assentada no reconhecimento e na promoção dos direitos humanos (Abrão; Genro, 2012). Reátegui reforça esse argumento no trecho a seguir:

“(.) uma mudança positiva em nossa concepção de democracia: uma concepção mais exigente e abrangente, que não se resigna a entendê-la apenas como um abstrato equilíbrio institucional, mas que demanda dela o fornecimento de uma genuína experiência de cidadania para a população. Isto é, uma experiência de inclusão, de exercício real de direitos e de respeito por parte do Estado e da sociedade. Um elemento central de tal exigência é, obviamente, o cumprimento da dívida de justiça de transição com quem no passado foi vítima de violações de direitos humanos e outras formas pelas quais seus direitos fundamentais foram afetados pela ação do Estado ou de organizações não-estatais.” (Reátegui, 2011:36).

Abrão e Genro (2012: 46-47) consideram que o processo de institucionalização das práticas e mecanismos da Justiça de Transição contribuiu para a conquista de novos direitos, os chamados *direitos da transição*, dentre os quais estão o direito à verdade, o direito à memória, o direito à reparação e o direito à efetiva proteção judicial das vítimas de violência. Esses direitos, originados da experiência histórica da transição e das lutas sociais decorrentes do

processo de democratização, “passam a compor a agenda e o rol dos direitos civis permanentes da sociedade democrática”, de maneira “a servir de elementos para o aprofundamento e a qualidade de uma democracia” (Abrão; Genro, 2012:47). Sendo assim, os “direitos da transição” podem ser considerados um legado *democrático* da Justiça de Transição.

O “acerto de contas” com o passado de violência e repressão política pode funcionar como uma forma de *accountability* e produzir o fortalecimento das instituições democráticas e da relação entre o Estado e a sociedade. Como bem aponta Piovesan (2010), “estudos demonstram que a justiça de transição tem sido capaz de fortalecer o Estado de Direito, a democracia e o regime de direitos humanos, não representando qualquer risco, ameaça ou instabilidade democrática”, além de ter um valor pedagógico para as futuras gerações. Sikking e Walling destacam que

o julgamento de violações de direitos humanos pode também contribuir para reforçar o Estado de direito, como ocorreu na Argentina. (...) Os cidadãos comuns passam a perceber o sistema legal como mais viável se a lei é capaz de alcançar os mais poderosos antigos líderes do país (...) o mais relevante componente do Estado de direito é a ideia de que ninguém está acima da lei. Desse modo, é difícil construir um Estado de direito ignorando graves violações a direitos civis e políticos e fracassando ao responsabilizar agentes governamentais do passado e do presente (...). Os mecanismos de justiça de transição não são apenas produto de idealistas que não compreendem a realidade política, mas instrumentos capazes de transformar a dinâmica de poder dos atores sociais (Sikking; Walling, 2007 *apud* Piovesan, 2010: 105, grifo nosso).

No estudo de Sikking (2011) sobre os efeitos dos julgamentos de violações de direitos humanos (*human rights prosecution*) levados a cabo nos países da América Latina, a autora, partindo de evidências qualitativas e quantitativas, conclui que tal mecanismo de Justiça Transicional não representou uma ameaça desestabilizadora para a transição ou consolidação democrática, desencadeando golpes militares nesses países, nem mesmo levou a uma exacerbação das violações de direitos humanos ou dos conflitos na região, contrariando os argumentos daqueles que alertavam acerca do impacto negativo dos processos judiciais nas democracias latino-americanas recém-instauradas. A partir dos casos latino-americanos, Sikking (2011: 149) diz que “é difícil manter o argumento de que julgamentos de violações de direitos humanos desestabilizam a democracia. Nem (...) possuímos evidências indiscutíveis

indicando que os julgamentos de violações direitos humanos promovam ou melhorem a democracia”<sup>68</sup>.

Entretanto, os dados quantitativos utilizados nesse estudo demonstraram que os países com *mais* anos de processos judiciais acumulados após a transição são *menos* repressivos, ou seja, há uma maior observância aos direitos humanos nesses países em comparação àqueles que acumulam menos anos de julgamentos de graves violações direitos humanos ocorridas no regime anterior (Sikking, 2011: 27). A conclusão da autora é que os julgamentos desses crimes, assim como as Comissões da Verdade, podem ter um efeito positivo sobre as práticas relacionadas aos direitos humanos em uma democracia. O caso do Brasil é mencionado com um exemplo da correlação positiva entre a presença (ou ausência) julgamentos e o aumento (ou diminuição) da proteção aos direitos humanos na democracia.

Todos os estudos quantitativos sobre as causas da repressão mostram que o regime democrático é claramente associado com a proteção dos direitos humanos. Nós assumimos que práticas democráticas são responsáveis por aumentar os índices de direitos humanos na maior parte da região.

O Brasil, contudo, que é o *único país*, dentre aqueles principais que passaram por transições para a democracia, *que não promoveu julgamentos por violações passadas*, apresenta uma interessante “outlier” dentre os casos da América Latina. Por exemplo, o nível de democracia no Brasil é considerado relativamente alto e similar ao da Argentina, Peru e México, mas os seus índices de direitos humanos não o são, como isto pareceria sugerir. Eu acredito que o fracasso do Brasil em responsabilizar as autoridades estatais pelas violações passado pode explicar porque a situação dos direitos humanos no país não melhorou tanto quanto nos outros países da região<sup>69</sup> (Sikking, 2011:150 grifo nosso tradução nossa).

A Justiça de Transição é importante para a democracia, visto que esta pode impactar construção democrática em dimensões que ultrapassam seus aspectos procedimentais e institucionais. Acreditamos que esclarecer, divulgar e narrar os acontecimentos trágicos de uma nação; investigar, processar, julgar e punir os perpetradores de graves violações de direitos

---

<sup>68</sup> No original: *Looking at the Latin America cases, it is difficult to maintain the argument that human rights prosecutions destabilize democracy. Nor, it should be noted, do we yet have indisputable evidence indicating that human rights prosecutions promote or enhance democracy.*

<sup>69</sup> No original: *All quantitative studies of causes of repression show that democratic rule is clearly associated with the protection of human rights. We assume its is democratic practices that are responsible to improved human rights scores in much of the region. Brazil, however, which is the only major transitional country in the region not to hold prosecutions for past violations, presents an interesting outlier among the Latin American cases. For example, Brazil’s level of democracy is considered relatively high and similar of Argentina, Peru and Mexico, but its human rights record is not as Strong as this would seem to suggest. I believe that Brazil’s failure to hold state officials accountable may help explain why its human rights situation has not improved as much as some other countries in the region.*

humanos, as quais configuram, segundo o direito internacional, crimes de lesa humanidade; implementar políticas de reparação às vítimas e seus familiares; reformar os sistemas de segurança pública e de justiça, além de criar centros de preservação da memória histórica e coletiva, garantir o amplo acesso aos arquivos públicos e desenvolver políticas educacionais em direitos humanos pode contribuir para fortalecer e aprofundar as experiências democráticas de sociedades que herdaram um legado de violações de direitos humanos.

Guimarães (2012) reforça a necessidade de adoção, pela democracia brasileira, dos mecanismos de Justiça Transição. A reforma dos sistemas judicial e de segurança pública, mencionada pelo autor é crucial para a consolidação de um regime democrático dado a convivência e o envolvimento dessas instituições, sobre as polícias militares estaduais, com as violações de direitos humanos praticadas no passado recente.

A justiça de transição, (...), mais além das medidas de julgamento e penalização, de reconstituição da verdade, de reparação, de memória, tem o objetivo de reformar instituições criadas ou reforçadas nos períodos de transgressão à democracia. A reforma dos órgãos encarregados pela segurança pública, inscrevendo a sua lógica institucional da democracia, modificando profundamente as suas estruturas militarizadas e intransparentes aos mínimos controles da sociedade democrática, continua sendo o grande desafio à construção no país de uma política de segurança pública cidadã. Entre os muitos legados da transição conservadora, este é certamente o de efeitos sociais mais devastadores na democracia brasileira (Guimarães, 2012: 13-14).

As políticas de Justiça de Transição serviriam, no período da redemocratização, para alicerçar o processo de transição democrática em novas bases “fundacionais”, promovendo a ruptura com o regime anterior; no período democrático, 1- aprofundar a crença nos valores democráticos por meio de ações que visem a dar amplo conhecimento do passado autoritário; 2- incorporar a discussão pública do passado às questões políticas e entendê-la como uma forma de aprendizado histórico, de catarse coletiva e de reflexão sobre o futuro; 3- fortalecer a cultura de direitos humanos; 4- colocar o país em consonância com o avanço internacional do discurso e da prática da Justiça de Transição, presente nos pactos e convenções internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e que obrigam os Estados-parte a punir de agentes públicos envolvidos em crimes de lesa humanidade, considerados imprescritíveis e não anistiáveis pelo direito penal internacional; 5- reformar as instituições do Estado envolvidas nos abusos aos direitos humanos, sobretudo no campo da segurança pública cuja estrutura autoritária e conservadora foi herdada e fortalecida durante o regime militar. Essas iniciativas, para além de

seu importante efeito dissuasório de futuras atrocidades contra os direitos humanos, estabelecem padrões de justiça e limites do “tolerável” em uma sociedade democrática.

#### **4 A TRANSIÇÃO SEM VERDADE, SEM JUSTIÇA E SEM MEMÓRIA (1979-1988)**

O Brasil apresentou o mais longo processo de transição da ditadura para a democracia do Cone Sul. Bauer (2012:214-215) destaca que “a versão mais aceita diz que a transição começou no governo Geisel e terminou com o governo Figueiredo”, com o ano de 1985 “inscrito na historiografia e na memória coletiva como término da ditadura”. A autora explica que essa periodização, particularmente quanto ao término da ditadura militar, é *imprecisa* dada a dificuldade de demarcar com exatidão a temporalidade em que houve esse corte com o passado. A delimitação temporal dependerá dos critérios adotados para se caracterizar o fim da ditadura militar e o início de regime democrático, “podendo ser entre a posse de um civil, em 1985, a promulgação da Constituição de 1988, a primeira eleição direta de 1989 ou início do desmonte do aparato repressivo em 1991” (Bauer, 2012:214).

Na literatura hegemônica sobre transições, o processo de mudança de regime político teria se iniciado em 1974 – a partir de uma liberalização ou distensão “lenta, gradual e segura” do regime ocorrida sob um rígido controle dos militares sobre a agenda, o ritmo e os procedimentos de descompressão política – e findado em 1985, após a chegada ao poder de um presidente civil escolhido por um Colégio Eleitoral (Marenco, 2007; Martins, 1988). Para esses autores, as “elites autoritárias” determinaram a gênese da transição política, que esteve condicionada menos a uma “súbita conversão democrática de parte do oficialato” (Codato, 2005:83) ou a uma “mudança substantiva na correlação de forças entre protagonistas e opositores ao regime” (Martins: 1988:122) do que a dificuldades enfrentadas pelo regime e cisões no interior das Forças Armadas (Codato, 2005; Martins, 1988; Skidmore, 1988).

Sob o prisma teórico elitista, o processo de transição do regime militar brasileiro teria se iniciado com a suspensão da censura à imprensa e eleições legislativas de novembro de 1974, nas quais os candidatos da oposição tiveram o livre acesso ao rádio e à televisão, apresentando um desempenho eleitoral surpreendente nas esferas legislativas estaduais e federais, especialmente se comparado aos resultados das eleições anteriores. Tal como justifica Martins (1988:123), “a despeito do fato de os governadores serem eleitos pelo voto indireto, de não haver anistia política e de o Ato Institucional nº 5 ainda estar em vigor, as eleições de 1974 foram as ‘mais livres’ desde 1966.”

Não obstante, o processo de liberalização do regime denominado de “distensão” foi marcado antes por retrocessos – Lei Falcão, Pacote de Abril, intensa onda de repressão a opositores políticos, manutenção da Lei de Segurança Nacional, da estrutura repressiva e das atividades de informação – que por avanços no âmbito governamental, ao passo que na sociedade civil ocorria a gradual rearticulação das forças oposicionistas. Dessa forma, consideramos que o início do processo transicional brasileiro se deu, efetivamente, a partir da conquista da anistia política resultante da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei 6.683/79, tida por Abrão (2012:183), “o ato jurídico fundante do processo de transição política no Brasil”.

Entretanto, essa gênese da transição política brasileira é marcada por uma dualidade: por um lado, a Lei da Anistia resultou de um amplo movimento popular e democrático, integrado por forças sociais e políticas de oposição que pressionavam o regime ditatorial não somente pela ampla anistia aos presos políticos, cassados, exilados e demais perseguidos, mas também pelo retorno à democracia e por Justiça de Transição – o esclarecimento das mortes e desaparecimentos de opositores políticos, a responsabilização criminal dos autores desses delitos, a revogação das leis ditatoriais e o desmantelamento de todo o aparato repressivo – demandas apresentadas pelos Comitês Brasileiros pela Anistia no II Congresso Nacional de Anistia, em 1978. Por outro lado, da maneira como a Lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, a anistia teve um caráter parcial, restrito, limitado e aquém das expectativas dos atores envolvidos na luta pela anistia “ampla, geral, e irrestrita”.

Todavia, a Lei da Anistia significou uma conquista legítima do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), dos CBAs e de sua ampla rede de apoiadores no Brasil e no exterior, e um passo decisivo no processo de redemocratização ao possibilitar o retorno de importantes lideranças políticas, a libertação de presos políticos (excluídos os militantes envolvidos em delitos classificados como “crimes de sangue”: terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal) e a reconquista da cidadania política por parte dos atingidos pelos atos institucionais. Concomitantemente, devido às suas várias limitações e interpretações equivocadas, a Lei da Anistia tornou-se o marco legal da *Injustiça* da transição no Brasil, pois afirmava valores contrários aos da Justiça de Transição: da narrativa dos “dois demônios”, da impunidade dos repressores e do esquecimento dos crimes perpetrados pela ditadura militar, conforme discutiremos nesse capítulo.



No que tange a temporalidade final da ditadura militar, consideramos que, apesar de o ciclo de generais (que ditatorialmente tornaram-se presidentes da República) ter se findado em 1985, com a instauração de um governo civil, esse evento não significou o retorno à democracia, ou o fim da ditadura militar. A eleição indireta do primeiro governante civil no Colégio Eleitoral e a posse como Presidente da República de uma liderança política do perfil de José Sarney, cuja biografia inclui a tríade UDN-ARENA-PD, impossibilitam considerar o ano de 1985 o início de um novo ciclo democrático no Brasil. Do ponto de vista da mudança de regime político, esse processo de transição estendeu-se, pelo menos, até a promulgação, em 1988, de uma nova Constituição – “o marco legal fundamental da redemocratização” (Abrão, 2012:183). Embora com algumas distorções e problemas no tratamento de alguns temas, que serão abordados neste capítulo, a Constituição Federal de 1988 refletiu o princípio da soberania popular, substituindo a carta magna ditatorial de 1967.

Embora a transição da ditadura para a democracia, do ponto de vista institucional e legal, tenha se findado em 1988, as exigências estruturantes da Justiça de Transição – verdade, responsabilização, reparação, reforma institucional e memória – não se encerram nessa periodização, mas extrapolam os limites temporais, tão imprecisos em alguns casos e condicionados aos contextos nacionais das transições democráticas.

#### **4.1 Entre a “distensão” política e a resistência social: oscilações e contradições de um processo transicional sob disputa**

Embora setores sociais e políticos de oposição tenham exercido um papel significativo de influência e pressão sobre a dinâmica transicional, as análises que apóiam-se no corpo teórico da “transitologia” tendem a considerar a “distensão” política como uma iniciativa isolada da ala “moderada” do regime militar. Tal como apontado no capítulo anterior, em virtude de uma opção metodológica e quiçá, ideológica, há uma valorização quase exclusiva da institucionalidade e da negociação entre as elites, em prejuízo das forças democráticas e populares na sociedade. A narrativa canônica da transição descarta de abordar a formação, nesse período, de uma base socialmente organizada que se programatiza em direção aos valores democráticos da Justiça de Transição, tal como ocorreu nos movimentos pela anistia política, cujas reivindicações incluíam praticamente todo o programa da Justiça de Transição. Ademais, essa abordagem peca não apenas por ter uma visão institucionalista estreita, mas também por marginalizar a dimensão

político-social de formação e consolidação das forças progressistas de oposição, com a ampla renovação das perspectivas da esquerda e dos setores populares.

Por um lado, reconhecemos a capacidade de intervenção dos dirigentes da ditadura militar sobre a “distensão” (1974-1979) e a “política de abertura” (1979-1985); por outro lado, consideramos que este controle variou de acordo com o grau de legitimidade do regime diante do grau de oposição constituído na sociedade civil<sup>70</sup> e no âmbito do jogo político-partidário, ainda que de forma bastante limitada pelo bipartidarismo imposto. As mudanças na correlação de forças entre Estado e sociedade, governo e oposição (tanto na oposição formada na sociedade civil quanto na oposição partidária consentida, no caso, o MDB), ocorridas a partir da segunda metade dos anos 70, colocam em xeque a ideia de um *rígido* controle dos militares sobre o processo transicional.

No artigo *Por que democracia?*, Weffort (1988: 516-518) afirma que “a missão de resistência ao domínio do arbítrio pertencia principalmente à sociedade civil” e “nós precisávamos construir a sociedade civil porque queríamos a *liberdade*”. Essa resistência democrática se fez presente nas organizações ligadas a Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a Comissão de Justiça e Paz (CJP), e a Pastoral Operária; nos movimentos de mulheres por melhores condições de vida, como o “Clube de Mães”, que deu origem ao Movimento contra o Custo de Vida (ou contra Carestia)<sup>71</sup>, e grupos feministas que conjugavam as reivindicações de gênero com a bandeira pela redemocratização; nos Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) e Comitês Brasileiros de Anistia (CBAs); no novo sindicalismo, na imprensa alternativa, dentre outros movimentos sociais de resistência à ditadura que conduziram a democracia para o centro do debate político, como um valor central de suas lutas.

Segundo Weffort (1988: 516 grifo nosso), “o desenvolvimento da resistência no interior da sociedade civil ao governo arbitrário (...) foi *em parte* provocado pelos resultados do milagre econômico”. Se não foi provocado, pelo menos, impulsionado pelos efeitos nefastos da crise

---

<sup>70</sup> Entendida, neste contexto, como o conjunto de associações, grupos, iniciativas e movimentos sociais de cunho democrático constituído na esfera pública, ou seja, uma complexa rede associativa, uma alternativa ao Estado e ao mercado (Arato, 1995).

<sup>71</sup> Sobre os grupos organizados de mulheres, surgidos a partir de 1975, Costa Moraes (2001:8-9 grifo nosso), “o movimento feminista aparece com a luta pelas ‘liberdades democráticas’ e inicia, em 1975, a *campanha nacional pela anistia política*. As restrições impostas pela ditadura militar ao direito de organização política e sindical forçaram a oposição a limitar seus objetivos a questões locais, como os *movimentos contra o custo de vida*, os *clubes de mães* e associações de vizinhos, movimentos por creches e postos de saúde. O contato direto entre militantes políticos e movimentos populares e sua interpenetração transformaram radicalmente a prática política no país.”

econômica, marcada pela hiperinflação e recessão, sobre as condições de vida da população. A partir desse período, a ditadura militar estreitou sua base social de apoio e criou, para si própria, um problema de legitimidade política que esteve em disputa, de modo crescente, até o fim do regime. Sendo assim, a abertura política não fez parte de um plano estritamente pré-concebido e controlado exclusivamente pelas “elites autoritárias”, mas foi reativa a momentos de maior crise dessa legitimidade, visando fechar as “brechas” abertas e conter o avanço da oposição parlamentar, no caso, o MDB e de movimentos sociais. Essa narrativa compreender de modo mais amplo o papel das forças democráticas opositoras que foram se multiplicando e formando uma nova cultura democrática no Brasil.

Neste sentido, entendemos ser necessário delinear uma análise da transição democrática que leve em consideração a dinâmica entre a capacidade de controle do governo sobre o processo de mudança política e a oposição de grupos sociais democráticos frente a esse controle exercido pelos militares. A distensão proposta pelo governo Geisel apresentou avanços limitados na medida em que esse processo de ancorava na vigência do AI-5 e da Lei de Segurança Nacional, e na conservação do aparato repressivo, que apesar dos conflitos internos entre a “linha dura” (os denominados “moderados” na literatura hegemônica) e “duríssima” da ditadura militar, continuou funcionando praticamente sem nenhuma alteração. Não obstante, as transformações no interior da sociedade civil, ocorridas a partir da segunda metade da década de 70, com a gradual “retomada e renovação” (Carvalho, 2006) das forças democráticas de oposição, foram fundamentais nesse processo.

#### **4.1.1 O fim do “milagre econômico”**

O desgaste da ditadura militar na área econômica atingiu a legitimidade política do regime, que se apoiara fortemente no denominado “milagre econômico” (1968-1973), período caracterizado por altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 11% ao ano, taxa inflacionária declinante – reduzida de 92% em 1964 a 15,5% até 1973, e superávits no balanço de pagamentos (Giambiagi; Villela; Veloso, 2008). Três fatores são apontados, em diferentes interpretações sobre o tema, como determinantes do “milagre econômico”: 1- a política econômica do período 1968-1973, em especial as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos governamentais às exportações; 2- o ambiente externo favorável,

em virtude da acentuada expansão do comércio internacional, melhoria dos termos de troca, crédito externo abundante e baixas taxas de juros (o que aumentou o endividamento externo dos países tomadores de empréstimos); 3- as reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), idealizadas pelos liberais Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen, ocorridas no período de 1964-1967, em particular as reformas fiscais e tributárias – ajuste redução de gastos e elevação da carga tributária; a reforma do sistema financeiro – criação do Banco Central, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) formado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), Caixa Econômica Federal (CEF) e outras instituições; além disso, o novo modelo econômico adotado a partir de 1964 tinha como um de seus principais fundamentos o incentivo a uma maior abertura da economia nacional ao comércio exterior e ao capital estrangeiro (Giambiagi; Villela; Veloso, 225-229).

A política salarial adotada pela ditadura militar, com base nesse paradigma econômico liberal e excludente, levou a perdas salariais expressivas ao longo dos anos. Em virtude das restrições impostas à atuação autônoma dos sindicatos e as rígidas limitações às greves estabelecidas na Lei nº 4.330/64, as decisões relativas a reajustamento de salários passaram da Justiça do Trabalho para o governo federal. Entre 1965 e 1967, auge do “arrocho” salarial na primeira década do regime militar, a redução do salário mínimo chegou a 25%, afetando particularmente os trabalhadores menos qualificados, das camadas mais pobres, cujo nível dependia valor do mínimo (Singer, 1972).

Paul Singer, em seu trabalho *As causas e consequência do milagre*<sup>72</sup>, publicado nos cadernos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em 1972, assinalou as contradições e possíveis consequências desse processo (que ainda estava por decorrer no momento de sua análise) ao afirmar que “não é infrequente que economias capitalistas apresentem elevadas taxas de crescimento durante períodos de auge conjuntural, os quais, no entanto, soem limitados, sendo seguidos por *crises* ou *recessões*” (Singer, 1972: 5 grifo nosso). Para o autor, “em economia não há milagres, embora o capitalismo apresente de vez em quando aspectos inesperados” (Singer, 1972: 44) e que o *boom* iniciado em 1968 foi impulsionado por uma política liberal de crédito e uma elevada propensão de consumo nas camadas populacionais de rendas mais altas, sendo a rápida expansão uma resposta natural da economia a certas

---

<sup>72</sup> O estudo de Singer (1972) está dividido em quatro partes: 1. “Os milagres do capitalismo contemporâneo”; 2. “Os milagres alemão e japonês”; 3. “Brasil: milagre modelar para o Terceiro Mundo.”. Nesta tese, utilizamos como fonte apenas a primeira e a última parte do trabalho.

condições. O economista também destacou o caráter político dos “milagres econômicos”, usados de maneira propagandística pelos governos e promovidos mediante os meios de comunicação em massa. No Brasil, o regime militar encontrou na grande imprensa um importante aliado na glorificação dos resultados positivos da economia, especialmente no campo do consumo de bens duráveis, por meio da produção de um jornalismo acrítico ao modelo econômico em vigência, voltado para a euforia consumista das classes médias, no qual “a visão triunfalista da economia baseada na mitificação do crescimento do PIB monopolizou o noticiário em detrimento da política” (Kucinski, 1991: 44).

A combinação estratégica entre o período de prosperidade econômica (os “anos de ouro”) com os anos de maior violência e repressão política (os “anos de chumbo”) foi alvo de severas críticas por Singer, que ressaltou as limitações e contradições do “milagre”, como observamos no trecho abaixo.

Acontece que pela preservação de altas taxas de crescimento mediante a repressão das tensões sociais se paga pelo certo preço: as tensões não desaparecem, permanecendo-se ocultas e acumulando-se, por ausência de válvula de escape. Essas tensões são mascaradas por uma mobilidade social ascendente, que se oferece apenas como saída individual para uma *minoría* de assalariados. Para a grande maioria dos poucos qualificados, que participam de riqueza crescente à qual praticamente não tem acesso, o presente “milagre” oferece pouco mais que oportunidades mais numerosas de emprego igualmente pouco remuneradoras. As categorias mais bem pagas estão expostas aos insistentes apelos de uma sociedade de consumo, veiculados pelos meios de difusão de massa, sem que os recursos que dispõem lhes permitam mais que um endividamento progressivo (Singer, 1972: 45).

A despeito da elevação acelerada do PIB e baixo índice de inflação no período do “milagre”, Singer apontou as contradições dessa dinâmica de crescimento sem distribuição de renda, chamando a atenção para o aumento considerável da concentração de renda, entre 1960 a 1970, e para o “arrocho salarial” que atingiu as classes trabalhadoras urbanas. O país governado ditatorialmente pelas Forças Armadas continuava marcado pela desigualdade socioeconômica expressa nos índices de alarmantes de má distribuição de renda.

A concentração de renda é *impressionante*, tendo aumentado consideravelmente entre 1960 e 1970. A metade mais pobre da população recebia algo mais que um sexto da renda total em 1960 e menos de um sétimo em 1970. Apesar de sua renda per capita ter aumentado 7,5% nestes 10 anos, pode-se considerar que estes 50% da população, a maioria da qual vive no campo, como estando fora da economia de mercado, pelo menos como parcela significativa da demanda efetiva (Singer, 1972:38 grifo nosso).

O primeiro choque ou crise do petróleo, ocorrido no final de 1973, em virtude da drástica elevação do preço do petróleo pelos Estados-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), impactou de sobremaneira a economia mundial e colocou em xeque os fundamentos do “milagre”, dada a alta vulnerabilidade e dependência externa da economia nacional. Segundo Mantega (1997:30) “o crescimento econômico baseado na expansão acelerada do setor de bens de consumo duráveis fazia água porque esbarrava nos seus limites internos e externos”. Em 1974, o balanço de pagamentos apresentou, “um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e um déficit em conta corrente na casa dos US\$ 7,12 bilhões” (Mantega, 1997:30) e o PIB passou a crescer na faixa dos 5,4 % no período de 1974-1981 (Bresser Pereira, 1983:103). A inflação, em uma tendência ascendente, mais que dobrou no primeiro ano do governo Geisel, passando a oscilar entre 30% a 46% nos anos seguintes.

Como forma de enfrentar esse cenário de desaceleração na economia, o governo Geisel lançou, em setembro de 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período de 1975-1979, disposto na Lei nº 6.151/74, com o objetivo de “ajustar a estrutura econômica à escassez de petróleo e ao novo estágio de evolução industrial” brasileiro (Brasil 1974:4). Para alcançar essa meta, o II PND teve como eixo central o estímulo aos setores de base, notadamente às indústrias (substituição de importação) de bens de capital e de insumos básicos, e à abertura de novas frentes de exportação; igualmente, propôs uma política de energia, considerada “peça decisiva da estratégia nacional”, que reduzisse a dependência energética externa e incentivasse a pesquisa de fontes alternativas (Brasil, 1974:5).

O II PND, com um viés marcadamente desenvolvimentista, ampliou a participação do Estado brasileiro na economia e, nesse sentido, utilizou as empresas estatais para a produção dos principais insumos básicos (petróleo, energia elétrica, aço) e a compra das máquinas e equipamentos fabricados pela indústria de bens de capital, cujo empresariado nacional era o principal agente (Bresser Pereira, 1983:103). Embora tivesse alguns acertos, como a mudança na estratégia de ênfase na produção de bens de consumo durável para os bens de capital e insumos básicos, esse programa foi avaliado como “excessivamente ambicioso e inviável em face das novas realidades internacionais” (Bresser Pereira, 1983:114). Essa estratégia de desenvolvimento teve por grave consequência o aumento do endividamento externo, que iniciou-se no período do “milagre econômico” e da pressão inflacionária, que atingiram seu ápice no início nos anos 80. Conforme Bresser Pereira (1983: 114 grifo nosso), “em 1977, nosso endividamento externo já

havia alcançado um nível tão elevado que tendia-se a transformar-se em bola de neve. (...) Em 1981, para uma dívida de 61.411 milhões de dólares, o Brasil pagou apenas de *juros* 9.179 milhões de dólares, equivalentes a 39% das exportações”. A inflação extrapolou a taxa dos 100%, em 1980, após a segunda crise do preço do petróleo, e chegou à taxa dos 211% e 224%, em 1983 e 1984, respectivamente.

#### **4.1.2 As eleições de 1974 e o fortalecimento do MDB**

Com a decretação do Ato Institucional nº2 (A.I-2), em outubro de 1965, a competição político-partidária no Brasil tornara-se limitada e profundamente comprometida. Este instrumento legal estabeleceu a extinção do sistema pluripartidário consolidado desde o fim do Estado Novo e o cancelamento dos registros dos treze partidos políticos existentes, incluindo os três principais partidos do período 1946-1964: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos idealizados por Getúlio Vargas, e a União Democrática Nacional (UDN), de oposição varguista, marcado pelo “antigetulismo”<sup>73</sup>. O A.I-2 estabeleceu outras medidas de exceção que dificilmente seriam aprovadas pelo poder legislativo, tais como as eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República, a suspensão dos direitos políticos e das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, a cassação de mandatos, além de permitir ao Presidente intervir nos Estados ou decretar Estado de sítio com o objetivo de “prevenir ou reprimir a subversão da ordem interna” (Brasil, 1965a). Em seguida, o Ato Complementar nº4, baixado por decreto novembro daquele ano, dispôs sobre a criação, por parte do Congresso Nacional, de organizações com atribuições de partidos políticos em 45 dias (Brasil, 1965b). Em março de 1966, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu formalmente a existências de dois *novos* partidos: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), consolidando o sistema bipartidário compulsório que prevaleceu durante a ditadura militar.

Maria D`Alva G. Kinzo (1988), no seminal estudo sobre a gênese e trajetória do MDB entre 1966 e 1979, explica que a intenção dos militares era “criar um sistema em que houvesse

---

<sup>73</sup> Sobre o sistema político-partidário que prevaleceu após 1945, com a ruptura da política oligárquica, a formação dos principais partidos políticos, suas bases socioeconômicas, coligações eleitorais, clivagens regionais e uma ampla avaliação do período de 1946-1964, ver: SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

grande partido de apoio ao governo e um pequeno partido de oposição formal, que viesse garantir uma fachada democrática” (Kinzo, 1988:15). No trecho abaixo, a autora chama a atenção para esse aspecto singular do regime militar brasileiro em contraste às outras experiências políticas ditatoriais do Cone Sul.

Em outras experiências latino-americanas de governo militar, os antigos partidos ou eram mantidos sob estrito controle, ou tinham sua atividade política proibida ou suspensa. A característica contrastante do caso brasileiro é o fato de que os militares *dissolveram* o antigo sistema partidário e *criaram* um novo em seu lugar. Mais ainda, permitiram o estabelecimento de um sistema *bipartidário* que, legalizando um canal de participação para a oposição, terminando por propiciar condições para a consolidação de um novo partido (...). Se compararmos a experiência brasileira com a argentina ou uruguaia, o contraste é bastante claro. Em ambos os casos, a redemocratização trouxe de volta à cena política, em essências, os antigos partidos dominantes. No caso brasileiro, a instauração de um novo sistema partidário (...) resultou na morte efetiva do sistema partidário do período democrático de 1945-1964 (Kinzo, 1988: 225).

Embora os militares contassem com o respaldo udenista no Congresso Nacional, o governo do general Castelo Branco (1964-1967) não havia conseguido garantir uma maioria parlamentar “sólida e estável” no Congresso que assegurasse os interesses dos militares e seu principal grupo político de apoio, a UDN, “não era suficientemente numerosa para prover sozinha aquela base”<sup>74</sup> (Kinzo, 1988:27). A instituição do sistema bipartidário teve como objetivo, além de criar uma base parlamentar mais favorável ao governo, inviabilizar o retorno de antigos partidos sob novas siglas, particularmente os poderosos PSD e do PTB, que juntos representariam uma grande ameaça à UDN e aos militares nas próximas eleições (Kinzo, 1988).

De um lado, a ARENA – denominada o partido do *governo*, reuniu majoritariamente os membros da extinta UDN, importante aliado civil dos militares, que participara ativamente da arquitetura do golpe de 1964, sobretudo por meio dos governadores udenistas Carlos Lacerda (Guanabara) e Magalhães Pinto (MG). Tendo em vista a composição da Câmara dos Deputados em 1966, a partir dos dados expressos na Tabela 2, migraram para a ARENA 90.5% dos parlamentares outrora filiados a UDN e mais da metade (64.5%) de ex-membros do PSD. De outro lado, o MDB, – denominado o partido da *oposição*, formou-se essencialmente a partir de dois terços de ex-membros do PTB: dos 116 deputados petebistas que compunham a Câmara dos Deputados naquele ano, 78 destes, ou seja, 75% se incorporaram ao MDB, com destaque para os

---

<sup>74</sup> Além disso, esse período foi marcado pelas crescentes divergências entre Castelo Branco e Carlos Lacerda devido às aspirações do político udenista, cuja candidatura fora aprovada em convenção do partido, à Presidência da República nas eleições de 1966, que acabaram por ocorrer sob o signo do bipartidarismo imposto pelo A.I-2.



representantes oriundos dos Estados da Guanabara, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, onde o PTB ocupara um maior número de cadeiras e onde a adesão ao novo partido por parte desses parlamentares foi maciça, sendo esse dado decisivo nos futuros resultados eleitorais do MDB nas regiões do Sul e Sudeste (Kinzo, 1988).

**Tabela 2 – Filiação à ARENA e ao MDB dos membros dos antigos partidos na Câmara dos Deputados, 1966**

<i>Partidos antigos</i>	<i>Novos partidos</i>		Total
	ARENA	MDB	
<i>Conservadores</i>			
UDN (União Democrática Nacional)	86	9	95
PSD (Partido Social Democrático)	78	43	121
PSP (Partido Social Progressista)	18	2	20
PR (Partido Republicano)	4	—	—
PL (Partido Libertador)	3	—	3
PRP (Partido de Representação Popular)	5	—	5
<i>Trabalhistas/reformistas</i>			
PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	38	78	116
PDC (Partido Democrata Cristão)	13	6	19
PTN (Partido Trabalhista Nacional)	8	4	12
PST (Partido Social Trabalhista)	2	—	2
PRT (Partido Republicano Trabalhista)	2	2	4
MTR (Movimento de Renovação Trabalhista)	—	3	3
PSB (Partido Socialista Brasileiro)	—	2	2
Não filiados	—	—	3
Total	257	149	409

Fonte: Kinzo, 1988: 32 (adaptado)

Observando a Tabela 2, pode-se constatar que não ocorreu uma cisão entre os partidos classificados como “conservadores” e os partidos considerados no espectro “trabalhistas/reformistas”<sup>75</sup> na formação da ARENA e do MDB. Embora a ARENA tenha se constituído, em grande parte, de ex-deputados pertencentes aos partidos do núcleo “conservador” (75%), os outros 25% eram oriundos de partidos do núcleo “trabalhista/reformista”, com destaque para o antigo PTB. No caso do MDB, essa proporção se inverteu e a legenda aglutinou, de forma expressiva, os parlamentares do núcleo “trabalhista/reformista” (64%), apesar de contar com deputados que pertenciam aos partidos do núcleo “conservador” (36%), sobretudo do extinto PSD e nove parlamentares ex-udenistas. Portanto, as principais legendas extintas contribuíram para o novo arranjo bipartidário e a exceção esteve por parte dos grupos políticos minoritários, como os antigos PR, PL, PRP e PST, cujos parlamentares em sua totalidade filiaram-se à ARENA e dos ex-membros dos PRT, MTR e PSB, que integralmente migraram para o MDB.

Vale ressaltar que o partido de oposição permitido pela ditadura carecia da presença dos parlamentares que se opuseram ao golpe militar: no total, 41 deputados federais (sendo 19 filiados ao PTB), tiveram seus mandatos cassados em decorrência do Ato Institucional nº1 (AI-1). Portanto, o Congresso Nacional contava com poucos membros opositores atuantes que pudessem engrossar as fileiras do MDB. Ademais, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) estava impedido de participar do jogo eleitoral desde 1947, quando teve o seu registro cassado. Apesar de todo o contexto desfavorável à constituição de uma autêntica oposição à ditadura, o MDB defendeu em um manifesto, aprovado na primeira reunião nacional do partido e lido em plenária pelo deputado Vieira de Melo, em fevereiro de 1966, o restabelecimento do sistema democrático-representativo, o retorno das eleições diretas em todos os níveis, a autonomia do legislativo e do judiciário, e criticou as práticas violentas e arbitrárias, assim como a política econômica do governo (Kinzo, 1988).

Sobre a base eleitoral de cada partido, Kinzo (1988) observa que o eleitorado do MDB concentrava-se nos centros urbanos das regiões Sul e Sudeste, enquanto a ARENA era mais forte eleitoralmente nos pequenos e médios municípios dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O crescimento do “voto urbano” do MDB ficou evidente nos resultados das eleições de

---

<sup>75</sup> Kinzo (1988:31) esclarece que “a classificação estabelecida é bem rudimentar uma vez que os partidos do período compreendido entre 1945 e 1964 estavam longe de ter uma orientação clara e definida, minados como eram pelo clientelismo, populismo e disputas regionais e locais. Eram costumeiras as alianças eleitorais em nível local e regional, firmadas independentemente das diretrizes nacionais dos partidos (...). Além disso, a legislação permitia aos parlamentares mudar livremente de partido (...).”

1974, quando houve um claro avanço do apoio eleitoral à oposição nas regiões mais urbanizadas e industrializadas do país. Nas eleições de 1974 para a Câmara dos Deputados, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara e Rio Grande do Sul, que concentravam 42% do eleitorado nacional, foram responsáveis por 61% do total de votos conquistados pelo MDB, ao contrário da ARENA, que obteve somente 33% dos votos nesses entes da Federação (Kinzo, 1988:74).

A autora sinaliza que o comportamento eleitoral era menos influenciado por clivagem regional que por uma clivagem baseada no nível de urbanização e industrialização, na medida em que a oposição também conseguiu construir uma sólida base eleitoral nas áreas urbanizadas de outras regiões (capitais e cidades com mais de 30 mil habitantes); ao passo que a ARENA encontrava-se fortalecida, de modo geral, nos municípios com menos de 30 mil habitantes, levando em consideração os resultados eleitorais para o Senado e Câmara dos Deputados em 1978 (Kinzo, 1988:77). Portanto, nas eleições de 1974, ocorreram dois movimentos eleitorais contrários: por um lado, os cargos de governadores, eleitos pela via indireta nas instâncias legislativas de seus respectivos Estados, tal como regulamentado pela Emenda Constitucional nº 2 de 1972<sup>76</sup>, foram todos ocupados por representantes filiados à ARENA; por outro lado, houve um avanço espetacular da oposição no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas de importantes como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Na Tabela 3 estão sistematizados os dados referentes à representação partidária, entre 1966 e 1974, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, enquanto a Tabela 4 apresenta os resultados das eleições legislativas para o Congresso Nacional, realizadas entre os anos de 1966 e 1974.

---

<sup>76</sup> “Artigo único. A eleição para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, em 1974, realizar-se-á em sessão pública e mediante votação nominal, pelo sufrágio de um *colégio eleitoral* constituído pelas respectivas Assembleias Legislativas” (Brasil, 1972 grifo nosso).

**Tabela 3 – Número de cadeiras e porcentagem obtidas na Câmara dos Deputados e no Senado, por partido político, 1966-1974**

Anos	Câmara dos Deputados		Senado	
	Arena	MDB	Arena	MDB
1966	277 (66.7%)	132 (32.2%)	18 (81.8%)	4 (18.2%)
1970	233 (71.9%)	87 (28.1%)	41 (89.1%)	5 (10.9%)
1974	204 (56%)	160 (44%)	6 (27.3%)	16 (72.7%)

Fonte: Kinzo, 1988: 74 (adaptado)<sup>77</sup>

**Tabela 4 – Resultados das eleições legislativas para o Congresso Nacional, por partido político, 1966-1974**

Anos	Câmara dos Deputados			Senado		
	Arena	MDB	B&N	Arena	MDB	B&N
1966	50.5%	28.4%	21%	44.7%	34.2%	21.2%
1970	43.7%	28.6%	27.7%	43.7%	28.6%	27.7%
1974	34.7%	50%	15.1%	34.7%	50%	15.1%

Fonte: Codato, 2005: 95

Nas eleições de 1974, de um total de 364 cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados (54 a mais do que nas eleições de 1970), a ARENA conquistou 204 (56%), enquanto o MDB ocupou 160 (44%): o partido governista venceu, porém, com pequena margem de votos se comparado às eleições anteriores de 1966 e 1970 (Senado Federal; Tribunal Superior Eleitoral, 2014). Na renovação de 1/3 do Senado Federal, o resultado foi ainda mais favorável aos opositoristas: das 22 cadeiras disponíveis nessas eleições, o MDB conquistou 16 (72,7%) enquanto a ARENA ocupou apenas seis (27.3%), elegendo senadores pelos Estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Piauí, nos quais se incluíam Teotônio Vilela (AL), que

<sup>77</sup> Nota da autora: “As cadeiras e porcentagens de representação referem-se apenas aos resultados das eleições no ano especificado. Como no Senado o mandato é de oito anos e há eleições para um terço ou dois terços das cadeiras, o número de cadeiras apresentadas na tabela não coincide com o total efetivo de cadeiras no Senado.”

em 1979 renunciou à legenda de origem para filiar-se ao MDB e participar ativamente da campanha pela ampla anistia, e Jarbas Passarinho (PA), destacado apoiador da ditadura militar. Todos os demais Estados, incluindo o extinto Estado da Guanabara, elegeram senadores da oposição, dentre eles, políticos emedebistas emblemáticos, como Itamar Franco (MG), Orestes Quércia (SP), Mauro Brossard (RS) e Marcos Freire (PE).

Recorrendo novamente à obra de Kinzo, o surpreendente resultado das eleições de 1974 expôs a crescente insatisfação popular com a ditadura militar, em um período de marcado pelo fim do “milagre econômico”. A autora diz que,

embora se esperasse que elas fossem fornecer alguma legitimidade para o regime, estas eleições, ao contrário, puseram à mostra um sentimento generalizado de *insatisfação* que se manifestou pelo apoio ao partido de oposição legal (...) Sinais do final do milagre econômico eram, também, um fator de complicação na medida em que agravavam o estado de espírito popular contra o governo (Kinzo, 1988: 221).

A campanha do MDB centrou-se basicamente em três temas – justiça social, liberdades civis e desnacionalização, de forma a denunciar, respectivamente, a concentração de renda, que agudizara naquele período, as violações de direitos humanos e a penetração do capital estrangeiro na economia nacional (Skidmore, 1988:35). Não obstante, as eleições de 1974 adquiriram um caráter plebiscitário na medida em que os eleitores votavam a favor ou contra o governo, ou melhor, “antes *contra* o governo do que *na* oposição” em virtude de uma crescente insatisfação com o governo, incluindo no campo econômico e social (Moreira Alves, 1989:189 grifo da autora).

#### **4.1.3 Os rumos conservadores da *distensão* política**

No pronunciamento oficial proferido no dia 1º de agosto de 1975, transmitido em rede nacional, o general Ernesto Geisel exaltou as medidas tomadas pelo governo da “revolução” no combate à inflação, à recessão e ao desequilíbrio do balanço de pagamentos (Geisel, 1975). Sob os auspícios ideológicos da Doutrina de Segurança Nacional, Geisel afirmou que processo de mudança lenta, gradativa e segura não seria apenas e nem predominantemente político, mas estaria relacionado com a busca do “desenvolvimento integral e humanístico da comunidade nacional” com o objetivo de alcançar a “distensão”, entendida como “a atenuação, se não eliminação, das tensões multiformes, sempre renovadas, que tolhem o progresso da Nação e o bem-estar do povo” (Geisel, 1975:153).

Neste discurso, Geisel deixou claro que a distensão proposta por seu governo não incluiria a revogação do AI-5 e do Decreto-lei 477/69<sup>78</sup>, a revisão da Lei de Segurança Nacional ou a concessão de anistia, e ressaltou que não abriria mão de seus poderes excepcionais para o “constante e progressivo aperfeiçoamento do regime”.

(...) principalmente depois das eleições de 15 de novembro, muito se tem publicado e discutido sobre a «*distensão*», atribuindo-se ao Governo, e notadamente ao Presidente da República, intenções, objetivos, avanços, recuos (...) que não correspondem à realidade, mas constituem fruto da imaginação (...). A «*distensão*» é aí apresentada com a conotação exclusivamente política visando ao indispensável restabelecimento do «Estado de Direito», mediante a pura e simples supressão do AI/5 e, complementarmente, a revogação do DL/477, a revisão da Lei de Segurança, a concessão de ampla anistia. Preconiza-se, também, a reforma da Constituição, com a redução dos poderes do Executivo – considerados excessivos – e a ampliação das atribuições do Legislativo. Sente-se, nessas proposições, um indisfarçável saudosismo pelo passado não muito remoto, em amplas disposições livres constavam do *papel*, nele estavam escritas, obedeciam ao aspecto teórico e formal do sistema, mas, de fato, iludiam à boa fé de muitos, pois não eram praticadas (...) (Geisel, 1975: 152-153).

Além disso, o general apresentou os rumos da liberalização conservadora, ressaltando a permanência das atividades dos órgãos de segurança no combate à subversão e à infiltração comunista nos diversos setores políticos e sociais.

Os órgãos de segurança prosseguiram nas medidas preventivas contra as articulações, inclusive preparatórias, que possam concorrer para a subversão interna. Em diversas regiões, indivíduos integrantes de organizações ilegais têm sido presos e submetidos a inquéritos policiais e a posterior ação judicial, como incursos na Lei de Segurança. Os serviços de segurança acompanham atentamente a infiltração comunista em órgãos de comunicação, de classe, na administração pública, particularmente na área de ensino e também nos partidos políticos (Geisel, 1975:151).

A reação do governo frente ao crescimento parlamentar oposicionista se deu basicamente em duas frentes: a instituição da Lei 6.339/76, conhecida como “Lei Falcão” (por causa de Armando Falcão, ministro da Justiça), de junho de 1976, que estabeleceu rígidos limites à propaganda eleitoral no rádio e na televisão nas eleições municipais daquele ano, a manutenção do estrito controle institucional sobre o legislativo e o uso dos Atos Institucionais para cassar os

---

<sup>78</sup> Também conhecido como o “AI-5 das universidades”, esse decreto-lei, instituído na presidência do general Costa e Silva, definiu “as infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares” acusados de envolvimento em atividades subversivas (Brasil, 1969). No caso de membro do corpo docente, a infração seria punida com “pena de demissão ou dispensa, e a proibição de ser nomeado, admitido ou contratado por qualquer outro da mesma natureza, pelo prazo de cinco anos” (Idem). Este decreto permaneceu em vigência até 1979, quando foi revogado pela Lei nº 6.680/79.

mandatos de cinco deputados federais da oposição. Apoiando-se na vigência do AI-5, que concedia amplos poderes ao presidente de decretar o recesso do Congresso Nacional e legislar sobre todas as matérias nesse período<sup>79</sup>, foram decretadas as Emendas Constitucionais nº 8 e 9 – conhecido como “Pacote de Abril”, durante o fechamento do Congresso entre os dias 1º e 14 de abril de 1977.

O “Pacote de Abril” estabeleceu substantivas mudanças nas regras do jogo eleitoral e político: a eleição indireta, pelo sufrágio de colégios eleitorais formados nos respectivos estados por membros da Assembleia Legislativa e de delegados das Câmaras Municipais, dos governadores estaduais e de 1/3 dos senadores federais – conhecidos por “senadores biônicos”, que passaram a eleitos indiretamente<sup>80</sup>; além da alocação dos deputados federais com base na proporção da população total (e não no número de eleitores), a extensão da Lei Falcão às eleições legislativas federais e o aumento do mandato presidencial de cinco para seis anos (Brasil, 1977).

Do ponto de vista do início da reconquista das liberdades individuais e políticas, o ano-chave seria o de 1978, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº11, em outubro de 1978, cujo conteúdo alterou dispositivos da Constituição de 1967, com destaque para a abolição do AI-5, instrumento máximo da arbitrariedade e ilegalidade da ditadura. A EC 11/78 também introduziu outras importantes mudanças no âmbito dos direitos e garantias individuais e coletivas: restabeleceu a garantia ao *habeas corpus* nos casos de crimes políticos e contra a segurança nacional; suspendeu a censura prévia ao rádio e à televisão; restaurou a independência do judiciário e proibiu a pena de morte (aplicável apenas no caso de guerra), de prisão perpétua e de banimento (Brasil, 1978; Codato, 2005). Não obstante, essa

---

<sup>79</sup> “Art. 2º O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios” (Brasil, 1968).

<sup>80</sup> “Art.13 § 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal, obedecidas as seguintes normas: a) o colégio eleitoral compor-se-á dos membros da respectiva Assembléia Legislativa e de delegados das Câmaras Municipais do respectivo Estado;

Art.41. § 1º Cada Estado elegerá três senadores com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro, alternadamente por um e por dois terços. § 2º Na renovação do terço e, para o preenchimento de uma das vagas, na renovação por dois terços, a eleição far-se-á pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário. *O preenchimento da outra vaga na renovação por dois terços far-se-á mediante eleição, pelo sufrágio do colégio eleitoral constituído*, nos termos do § 2º do artigo 13, para a eleição do Governador de Estado, conforme disposto em lei” (Brasil, 1977 grifo nosso).

mesma modificação do texto constitucional concedeu ao Executivo novos poderes de “salv guarda” introduzindo a prerrogativa do Presidente da República de decretar “estado de emergência”<sup>81</sup> sem prévia autorização do Congresso Nacional, assim como garantiu a possibilidade de que deputados e senadores pudessem ser processados em caso de “crimes contra a segurança nacional”, tendo como punição a suspensão ou perda do mandato (Brasil, 1978)<sup>82</sup>.

A Lei de Segurança Nacional (LSN) nº 6.620/78, embora revogasse os dois decretos-leis anteriores<sup>83</sup> que definia os crimes contra a segurança nacional e contra a ordem política e social, assim como seu processo e julgamento, continuava reproduzindo os aspectos ideológicos fundantes da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e recorrendo a conceitos como de “guerra psicológica adversa” e “guerra revolucionária ou subversiva” em seu texto<sup>84</sup>. Apesar de a LSN ter sido a expressão máxima dos princípios e objetivos da DSN, “o espírito geral desse pensamento conservador espalhou-se por um vasto campo da legislação nacional e das instituições do Estado” (Arquidiocese de São Paulo, 1985:75), tendo alcançado a área trabalhista e sindicalista, por exemplo, com a restritiva Lei nº 4.330/64 ou “Lei de Greve”.

O governo propôs ainda uma versão revisada da Lei de Segurança Nacional, que muitos consideravam uma fonte tão importante do poder arbitrário como AI-5. Embora o número de crimes possíveis contra a segurança de Estado tivesse sido reduzido, e as penas abrandadas, a lei ainda seguia permitindo que prisioneiros políticos pudessem permanecer incomunicáveis por oito dias (em vez de dez). Uma vez que havia mais possibilidade de tortura nos dez primeiros dias após a prisão, e já que as definições de violações permaneciam insuficientemente abrangentes para incluir virtualmente qualquer atividade de oposição, defensores dos direitos humanos rejeitaram a proposta de revisão, julgando-a uma farsa (Skidmore, 1988: 48).

---

<sup>81</sup> “Art. 158 O Presidente da república ouvido o Conselho Constitucional (artigo 159), poderá decretar o estado de emergência, quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra, bem como para impedir ou repetir as atividades subversivas a que se refere o artigo 156” (Brasil, 1978).

<sup>82</sup> “Art. 32 Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões palavras e votos *salvo no caso de crime contra a Segurança Nacional*.”

§ 5º Nos crimes contra a Segurança Nacional, cujo processo independe licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final, de representação pelo Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 1978 grifo nosso).

<sup>83</sup> Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967 e Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969. Essa última foi a Lei de Segurança Nacional que vigorou por mais tempo durante a ditadura militar, sendo revogada no final do governo Geisel em 17 de dezembro de 1978.

<sup>84</sup> “Art. 3º A *Segurança Nacional* envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 2º A *guerra psicológica adversa* é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos políticos, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais. § 3º A *guerra revolucionária* é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que vise à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação” (Brasil, 1978, grifo nosso).



A manutenção da LSN continuou garantindo poderes discricionários aos dirigentes militares e a edição de medidas liberalizantes por parte do governo Geisel não atingiu o aparelho repressivo da ditadura militar. Pelo contrário, os órgãos estatais destinados à ação repressiva – o SNI, a Operação Bandeirantes (OBAN), o DOPS e o DOI-CODI, continuaram funcionando sem alterações institucionais relevantes, na mesma perspectiva ideológica de “luta contra a subversão” dos governos militares anteriores.

#### **4.1.4 A repressão política não arrefece**

Desde fins de 1974, após o resultado desfavorável à ARENA no pleito eleitoral de novembro, uma intensa onda de repressão foi desencadeada contra membros do Comitê Central do PCB, resultando na morte ou desaparecimento de dez dirigentes comunistas entre os meses de janeiro e outubro de 1975<sup>85</sup>. Embora o governo Geisel tenha buscado neutralizar os militares da “linha-duríssima”, agrupados sob a liderança do general e Ministro do Exército Sílvio Frota, e recuperar o controle sobre os órgãos de repressão, a perseguição aos opositores políticos e as prisões arbitrárias seguidas de tortura nos “porões” do regime não cessaram. Apesar de o PCB não representar uma ameaça concreta à ordem vigente, tendo sido crítico da luta armada empreendida pelas organizações revolucionárias de esquerda e exercido na clandestinidade uma oposição moderada com o MDB e os setores progressistas da Igreja Católica, supunha-se que seus integrantes haviam desempenhado um papel relevante nas eleições de 1974 (Reis, 2014: 108).

A devassa atingiu os membros das forças de segurança e, em julho de 1975, 63 policiais da Polícia Militar de São Paulo, acusados de integrar uma célula comunista na corporação, foram presos em uma operação que resultou na morte de dois oficiais da reserva, Coronel José Maximiniano de Andrade Neto e o Tenente José Ferreira de Almeida, submetidos a torturas nas dependências do DOI-CODI/SP, unidade subordinada ao general Ednardo D`Avila Mello, do Comando do II Exército (Dantas, 2012). Na versão oficial, o primeiro teria morrido em consequência de um infarto do miocárdio e o segundo, de um “suicídio”, sendo Ferreira de

---

<sup>85</sup> São eles: Hiran de Lima Pereira, Jayme Amorim de Miranda, Nestor Vera, Itair José Veloso, Alberto Aleixo (irmão de Pedro Aleixo, vice-presidente da República no mandato do general Costa e Silva), José Ferreira de Almeida, José Maximiniano de Andrade Netto, José Montenegro de Lima, Orlando da Silva Rosa Bonfim Júnior e Éelson Costa. Sete dessas vítimas integram a lista de desaparecidos políticos anexa à Lei nº 9.140/95 (Brasil, 2007).

Almeida foi o primeiro “morto oficial”<sup>86</sup> do período da distensão política (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

Liderada por D’Ávila Mello, general da “linha-duríssima” do regime, a ofensiva se intensificou e atingiu não só dirigentes e militantes comunistas, mas também suspeitos de atividades consideradas subversivas em órgãos da imprensa. O jornalista Audálio Dantas, na obra *As duas guerras de Vlado Herzog*, explica que “os duros comandados pelo general Ednardo d’Ávila Mello apertavam o cerco (...) e o discurso da infiltração comunista na imprensa era repetido com frequência”, dando evidentes “sinais de que os jornalistas estariam entre os próximos alvos da repressão” (Dantas, 2012:133). Paralelamente ao aparato legal de repressão, havia a atuação de grupos de novos e antigos grupos paramilitares de extrema direita, como o Comando de Caça aos Comunistas (CCC), a Falange Pátria Nova, o Braço Clandestino da Repressão e a Aliança Anticomunista Brasileira, responsáveis por diversos atentados, nos governos Geisel e Figueiredo, contra membros da Igreja Católica (padres e bispos) engajados na luta social (Benevides, 2009).

O sequestro e morte do jornalista Vladimir Herzog, “em razão de maus tratos e lesões sofridas em dependência do II Exército/SP (DOI-CODI)”<sup>87</sup>, em outubro de 1975, foi a prova de que a distensão política do regime apresentaria oscilações, com avanços e recuos, mas estando longe de uma efetiva melhora no campo dos direitos humanos. A alegação de “suicídio” para

---

<sup>86</sup> Segundo o *Dossiê: Ditadura* (2009: 22), enquanto “o termo *desaparecido* é usado para definir a condição de pessoas sobre quem as autoridades governamentais jamais assumiram ou divulgaram a prisão e morte, apesar de terem sido sequestradas, torturadas e assassinadas pelos órgãos de repressão”, e consideradas foragidas até a Lei 9.140/95; o termo *morto oficial* “define a situação de pessoas que foram presas, cuja morte foi reconhecida publicamente pelos órgãos repressivos. Muitas vezes, porém, tem sido necessário localizar os restos mortais enterrados com o nome falso, um ato de ocultação de cadáver, pois as autoridades, apesar de saberem a verdadeira identidade dos mortos, como comprovam vários documentos (...), os enterravam com os nomes falsos.”

<sup>87</sup> Esta é a *causa mortis* que consta no registro de óbito de “Vlado” desde setembro de 2012, no lugar de “asfixia mecânica por enforcamento” (suicídio), conforme alegado erroneamente no laudo pericial da época. O pedido de retificação do atestado de óbito foi feito pela Comissão Nacional da Verdade (CNV) ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) e acatado pelo juiz Márcio Martins Bonilha Filho, da 2ª Vara de Registros Públicos, que afirmou: “seria verdadeiramente iníquo prolongar o martírio da viúva e dos familiares e afrontar a consciência pública nacional, a renovação da investigação da *causa mortis*, quando, de há muito, ficou apurado, (...) especialmente pela via jurisdicional comum, que o jornalista Vladimir Herzog perdeu a vida em razão de maus tratos e de lesões sofridas, em circunstância de todos conhecidas” (Brasil, 2012: lauda 3). Além do caso Herzog, de maior repercussão midiática, há outros vários pedidos na CNV de familiares de mortos e desaparecidos de retificação de assentamentos de óbitos que constam informações falsas sobre as circunstâncias da morte, e também laudos nos quais a profissão da vítima foi registrada como “terrorista”. Em dezembro de 2013, a retificação do atestado de óbito do estudante Alexandre Vannuchi, militante da ALN, morto em março de 1973, também foi deferida pelo TJ/SP.

encobrir a verdadeira causa da morte dos presos políticos era prática comum da ditadura, sendo utilizada na versão oficial de assassinatos anteriores e posteriores ao do jornalista ocorridos no governo Geisel, como os do Tenente José Ferreira de Almeida e do operário metalúrgico Manuel Fiel Filho, respectivamente. Embora a tortura e a morte de Fiel Filho, em janeiro de 1976 – a terceira ocorrida em um período de seis meses nas dependências do DOI-CODI/SP – tenham provocado a exoneração de Ednardo D`Avila Mello do Comando do II Exército, em atitude inédita no regime militar, o caso recebeu um tratamento “especial” por parte dos militares e, ao contrário de Herzog, tampouco despertou intensa mobilização por parte da sociedade, conforme relato de Dantas.

(...) quando eram avisadas, as famílias das vítimas recebiam ordem de ficar em silêncio. No caso de Manoel Fiel Filho, *o ritual foi mais severo*. Os militares tentaram, por todos os meios, evitar ao máximo a repercussão de sua morte, a terceira em condições semelhantes ocorrida nos cárceres do DOI-Codi em seis meses. (Dantas, 2012:356 grifo nosso).

Esperava-se um protesto mais vigoroso partisse dos metalúrgicos do ABC, que então se reorganizavam sob a liderança de Luiz Inácio da Silva (...). A morte de Fiel também não moveu os 30 mil estudantes que se haviam mobilizado três meses antes numa greve de protesto pelo assassinato de Vlado. Nem os grupos da esquerda mais radical (...) deram sinal de vida. Nenhuma passeata, como as que pretendiam em outubro, inclusive nas reuniões do Sindicato dos Jornalistas, foi proposta. (...). O mesmo silêncio prevaleceria até a realização de atos religiosos em memória do operário – um na paróquia da Vila Guarani (...) e outro na Igreja do Carmo, no centro da cidade, mandado celebrar pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Esse último, celebrado a pouco mais de 100 metros da catedral metropolitana, onde, três meses antes, 8 mil pessoas se juntaram na homenagem a Vlado, não reuniu mais de cem pessoas (Dantas, 2012:359).

O culto ecumênico realizado na Catedral da Sé, em São Paulo, no dia 31 de outubro de 1975, marcou a história política desse período, a começar pela celebração ter sido regida por três religiosos comprometidos com a causa dos direitos humanos: o cardeal Dom Paulo Evaristo Arns, o rabino Henry Sobel e o pastor presbiteriano James Wright, cujo irmão, o deputado estadual cassado e militante, Paulo Wrigth, havia desaparecido dois anos antes<sup>88</sup>. A celebração reuniu cerca de oito mil pessoas concentradas dentro e fora da catedral, incluindo agentes da repressão infiltrados na multidão e disfarçados com lenços vermelhos na lapela como sinal de protesto, sob a coordenação do temível delegado do DOPS/SP Sérgio Paranhos Fleury (Dantas,

---

<sup>88</sup> Sobre este caso, o relatório da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos informa: “Apesar de todos os esforços empreendidos pelos familiares, sua prisão nunca foi confirmada e seu corpo até hoje não foi encontrado. Sua ficha foi encontrada na gaveta dos arquivos secretos do DOPS/PR que continha 17 militantes de oposição ao regime militar com a anotação *falecidos*.” (Brasil, 2009: 354 grifo do autor).

2012). Tal como ressalta Reis (2014: 108), “desde 1968, era a primeira vez que os movimentos sociais de certa envergadura voltaram às ruas”, o que deu início às articulações para a construção de um movimento coletivo em favor da anistia para os presos políticos.

## **4.2 A rearticulação da sociedade civil: principais forças de resistência à ditadura militar**

Após os “anos de chumbo” do governo do general Emilio Garrastazu Médici (1969-1974) e o brutal extermínio da Guerrilha do Araguaia (1972-1974), as esquerdas revolucionárias “em sua maioria, já haviam abandonado a perspectiva do enfrentamento armado, ou por terem mudado de convicções ou porque ficara evidente que a estratégia não encontrara respaldo na sociedade” (Reis 2014:103). Essas organizações<sup>89</sup>, originadas em sua maioria na década de 60, encontravam-se dispersas e enfraquecidas, com grande parcela de seus integrantes presos ou exilados, mortos ou desaparecidos; os remanescentes mantiveram, clandestinamente, sua militância na imprensa alternativa e constituíram, no final dos anos 70, uma ala da esquerda (considerada “radical” por grupos moderados) que passou a exigir o desmantelamento do aparato repressivo, a prestação de contas sobre as mortes e os desaparecimentos forçados de opositores políticos e a anistia ampla, geral e irrestrita (Reis, 2014).

### **4.2.1 Imprensa alternativa**

Em virtude da desestruturação da luta armada defendida pelas esquerdas revolucionárias, a imprensa alternativa, também chamada “imprensa nanica”, constituiu-se como um importante foco de resistência ao regime militar. Veiculadas no formato de tabloide ou mini-tabloide, com

---

<sup>89</sup> Principais organizações revolucionárias de esquerda, com os respectivos anos de criação: Partido Comunista do Brasil (PCdoB: 1962); Ação Popular (AP: 1962); Política Operária (POLOP: 1961); Partido Operário Revolucionário/Trotskyista (PORT: 1953); Ação Libertadora Nacional (ALN: 1967-1968); Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR: 1964); MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro: 1966); Vanguarda Popular Revolucionária (VPR: 1968); Comando de Libertação Nacional (COLINA:1968); VAR Palmares (1969); Ala Vermelha/do PCdoB (1967); Movimento Revolucionário Tiradentes (MRT: 1969); Partido Operário Comunista (POC: 1967); Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT: 1968); Corrente Revolucionária de Minas Gerais (CORRENTE: 1967); Movimento de Libertação Popular (MOLIPO: 1971); Partido Comunista Revolucionário (PCR: 1966); Resistência Armada Nacional (RAN: 1969); Movimento de Ação Revolucionária (MAR: 1969); Movimento Revolucionário 26 de Março (MR-26: 1965); Frente de Libertação Nacional (FLN: 1969); Marx, Mao, Marighela e Guevara (M3G: 1967); Movimento Comunista Revolucionário (MCR:1970); Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP); Grupos dos Onze (1963); Dissidência Universitária de São Paulo/do PCdoB (DISP: 1966). Fonte: Livro-relatório “Direito à Verdade e à Memória” a partir do resumo do texto produzido para o projeto “Brasil: Nunca Mais” – 1985 (Brasil, 2007: 463-485).

tiragem irregular (alguns vendidos em banca e outros de forma clandestina), essas publicações – jornais de esquerda, as revistas de contracultura e periódicos de movimentos sociais (feminista, negro e *gay*), “circulavam numa estreita faixa de legalidade e expressavam pontos de vista de intelectuais de esquerda, militantes e organizações políticas impedidas de se manifestarem livremente” (Araújo, 2000:11). Segundo o jornalista Bernardo Kucinski, no livro *Jornalistas e revolucionários*, a imprensa alternativa nasceu da articulação de duas forças: o desejo das esquerdas de propor e protagonizar mudanças e a busca, por parte de jornalistas e intelectuais, de espaços alternativos à grande imprensa e à academia, em uma dupla oposição ao próprio regime ditatorial e às limitações impostas pela censura e outros atos de exceção à produção jornalística e intelectual (Kucinski, 1991: xvi).

Em contraste com a postura de silêncio e complacência adotada pelos grandes órgãos empresariais da imprensa às arbitrariedades da ditadura militar, os jornais alternativos denunciavam reiteradamente as graves violações de direitos humanos, em um claro posicionamento ideológico de oposição ao discurso oficial (Kucinski, 1991). Dessa forma, “a imprensa alternativa constituía não apenas um fenômeno jornalístico, mas também um fenômeno político” (Araújo, 2000: 22). Dentre os jornais de esquerda, podemos mencionar, com destaque, o “Pasquim” (1969-1991), ligado ao PCB; “Opinião” (1972-1977), de perfil intelectual, com ênfase em debates teóricos; “Movimento” (1975-1980), dissidência do “Opinião” e mais próximo ao PCdoB; “Versus” (1975-1979) que surgiu como um periódico cultural e depois tornou-se um jornal doutrinário, da Convergência Socialista; e “Em Tempo”, criado em 1977, foi o periódico que mais representou as novas organizações de esquerda, como o MR8, o MEP, a AP e grupos trotskistas, com conteúdo de crítica ao PCB e ao PCdoB e à etapa democrático-burguesa defendida por estes partidos para a revolução no Brasil (Araújo, 2000). Havia também as publicações dos movimentos sociais, como a Imprensa Feminista (“Brasil Mulher”, “Nós Mulheres”, “Mulherio”), a Imprensa Negra (“Tição”, “Sinba”, “Koisa de Crioulo”) e a Imprensa Gay (“Gente Gay”, “Boca da Noite”, “Lampião da Esquina”), entre outros que problematizavam a condição feminina, negra e homossexual no âmbito da luta política.

#### 4.2.2 Comissão de Justiça e Paz (CJP)

Um segundo foco de resistência e oposição foi representado por grupos de direitos humanos ligados à Igreja Católica, em particular, a Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de São Paulo, reconhecida internacionalmente pelo ativismo de seu criador, o arcebispo metropolitano Dom Paulo Evaristo Arns. A partir de 1974, a Igreja Católica brasileira adquiriu maior importância no catolicismo internacional, tornando-se a mais progressista do mundo devido ao desenvolvimento das organizações católicas populares ou da chamada “Igreja Popular”, formada por setores que pressionavam por reformas internas na instituição e exigiam um maior comprometimento social da Igreja (Mainwaring, 1989). Dentro dessa nova perspectiva, de uma Igreja mais engajada social e politicamente, sob a influência ideológica da Teologia da Libertação, surgiram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), em um esforço de aproximação do povo mediante um trabalho religioso de conscientização política, adequado à realidade de cada grupo social, e direcionado, sobretudo, às camadas mais pobres e marginalizadas das periferias urbanas e zonas rurais (Carvalho, 2006).

Durante o período de maior repressão contra opositores políticos, inclusive levando a mortes e desaparecimentos de padres, a Igreja Católica foi a única instituição com suficiente autonomia política para criticar as violações de direitos humanos, tornando-se um baluarte da resistência à ditadura militar desde o início dos 70 (Mainwaring: 1989). Sobre o posicionamento da Igreja Católica, Skidmore (1988: 37) afirma que “os religiosos estavam entre as poucas pessoas de oposição que podiam efetivamente contestar os contínuos desmentidos do governo sobre tortura e comportamento arbitrário”. Em setembro de 1975, após uma violenta onda de repressão contra militantes comunistas, que fora alvo de críticas e denúncias por parte da Igreja e do MDB, “os padres estavam novamente no ataque, citando os abusos governamentais feitos aos índios e a tortura dos prisioneiros políticos” (Skidmore, 1988: 37).

Apesar de a CJP ter sido nascido clandestinamente em 1972, o engajamento da ala progressista da Igreja Católica na denúncia da violência de Estado e a favor dos direitos humanos iniciou-se no final dos anos 60, quando da prisão dos frades dominicanos acusados de envolvimento com a ALN de Carlos Mariguella (Benevides, 2009). Na sua gênese, o trabalho dos integrantes da Comissão – dentre os quais renomados juristas, como Dalmo Dallari (que a presidiu até 1978), Hélio Bicudo e Fábio Konder Comparato – consistia basicamente na

prestação de solidariedade e assistência jurídica aos familiares de presos e desaparecidos políticos, criando uma rede de informações que pudessem levar à localização do preso (dado que sua prisão era arbitrária) ou a encontrar “pistas” sobre os casos de desaparecimento. Na mencionada onda repressiva de 1975, a Arquidiocese de São Paulo transformou-se em um “centro de ajuda humanitária às famílias de pessoas presas ou desaparecidas” (Moreira Alves, 1989: 204).

A militância do arcebispo no campo dos direitos humanos e o seu trabalho frente à CJP-SP, juntamente com outros ativistas, estão bem ilustradas pelas palavras de Paulo Vannuchi: “sem Dom Paulo, é possível que o tema da verdade e da memória sobre a repressão política já se tivesse dissolvido nos arranjos das transições ‘por cima’ que tão bem ilustram a história do Estado brasileiro” (Vannuchi, 2009:11). O método inicial de trabalho empregado pela CPJ, de coleta de informações sobre o paradeiro das vítimas da repressão, foi crucial não somente como tentativa de efetivamente “salvar vidas”, mas também serviu de documentação e registro da violência de Estado, o que é fundamental no campo da Justiça de Transição para o conhecimento da verdade e a preservação da memória individual e coletiva. A professora e militante de direitos humanos, Maria Victoria de Mesquita Benevides, no livro *Fé na luta*, descreve a forma de atuação da CPJ-SP frente aos inúmeros casos de graves violações de direitos humanos.

As reuniões eram realizadas na própria casa de Dom Paulo, por motivo de segurança, e pautadas por toda cautela que o momento exigia. (...) Ali relatavam inúmeros casos de violência, colhiam-se as primeiras informações que iriam criar um verdadeiro “banco de dados”, com fotos das vítimas do aparato repressivo, depoimentos ou um simples palavras ouvida dentro de uma prisão. Esse método de trabalho foi fundamental e, graças a ele, muitas vidas puderam ser salvas. Houve momentos em que o volume de processos era tão grande que os advogados da Comissão não tinham como vencê-los. Alguns chegavam a ter 70 clientes presos ao mesmo tempo (Benevides, 2009:47).

Nas celebrações natalinas da Cúria Metropolitana de São Paulo, em 1974, Dom Paulo Evaristo Arns defendeu publicamente a bandeira da Anistia ampla, geral e irrestrita para os presos políticos, “diante de uma plateia de militantes defensores dos direitos humanos e familiares de presos, mortos e desaparecidos políticos ali presentes” (Teles, 2009:162).

### 4.2.3 Movimento estudantil e o novo sindicalismo

Ainda no contexto de renovação e retomada das forças democráticas de resistência à ditadura, merecem destaque a rearticulação do *movimento estudantil*, com a reconstrução clandestina da UNE, e o ressurgimento do movimento sindical, o chamado “novo sindicalismo”. Na segunda metade dos anos 70, as manifestações estudantis de rua, que não eram realizadas desde 1968, retornaram sob intensa repressão policial: em março de 1977, no Largo de Pinheiro, diante da Faculdade de Direito da USP, em São Paulo, pela primeira vez nos anos 70, os estudantes voltaram às ruas a favor das “liberdades democráticas” e “pela anistia”, as principais bandeiras daquela manifestação. Em setembro do mesmo ano, em virtude da realização de uma assembleia estudantil com vistas à reorganização da UNE, o *campus* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) foi invadido por forças policiais, comandadas pelo secretário de Segurança Pública, Erasmo Dias, em uma brutal operação que resultou na prisão de cerca de mil pessoas, quatro estudantes gravemente feridas e a destruição de salas de aula e locais administrativos da universidade (Benevides, 2009; Magalhães, 2013). Benevides (2009: 92) explica que “aquela demonstração de força policial tinha como alvo não só o movimento estudantil, mas a Igreja Católica e outros movimentos que decidiram realizar manifestações públicas”, além de ter sido, conforme a autora, “um recado para a própria PUC, que havia abrigado a reunião nacional da SBPC, uma entidade também de oposição”.

Por fim, entre 1978 e 1980, destacam-se as *greves operárias* deflagradas pelos metalúrgicos do ABCD paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema), em virtude da política de “arrocho” salarial e da alta inflacionária que atingiu drasticamente a renda dos trabalhadores desde o fim do “milagre”. Os índices econômicos do governo Geisel, que só tenderam a piorar de 1974 em diante, eram o reflexo da crise na economia nacional: sucessivos déficits na balança comercial, crescentes taxas de inflação (em torno de 40%, em 1978), elevação do custo de vida nas grandes cidades, diminuição do poder de compra dos salários, além do expressivo aumento da dívida externa (de 20 bilhões, em 1974 para 52 bilhões, em 1978) que transformou o Brasil no “campeão mundial do endividamento” (Reis, 2014:122-123). Em julho de 1977, veio à tona a manipulação das estatísticas oficiais da inflação de 1973-1974, usadas para o cálculo dos reajustes salariais, que gerou uma campanha pelo pagamento da perda de 34,1% no salário real dos trabalhadores em decorrência da inflação



“oculta” daquele período (Moreira Alves, 1989). Como indica Reis (2014:123), “esse quadro gerava insatisfações de toda ordem, que, combinadas às brechas que se abriam no contexto da distensão, acabaram desaguando nos movimentos sociais de 1978”.

Moreira Alves (1989:243) justifica a inclusão do “novo movimento sindical” como parte da oposição democrática, juntamente com outros atores da sociedade civil, devido ao “compromisso político com a democracia e a liberdade de organização”, expresso na plataforma de reivindicações do movimento que incluía demandas como a revogação da legislação repressiva e das políticas de controle salarial, eleições diretas para todos os níveis de representação política, direito de greve, autonomia sindical, participação popular na gestão de fundos criados para programas sociais como o FGTS e BNH. Sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, em maio de 1978, o “novo movimento sindical” organizou a primeira grande paralização desse ciclo grevista, na fábrica automobilística Scania-Vabis, em São Bernardo do Campo, com vistas a um reajuste salarial imediato de 20% e melhores condições de trabalho. As greves da campanha de reposição salarial de 1978 espalharam-se rapidamente por outras empresas montadoras do conglomerado industrial paulista, reunindo 78 mil metalúrgicos que “perfuravam seus cartões de ponto, sentavam-se em frente às máquinas e cruzavam os braços em silêncio”; após nove semanas, 250 mil operários, de nove cidades do Estado de São Paulo, entraram em greve (Moreira Alves, 1989: 249).

As paralisações iniciadas no ABCD paulista desencadearam um dos maiores ciclos grevistas de sua história do Brasil: no ano de 1979, mais de três milhões de trabalhadores (sendo quase um milhão de metalúrgicos), de diversas categorias profissionais (em maior número, os professores primários e secundários – 752 mil; trabalhadores dos transportes urbanos e da construção – 443 mil e 303 mil, respectivamente; servidores públicos – 387 mil, bancários – 105 mil e trabalhadores rurais – 90 mil), aderiram ao movimento em quinze Estados da federação (Moreira Alves, 1989:254). Por um lado, o governo aumentou substancialmente a repressão contra os grevistas, culminando no assassinato do operário Santos Dias da Silva e na prisão de importantes líderes sindicais, como Olívio Dutra, presidente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre, em setembro de 1979, e Luís Inácio Lula da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, em abril de 1980, após a deflagração da greve

histórica de 41 dias decidida em assembleia, no Estádio da Vila Euclides, na presença de 60 mil metalúrgicos<sup>90</sup>.

Por outro lado, houve a constituição de uma ampla rede apoio formada por diversas entidades de oposição à ditadura, com destaque para atuação das organizações de base vinculadas à Igreja Católica – a Pastoral Operária e as CEBs – dos advogados da CJP-SP e a hierarquia católica representada pela CNBB nas figuras do cardeal Dom Paulo Evaristo Arns e dos bispos Mauro Morelli e Cláudio Hummes, que se posicionaram ativamente a favor das reivindicações dos trabalhadores e contra as ações violentas do Estado (Moreira Alves, 1989).

#### 4.2.4 Os movimentos de anistia e a gênese das exigências por Justiça de Transição

Em 1975, surgiu uma terceira frente oposicionista, o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), liderado pela advogada e ativista Terezinha Godoy Zerbini. O MFPA contou com o apoio de mulheres por todo o país, com destaque para dona Helena Greco, que presidiu o núcleo de Minas Gerais. Em 1978, o movimento fortaleceu-se com o surgimento dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs), presentes em diversos estados da federação, que reforçaram o lema que se tornou a palavra de ordem contra a ditadura daquele momento: “Anistia Ampla, Geral e Irrestrita” a *todos* presos políticos (sem qualquer exceção, incluindo os presos condenados por atos “terroristas”), exilados, cassados, aposentados, banidos e deportados. As memórias da militante do MFPA, Maria da Glória Amorim Viana<sup>91</sup>, organizadas por seu filho, Gilney Amorim Viana, ex-preso político, no livro *Glória: Mãe de preso político*, ilustram o papel desempenhado pelos familiares dos perseguidos políticos, sobretudo o engajamento das mulheres

---

<sup>90</sup> As reivindicações desta greve não eram apenas de natureza econômica (reajuste e piso salarial, horas extras, promoções etc), mas também incluíam as exigências de estabilidade no emprego, garantias sindicais, quadro de avisos, redução da jornada semanal de trabalho, dentre outros. Por conta da violência policial e da intransigência patronal, não houve negociação ou acordo; no 41º dia de greve, os dirigentes sindicais presos, enquadrados na Lei de Segurança Nacional, foram libertados e os trabalhadores decidiram pelo retorno ao trabalho. Apesar deste desfecho, a mobilização deu suporte para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (ABC de Luta, 2014).

<sup>91</sup> Eis a sua apresentação descrita no livro: “Meu nome é Glória, Maria da Glória Amorim Viana Ribeiro. Amorim, herdado do meu pai, Viana, do primeiro, e Ribeiro, do segundo marido, como manda a tradição *machista* da nossa sociedade (...). A minha história é a história de uma mulher nascida e criada no sertão da Bahia, que viveu os tempos dos coronéis, das revoltas e revoluções, das democracias e das ditaduras, e que, de repente, *se descobriu cidadã como mãe de preso político*. A minha história é também uma história de mulher que viveu sessenta anos sob o domínio do pai e depois do marido, e que um dia *se libertou*” (Viana, 2000: 13 grifo nosso).

no movimento de anistia e a importância de lideranças femininas como as das ativistas Terezinha Godoy Zerbini e Helena Greco.

Eu não sei explicar, só sei que a luta em favor dos presos políticos saiu das nossas mãos, das mães e dos parentes dos presos políticos e foi assumida por estudantes, intelectuais e políticos; de repente, não bastava lutar pela transferência ou melhoria das condições carcerárias dos presos políticos, começou-se a lutar pela sua *libertação*. A Anistia que em 1972 fora um apelo desesperado das mães dos presos políticos se transformou em um *movimento político* (Viana, 2000:116 grifo nosso).

O MFPA era liderado nacionalmente pela dona Terezinha Godoi Zerbini, esposa de um general cassado, uma pessoa muito corajosa. Quando muita gente não falava de Anistia, ela já tinha organizado o MFPA, em São Paulo, em 1975. Deu o pontapé inicial, e o movimento foi se organizando em outros estados. Mas ele só se organizou em Belo Horizonte, em 1977, mais precisamente no dia 30 de junho. E foi aí que conheci a dona Helena Greco que assumiu a presidência do MFPA e colocou a coisa para andar. Dona Helena era a pessoa ideal: tinha paciência para ouvir todo mundo e coragem pra enfrentar a luta política (Viana, 2000:119).

Lembro-me que, ao final de 1977, o MFPA, o DCE, o pessoal da Igreja Católica, organizaram um ato no dia do aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nesse ato foi aprovado um manifesto a favor da Anistia. Foi muito bonito. A partir daí, a luta pela anistia só foi crescendo; só se falava Anistia Ampla Geral e Irrestrita, para beneficiar a todos os atingidos, inclusive presos políticos, como o meu filho (Viana, 2000:120).

A campanha pela anistia recebeu o apoio de entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos, como a CJP de São Paulo e a Anistia Internacional, que havia recebido o Prêmio Nobel da Paz, em 1977; a OAB, sob a presidência de Raymundo Faoro, que defendeu com veemência a plataforma da anistia; da UNE, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Movimento Negro Unificado, as associações de classe de jornalistas e professores, de operários e trabalhadores rurais, bem como de intelectuais, artistas, religiosos, familiares de presos políticos e exilados e de grupos de solidariedade à causa no exterior (Barreto, 2011; Benevides, 2009; Greco, 2003). O apoio de parlamentares da oposição à causa da anistia ampla, geral e irrestrita não foi unânime, “apesar de em 1972 o MDB ter aprovado em seu programa a defesa da anistia geral, isso não representou um comportamento coerente de todos os seus membros” (Barreto, 2011: 137).

A “Carta de Salvador”, aprovada no Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia, em maio de 1978, na capital baiana, sistematizou e deu visibilidade nacional às demandas do movimento de anistia, caracterizado como um movimento democrático e popular. O manifesto esclareceu o significado dos adjetivos “ampla, geral e irrestrita” agregados ao termo “anistia”,

expôs as críticas do movimento a um projeto de anistia excludente e limitado, e exigiu a punição dos torturadores, conforme o trecho do documento reproduzido abaixo. As entidades que participaram do encontro também decidiram pela realização do I Congresso Nacional de Anistia, em São Paulo, de 02 a 05 de novembro de 1978.

A colocação destes adjetivos é fundamental, uma vez que, cada um deles tem um significado específico. A Anistia deve ser AMPLA - *para todos os atos de manifestação de oposição ao regime*; GERAL - *para todas as vítimas dos atos de exceção* e IRRESTRITA- *sem discriminações e exceções*. Neste sentido, assumimos esta bandeira, por ser ela a única que não discrimina ninguém e que devolve ao cidadão todos os seus direitos, sem limitações de qualquer espécie. Não se justificam as propostas de anistia parciais ou limitadas, que discriminem, inclusive, os que na luta armada contra o regime participaram de movimentos armados, pois todos foram punidos pela força de atos e leis ilegítimos (...) Por outro lado, a Anistia pela qual lutamos só será efetivamente garantida com o fim do aparelho repressivo oficial ou autônomo, que desrespeita cotidianamente os direitos humanos e até a própria legislação em vigor, praticando seqüestros, torturas e assassinatos de acusados por crimes políticos, ou comuns. (...) Ela exige a *eliminação dos atos e leis de exceção*, o estabelecimento das leis e mecanismos de livre representação e participação popular, além do *fim radical e absoluto das torturas, bem como a responsabilização criminal dos que a praticam*. Caso contrário, ficar-se-á à mercê do arbítrio da minoria no poder, que legisla e ordena a sociedade em função de seus interesses (Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia, 1978 grifo nosso).

Para além da exigência da libertação dos todos os presos políticos e o retorno dos exilados, cassados, aposentados e banidos, os CBAs ampliaram sua pauta de reivindicações e incorporaram, aos princípios do movimento, um conjunto de exigências relacionadas aos mecanismos de Justiça de Transição no processo de transição para a democracia em curso – esclarecimento dos casos de desaparecimento de opositores políticos, cujo seqüestro, prisão e morte continuavam a ser negados pelo regime militar; a responsabilização criminal dos perpetradores desses crimes; a investigação e denúncia pública do aparato repressivo estatal e da prática sistemática, generalizada e institucionalizada da tortura; e a exigência do desmantelamento total desse sistema e das leis repressivas, como demonstra a *Carta de Princípios e Programa Mínimo de Ação* lançada pelo CBA/SP, em julho de 1978:

1. Fim Radical e Absoluto das Torturas. Denunciar as torturas e contra elas protestar, por todos os meios possíveis. *Denunciar à execração pública os torturadores e lutar pela sua responsabilização criminal*. Investigar e denunciar publicamente existência de organismos, repartições, aparelhos e instrumentos de tortura e lutar pela sua erradicação total e absoluta.
2. Libertação dos Presos Políticos e Volta dos Cassados, Aposentados, Banidos, Exilados e Perseguidos Políticos. Levantar a identidade, a localização e a situação de todos os presos, cassados, banidos, aposentados exilados e perseguidos políticos.

Lutar pela sua libertação, pela sua volta ao País e pela retomada de sua existência civil, profissional e política.

3. *Elucidação da situação dos desaparecidos.* Apoiar a luta dos familiares e demais setores interessados, na elucidação do paradeiro dos cidadãos que se encontram desaparecidos por motivação política.

4. Reconquista do "Habeas-Corpus". Lutar pela reintrodução do "habeas-corpus" para todos os presos políticos; denunciar todas as tentativas de anulação ou obstrução desse direito e contra elas protestar por todos os meios.

5. Fim do Tratamento Arbitrário e Desumano contra os Presos Políticos. Investigar as condições a que estão submetidos todos os presos políticos. Denunciar as arbitrariedades que contra eles se cometem e manifestar, por todos os meios, o seu protesto e o seu repúdio. Exigir a liberalização da legislação carcerária. Lutar contra a incomunicabilidade dos presos políticos.

6. Revogação da Lei de Segurança Nacional e Fim da Repressão e das Normas Punitivas contra a Atividade Política. (...)

7. *Apoio às Lutas pelas Liberdades Democráticas.* Apoiar os pronunciamentos, as manifestações, as campanhas e as lutas de outros setores sociais, organismos e entidades, que colimem os mesmos fins expostos nesta Carta de Princípios e neste Programa Mínimo de Ação. Apoiar as lutas dos familiares dos presos, cassados, aposentados, banidos, exilados e perseguidos políticos pela sua imediata libertação ou volta, pela recuperação da memória de suas existências, pelo repúdio às torturas e ao tratamento carcerário arbitrário e desumano que foram, são ou venham a ser vítimas (Comitê Brasileiro pela Anistia de São Paulo, 1978 grifo nosso).

Em janeiro de 1979, o Comitê Brasileiro pela Anistia, seção de São Paulo (CBA/SP), lançou uma campanha nacional de denúncia das mortes e desaparecimentos políticos centrada nas exigências ao governo de esclarecimento das violações e apuração dos responsáveis por tais atos, além da conclamação de uma campanha específica sobre os mortos e desaparecidos políticos da Guerrilha do Araguaia (Greco, 2003). O II Congresso Nacional de Anistia, que teve lugar em Salvador, entre dias 15 e 18 de novembro de 1979, e contou com a participação de ex-presos políticos, recém-libertados, e exilados, recém-retornados, criticou em seu manifesto, intitulado *A luta continua*, o “caráter parcial e discriminatório do projeto de anistia” do governo Figueiredo (II Congresso Nacional pela Anistia, 1979). Para além de reforçar a bandeira de “Anistia Ampla, Geral e Irrestrita”, o manifesto pautou outras exigências consideradas prioritárias pelo movimento, como a verdade sobre a situação dos mortos e desaparecidos políticos e a punição dos responsáveis por esses delitos.

1- libertação imediata de *todos* os presos políticos; 2- retorno de *todos* os exilados e expulsos, incluindo os impedidos de voltar; 3- a reintegração social e política de *todos* abrangidos pela anistia parcial; 4- *esclarecimento das mortes e desaparecimentos de opositores ao regime*, assim como a *responsabilização judicial dos autores desses atos*; 5- denúncia da repressão contra o movimento popular (II Congresso Nacional pela Anistia, 1979 grifo nosso).

Quanto ao desmantelamento do aparelho repressivo oficial, outra importante bandeira do movimento de anistia, o Congresso aprovou as seguintes orientações:

*1- denúncia e identificação dos torturadores com ampla divulgação de seus nomes, endereços, locais de trabalho e de suas fotos; 2- identificação e denúncia vigorosa dos grupos para-militares de direita, hoje em atividade no país; 3- campanha contra a Lei de Segurança Nacional com a promoção de simpósios e debates aprofundando a discussão sobre a sua revogação, relacionando-a com os problemas afetos à liberdade de organização partidária, liberdade sindical e ao direito de greve (II Congresso Nacional pela Anistia, 1979 grifo nosso).*

O Manifesto também chamou a atenção para a violência dirigida aos moradores das favelas e dos bairros pobres, aos trabalhadores, camponeses, negro e índios, “que transforma cada viatura policial num carro fúnebre em potencial, cada delegacia numa câmara de tortura” (II Congresso Nacional pela Anistia, 1979). Embora não estivessem sido formados dentro da linguagem e cultura da Justiça de Transição, os movimentos de anistia e seus apoiadores cobraram do Estado brasileiro, no período da transição política, um “acerto de contas” com relação às graves violações de direitos humanos perpetradas pelo aparato repressivo contra os opositores político. O movimento de Anistia incorporou, em seu programa de ação, três vertentes essenciais da Justiça de Transição – a busca da verdade, os processos judiciais e a reforma das instituições de segurança – ao exigir do Estado brasileiro o esclarecimento circunstancial das graves violações de direitos humanos, a responsabilização judicial dos autores desses crimes e reorganização do aparato de segurança. O conjunto de exigência dos CBAs continham elementos reivindicatórios e programáticos afins aos valores da Justiça de Transição, o que nos permite afirmar que os movimentos de anistia constituíram uma base social ativa de luta pela verdade e justiça na transição democrática brasileira.

#### **4.3 A transição política e os dois projetos de anistia: a anistia como perdão, impunidade e esquecimento *versus* a anistia como verdade, justiça e memória**

O período que se inicia em 1979, sob o comando do general-presidente João Batista Figueiredo, ex-chefe do SNI, teve um impacto crucial na conformação de uma transição conservadora de não enfrentamento do legado de violações de direitos humanos. Do ponto de vista institucional, o governo Figueiredo adotou o que foi denominado de “política de abertura”,

na perspectiva articulada pelo general Golbery do Couto e Silva<sup>92</sup>, que retomara sua posição estratégica nos governos militares desde 1974, como chefe da Casa Civil do general Geisel e também de Figueiredo até sua renúncia, em agosto de 1981, após o atentado à bomba do Riocentro, no Rio de Janeiro, no 1º de maio daquele ano. Nesse contexto, buscou-se o restabelecimento progressivo dos canais de representação político-partidária, que haviam sido obstaculizados pelo bipartidarismo imposto pela ditadura desde a edição, em outubro de 1965, do A.I-2.

A Lei 6.767/79 extinguiu a ARENA e o MDB<sup>93</sup> e restabeleceu o pluripartidarismo, delineando-se, no início dos anos 80, um novo sistema político-partidário: do MDB e da ARENA, surgiram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Democrático Social (PDS), sob a presidência de Ulisses Guimarães e José Sarney, respectivamente; o PP (Partido Popular), formado por dissidentes do MDB e da ARENA, mas extinto em 1982, quando foi incorporado ao PMDB; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel Brizola. Nesse mesmo contexto, renasceu o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e foi criado o Partido dos Trabalhadores (PT), reunindo sindicalistas, intelectuais e setores progressistas da Igreja Católica, sob a liderança de Luís Inácio Lula da Silva (Skidmore, 1988). Em 19 de novembro de 1980, em uma conjuntura de desgaste do regime militar, a Emenda Constitucional 15 restabeleceu o sistema de voto direto nas eleições de Governador de Estado e Senador da República, dando fim à figura do “senador biônico” (Brasil, 1980).

Do ponto de vista da sociedade civil, o primeiro semestre de 1979 foi de intensa mobilização por parte dos movimentos de anistia e dos setores políticos de oposição. Sob forte pressão popular, o general Figueiredo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre o tema, embora o ato de anistia fosse privativo do chefe do Poder Executivo desde a outorgada Constituição outorgada de 1969<sup>94</sup>. A iniciativa governamental foi rechaçada pelos movimentos sociais por ser tratar de uma proposta de anistia “restrita, parcial e condicional” que ia

---

<sup>92</sup> Skidmore (1988) ressalta o papel desempenhado por Golbery no delineamento estratégico da política de abertura, que enfrentou a oposição de militares da *linha-duríssima*, liderados pelos generais Silvío Frota, ministro do Exército do governo Geisel, e Octávio Aguiar de Medeiros, chefe do SNI. Para o autor, “Golbery tinha sido um estrategista-chave em várias frentes. Tinha ajudado a lançar a política de redemocratização gradual na presidência de Geisel e continuava a ser seu principal articulador e defensor entre os assessores de Figueiredo” (Skidmore, 1988: 59).

<sup>93</sup> “Art. 2º Ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei” (Brasil, 1979).

<sup>94</sup> “Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: VI - concedam *anistia* relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.” (Brasil, 1969)

frontalmente de encontro às reivindicações dos CBAs (Barreto, 2011:125). No Congresso Nacional, que contava com a presença de 23 senadores biônicos eleitos indiretamente em 1978, conforme estabelecido pelo Pacote de Abril, a proposta oficial recebeu o apoio de parlamentares da ARENA e foi criticada pelos parlamentares do MDB; todavia, não houve plena unanimidade quanto a esse apoio ou rechaço no interior das duas legendas, visto que existiam vários níveis de apoio e discordância ao projeto de lei apresentado pelo governo (Barreto, 2011).

Um exemplo disso foi o grande número de emendas ao projeto oficial (305, no total), apresentadas à Comissão Mista sobre a Anistia por 134 parlamentares (26 senadores e 108 deputados), sendo que 49 desse total (36.5%) pertenciam à Arena. Conforme constatado por Mezarobba (2003:34), “a insatisfação com o projeto do governo pôde ser sentida em toda a sua dimensão a partir do momento em que as emendas começaram a ser apresentadas. (...) E nem todas eram da oposição”. As emendas e substitutivos apresentados por congressistas do MDB eram, no geral, favoráveis a um projeto de lei mais abrangente e foram, em sua maioria, derrotados no parlamento pelos grupos políticos contrários à anistia pleiteada pela sociedade civil (Comissão de familiares de mortos e desaparecidos políticos; Instituto de estudos sobre a violência do estado). Sobre o conteúdo das emendas e dos substitutivos, Mezarobba esclarece.

A maior parte das modificações, 83 emendas, tratavam do art.1º. Outras 80 emendas acrescentavam artigos ao projeto do governo. Também foram apresentados nove substitutivos. Dentre várias alterações, um desses substitutivos, por exemplo, excluía dos benefícios da anistia, por serem crimes comuns, os atos de sevícia e tortura, e queria evitar que ficassem fora da lei os indivíduos os indivíduos que já haviam sido condenados pela prática de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal; outro queria deixar de fora os que tivessem ordenado ou realizado prisões sem observar as formalidades legais ou de forma abusiva e um terceiro substitutivo que pretendia evitar o condicionamento do retorno ou reversão dos servidores públicos à existência de vaga e ao interesse de administração. Em comum, a intenção de *ampliar o caráter da anistia*, considerado pela oposição como *restrito e incompleto* (Mezarobba, 2003:34 grifo nosso).

O Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)<sup>95</sup> realizou, entre os dias 12 e 28 de março de 1979, com 416 (85%) dos 487 deputados e senadores que compunham o Congresso Nacional, uma pesquisa que buscou delinear o perfil do parlamento eleito em 1978. Abordando temas como a revogação da LSN, o caráter da anistia política e a legislação sindical em vigência, a pesquisa demonstrou que “o Congresso estava inclinado a adotar medidas liberalizantes e, ao

---

<sup>95</sup> Foram responsáveis pelo trabalho os professores e pesquisadores César Augusto Coelho Guimarães, Luiz Henrique Nunes Bahia e Olavo Brasil de Lima Júnior, e a estudante Silvia Gesrhamn (Barreto, 2011; Greco, 2003).



mesmo tempo, disposto a aprovar reformas limitadas” (Barreto, 2011:129). Mas qual era a composição do Congresso Nacional em 1979, ano da aprovação da Lei da Anistia? O quadro apresenta os resultados das eleições legislativas de 15 de novembro de 1978, com o número de deputados federais e senadores eleitos por cada partido. Os governistas, favorecidos pelas mudanças eleitorais introduzidas pelo Pacote de Abril, obtiveram a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados, apesar da expressiva votação da oposição (231 da Arena x 189 do MDB) e também no Senado (42 da Arena x 25 do MDB), visto que 21 dos 22 senadores biônicos, eleitos via indireta para um mandato de oito anos, conforme estabelecido no Pacote de Abril, pertenciam à Arena.

**Tabela 5 – Número e porcentagem de cadeiras obtidas, por partido político, na Câmara dos Deputados e no Senado, 1978**

Partidos	Câmara dos Deputados		Senado	
	nº	%	nº	%
ARENA	231	55	15	65.2
MDB	189	45	8	34.2
Total	420	100	23	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

Ao serem questionados sobre a proposta de Anistia Ampla, Geral e Irrestrita, os deputados e senadores entrevistados responderam da seguinte forma: 95.6% dos parlamentares da ARENA posicionaram-se contra a concessão de anistia sem restrições e limites, enquanto 67.2% dos parlamentares do MDB disseram ser a favor do projeto de anistia mais ampla.<sup>96</sup> Portanto, a bancada da ARENA quase em sua totalidade e cerca de 1/3 dos parlamentares do MDB no Congresso Nacional rejeitavam a bandeira de anistia conclamada pelos movimentos sociais, colocando-se contra a concessão da anistia aos presos políticos condenados que atuaram em organizações de esquerda que aderiram à luta armada. Embora uma parte do MDB tenha adotado uma postura favorável à anistia “pela metade”, na expressão usada pelo deputado

<sup>96</sup> Fonte: Jornal do Brasil, segunda-feira, 23/7/79. Política e governo, p.4 *apud* Barreto, 2011:129; Greco, 2003: 146.

Marcos Freire (MDB-RS) (Brasil, 1979: 1664), a maioria de seus integrantes entrevistados apresentou uma posição favorável à anistia ampla, geral e irrestrita.

Tendo em vista a rejeição de 32.8% dos parlamentares do MDB ao projeto de anistia da sociedade civil e a postura oscilante demonstrada pelo partido em relação à CPI dos Direitos Humanos, que investigaria as denúncias relacionadas aos mortos e desaparecidos políticos e a prática da tortura, Greco (2003) delinea a seguinte análise sobre as cisões internas do MDB – “autênticos” e “moderados”, chamando a atenção para limitações dentro da ala considerada mais combativa à ditadura militar.

Este quadro mostra tendência, confirmada *pari passu* à radicalização do processo, que aponta para a desmistificação de mais uma tipologia instituída, aquela que classifica os parlamentares do MDB de acordo com a postura diante da ditadura militar: os *autênticos* fariam o verdadeiro e efetivo enfrentamento político, com demarcação clara em relação aos *moderados*, que constituiriam a oposição consentida, adesista e legitimadora do sistema. A polarização em torno da CPI dos Direitos Humanos, proposta original do *autêntico* Lisâneas Maciel (MDB-RJ) em 1975, recuperada pelo *autêntico* Aírton Soares (MDB-SP) em 1979, ilustra bem a relativização dessa clivagem, na medida em que provoca dissensões graves dentro da *ala autêntica* (...) (Greco, 2003:146 grifos da autora).

O movimento pela anistia aumenta a pressão sobre o parlamento, passando a fazer marcação cerrada sobre o MDB para exigir posicionamento inequívoco a favor da CPI. O partido, depois de muita tergiversação, acaba votando a favor do projeto e é derrotado pela Arena: a CPI dos Direitos Humanos se inviabiliza devido à muralha imposta pela base de apoio do regime e ao procedimento vacilante e procrastinador da maioria da oposição, incluindo parte dos *autênticos* (Greco, 2003:147 grifo da autora).

O descontentamento com o rumo tomado pelas negociações acerca da abrangência do projeto de lei da anistia desencadeou a histórica Greve de Fome Nacional dos presos políticos pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita, entre os dias 22 de julho e 22 de agosto de 1979, articulada com o apoio do MFPA, dos CBAs, de sindicatos de trabalhadores, de organizações da Igreja Católica, de parlamentares do núcleo “autêntico” do MDB e de grupos de exilados políticos brasileiros no exterior (Viana, 2000). Esta mobilização política dos presos políticos constituiu-se como uma importante frente de resistência às arbitrariedades praticadas nos cárceres do regime e, sobretudo, de apoio à bandeira da anistia sem restrições. Dessa forma, “os presos políticos passaram a incomodar a ditadura, obrigando-a a inseri-los nos planos da abertura política. Falava-se muito em aceitar a volta dos exilados e esquecia-se dos presos políticos” (Viana, 200:122).

Durante esse período, o senador alagoano do MDB (dissidente da ARENA, da qual se desvinculou em abril de 1979) e presidente da Comissão Mista, Teotônio Vilela, juntamente com outros congressistas do MDB que examinavam o projeto de anistia oficial, como os senadores do Pedro Simon e Itamar Franco, e os deputados Délio dos Santos e Marcelo Cerqueira, realizaram visitas aos presos políticos que obtiveram grande repercussão nacional, nas quais escutaram relatos de tortura e outros abusos contra os direitos humanos. Também estiveram presentes nas penitenciárias, no intuito de solidarizar-se com os presos políticos e manifestar seu apoio à causa da anistia ampla, geral e irrestrita, renomadas personalidades da vida política, intelectual e cultural brasileira, como Darcy Ribeiro, Luís Inácio Lula da Silva, Antonio Callado, Antonio Houaiss, Mario Lago, Oscar Niemeyer, Chico Buarque e Milton Nascimento, dentre outros artistas do teatro, da televisão e da música.

Neste ponto, retomamos um trecho do relato de Maria da Glória Amorim Viana, militante do movimento de anistia, no qual descreve esse momento ímpar de mobilização (nos cárceres da ditadura e fora deles) no período prévio à votação no Congresso Nacional do projeto de lei da Anistia e a mudança provocada na percepção sobre os perseguidos políticos e a dimensão da luta que empreenderam frente ao terrorismo de Estado.

Foi uma greve de fome que emocionou o país, porque grandes parcelas do povo sabiam que a Anistia era necessária e inevitável; e porque os presos políticos mostraram grandeza política, mesmo prevendo que não poderiam ser beneficiados, colocavam cada vez mais suas vidas em risco na luta pela democratização do país. Os presos políticos já não eram terroristas, assassinos, antipatrióticos. Eles eram respeitados, eram reconhecidos como opositores políticos que se levantaram em armas diante da violência do Estado. Reivindicavam o direito que seria dado a todos os brasileiros de serem livres e poderem reintegrar-se à vida política nacional (Viana, 2000: 123).

A greve de fome dos presos políticos encerrou-se na noite do dia 22 de agosto de 1979, após a apreciação e aprovação do Substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Mista, o deputado Ernani Sátyro (Arena-PB), em uma longa e tumultuada sessão conjunta de votação no Congresso Nacional. A sessão do dia 22 contou com o quórum de 66 senadores e 411 deputados, além da presença massiva de manifestantes nas galerias do parlamento, permitida após a intervenção de parlamentares do MDB<sup>97</sup> (Mezarobba, 2003). O Substitutivo apresentado pelo

---

<sup>97</sup> No início da sessão, o deputado José Costa (MDB-AL) requereu a palavra ao Presidente Lourival Baptista para uma questão de ordem e declarou: “Nós do Movimento Democrático Brasileiro temos informações de que desde as 05 horas da manhã de hoje, militares, recrutas a paisana, se postavam defronte ao prédio Congresso com o objetivo de ocupar a galeria e impedir o livre acesso do povo ao processo de votação do projeto de anistia que se realiza na

MDB foi rejeitado (209 contra x 194 a favor – deste último, 12 votos de arenistas); posteriormente, a Emenda apresentada pelo deputado e jurista Djalma Marinho (Arena-RN), considerada por seus correligionários uma ameaça ao processo de abertura por ampliar a abrangência da anistia, foi derrotada na Câmara dos Deputados por uma pequena diferença de votos (206 contra x 201 a favor – desde último, 14 votos de arenistas), não sendo, portanto, remetida para a votação no Senado, também de maioria governista (Mezarobba, 2003:43). A sanção presidencial do Projeto de Lei aprovado ocorreu no dia 28 de agosto daquele ano (Lei nº 6.683/79), com um veto parcial à expressão “outros diplomas”.

O Quadro 7 apresenta os dois projetos de Anistia em disputa naquele momento: a anistia *limitada, parcial e restrita* da ditadura e a anistia *ampla, geral irrestrita* da sociedade civil, organizada nos CBAs e apoiada por amplos setores populares, que aponta em direção à Justiça de Transição, ao demandar o esclarecimento verdade sobre os mortos e desaparecidos políticos e a responsabilização criminal dos repressores.

---

manhã de hoje nesta casa. Peço a vossa excelência, sr. Presidente, considerando a gravidade do fato, que a mesa adote providências para que fatos dessa natureza não se repitam, e mais ainda, para que as portas da Câmara dos Deputados permaneçam abertas, independentemente de as galerias estarem lotadas, a fim que o povo tenha a oportunidade de participar e assistir” (Costa, 1979).

### Quadro 7 – Dois projetos de Anistia em disputa

Anistia limitada, parcial e restrita	Anistia ampla, geral irrestrita
Não libertará todos os presos nem trará de volta os exilados, pois exclui os condenados pelos tribunais militares acusados de “terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”.	Anistia deve alcançar a todos, sem exceção, Incluindo os militantes políticos que participaram de ações armadas contra a ditadura militar.
Não restituiu os direitos cassados arbitrariamente: o retorno dos perseguidos ao serviço público (civil e militar) dependerá do juízo de uma comissão nomeada pelo próprio governo.	Anistia devolve automaticamente os direitos que foram retirados arbitrariamente de civis e militares
Sugere anistia aos torturadores	Demanda ao governo o esclarecimento acerca dos presos políticos, mortos e desaparecidos e requer a a punição dos torturadores.
Não devolve integralmente os direitos de nenhum dos anistiados, pois continuam em vigor todas as leis da ditadura, como a Lei de Segurança Nacional, Lei de Greve e a Constituição ditatorial.	Anistia significa LIBERDADE, o desmantelamento dos órgãos de repressão política, o fim da ditadura militar.

Fonte: Fundação Perseu Abramo *apud* Gonçalves, 2009:280, Adaptado.

#### 4.3.1 A Lei nº 6.683/79 ou Lei da Anistia

Os pontos principais (e mais controversos) da Lei nº 6.683/79<sup>98</sup> podem ser sistematizados da seguinte maneira:

- Do período de abrangência: 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 (art.1º). A escolha da data inicial deveu-se ao fato de a ordem constitucional ter sido rompida em 1961, com a intervenção militar para impedir a posse de João Goulart.
- Do alcance da concessão de anistia: “(...) todos quantos (...) cometeram *crimes políticos ou conexos com estes*, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos da administração direta e indireta, de fundações vinculadas ao Poder Público, aos servidores do Poder Legislativo e Judiciário, aos militares e aos dirigentes e

<sup>98</sup> O texto completo da Lei encontra-se no Anexo I.

representantes sindicais, punidos com fundamento em atos institucionais e complementares” (Art.1º grifo nosso).

- Dos crimes *conexos*: “os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (Art.1º § 1º).
- Dos excluídos do benefício da anistia: “os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal” (Art.1º § 2º).
- Da reintegração dos servidores públicos (civis ou militares) demitidos, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados: “o retorno ou a reversão ao serviço ativo somente será deferido para o mesmo cargo ou emprego, posto ou graduação que o servidor, civil ou militar, ocupava na data de seu afastamento, *condicionado*, necessariamente à existência de vaga e ao interesse da administração” (Art.3º grifo nosso).
  - Das comissões para apreciação dos pedidos de reintegração: “os requerimentos serão processados e instruídos por comissões especialmente designadas pela autoridade à qual caiba apreciá-los” (Art.3º § 1º).
- Do requerimento da declaração de ausência de pessoa desaparecida: “O cônjuge, qualquer parente, ou afim (...) ou o Ministério Público, poderá requerer a declaração de ausência de pessoa que, envolvida em atividades políticas, esteja, até a data da vigência dessa lei, desaparecida de seu domicílio, sem que dela haja notícias por mais de 1 (um) ano (Art.6º).
  - Das provas para a comprovação do desaparecimento: “Na petição, o requerente, exibindo a prova de sua legitimidade, oferecerá rol de, no mínimo, 3 (três) *testemunhas* e os *documentos* relativos ao desaparecimento, se existentes (Art.6º § 1º grifo nosso).
  - Da presunção de morte do desaparecido: “Depois de averbada no Registro Civil, a sentença que declarar a ausência gera a presunção de morte do desaparecido, para fins de dissolução do casamento e de abertura de sucessão definitiva” (Art.6º § 4º).
- Da anistia aos empregados de empresas privadas envolvidos em atividades grevistas: “É concedida a anistia aos empregados das empresas privadas que, por motivo de participação em greve ou em quaisquer movimentos reivindicatórios ou de reclamação de

direitos regidos pela Legislação Social, hajam sido despedidos do trabalho, ou destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical” (Art.7º).

Do ponto de vista jurídico, a anistia “é ato legislativo que extingue as consequências punitivas” e, da mesma forma que o indulto ou a graça, a anistia exprime o poder de clemência do Estado (e não o seu “perdão”), com a finalidade de corrigir um direito e suprimir uma imperfeição do sistema jurídico (Brasil, 2012:128). A anistia de 1979, portanto, foi concedida a civis e militares atingidos, em suas liberdades e garantias individuais e direitos políticos, em decorrência da aplicação da Lei de Segurança Nacional e dos Atos Institucionais editados pelo regime militar a partir do golpe de 1964. Estes instrumentos legais de repressão, com destaque para os AI-1, AI-2 e AI-5, previam como punição aos opositores do regime a aposentadoria, a reforma, destituição, a demissão, a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos eletivos (Greco, 2003).

Com base em informações do “Brasil: Nunca Mais”, até o ano de 1979, aproximadamente 4.682 pessoas tiveram seus direitos políticos suspensos e mandatos eletivos cassados, dentre elas, três ex-presidentes da República, Jânio Quadro, João Goulart e Juscelino Kubitschek, e importantes intelectuais, como Celso Furtado, Darcy Ribeiro e Nelson Werneck Sodré. Apesar de todas as limitações presentes na legislação, as quais serão abordadas mais adiante, esta é considerada a primeira medida de “ajuste de contas” em relação às violações perpetradas Estado brasileiro, sendo levada a cabo ainda durante o regime militar (Mezarobba, 2009). Sob a perspectiva do paradigma de Justiça de Transição, a Lei da Anistia é considerada a gênese do processo de reparação aos perseguidos políticos, que culminará na criação da Comissão de Anistia, em 2002, na medida em que a Lei previu iniciativas de cunho reparatório, tais como o direito de reintegração ao serviço público e a restituição de direitos políticos (Abrão, 2012), embora não contemplasse qualquer compensação ou indenização pecuniária pelo dano material e/ou moral sofrido.

A Lei nº 6.683/79 beneficiou 1.148 funcionários civis aposentados ou destituídos de seus cargos; 1.312 militares reformados ou demitidos; 166 pessoas cujos direitos políticos foram suspensos por dez anos e 960 pessoas que haviam cumprido esse período de suspensão, mas ainda estavam impedidos de se candidatar; e 550 parlamentares cujos mandatos eletivos foram cassados pelos atos institucionais (Barreto, 2011:126-127). Permitiu a volta de importantes

líderes políticos da oposição no exílio, como Leonel Brizola (ex-deputado federal pelo antigo Estado da Guanabara e ex-governador gaúcho), Luís Carlos Prestes (secretário-geral do proscrito PCB), Miguel Arraes (ex-governador de Pernambuco), Márcio Moreira Alves (ex-deputado federal pelo MDB) e Francisco Julião (líder das Ligas Camponesas e deputado federal cassado em 1964) e Gregório Bezerra (ex-deputado federal pelo PCB), embora a concessão de anistia a esse grupo tivesse sido alvo de muitas discussões no governo (Barreto, 2011).

Os presos políticos condenados pela Lei de Segurança Nacional (2.429, no total) foram divididos em dois grupos para fins de concessão da anistia: o primeiro reuniu os militantes e líderes de organizações de esquerda que haviam sido punidos por crimes considerados “políticos” pelas autoridades judiciárias, ou seja, crimes cometidos contra a Segurança Nacional sem o recurso da violência armada ou de atos terroristas; nesta categoria encontravam-se, por exemplo, os líderes comunista e estudantil, Luís Carlos Prestes e Vladimir Palmeira, respectivamente (Barreto, 2011). O segundo grupo era composto por 709 casos sob apreciação, sendo que 239 deste total, 149 condenados teriam o direito de recorrer ao Superior Tribunal Militar (STM) por terem sido julgados somente em primeira instância (caso conseguisse a absolvição, seriam anistiados) e outros 90 casos, categorizados como “crimes de sangue”, teriam que apresentar recursos perante os tribunais (Barreto, 2011:128).

#### **4.3.2 Críticas à Lei da Anistia e dos seus elementos contrários à Justiça de Transição**

Apresentamos, a seguir, algumas críticas à Lei de Anistia, destacando o seu caráter parcial, restrito e condicional em relação à anistia abrangente e geral proposta pelos movimentos sociais.

1- Quanto ao alcance da Lei: os presos políticos condenados com base na LSN pela prática de “crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal” não foram beneficiados pela anistia, sendo enquadrados na categoria de “criminosos comuns” ou “terroristas” no jargão do regime, embora tenham sido julgados pela justiça militar (e não pela justiça comum), assim como os “criminosos políticos” (Barreto, 2011:130; Brasil, 1979). A anistia do governo ditatorial significou perdão aos *crimes políticos* ou praticados com intenção política, de forma “pacífica”, sendo excluídos do perdão governamental os denominados *crimes de sangue*. Essa distinção serviu para reforçar ainda mais, no imaginário coletivo, a ideia de que os opositores políticos que



recorreram à luta armada para resistir à ditadura militar empreenderam uma “guerra” contra o regime das Forças Armadas e não deveriam ser, portanto, ser beneficiados pela anistia política concedida àqueles que opuseram pacificamente ao regime.

A abrangência discriminatória da Lei, impregnada de elementos ideológicos da Doutrina de Segurança Nacional, ajudou a legitimar, na transição para a democracia, a narrativa dos “dois demônios”, cujo ápice encontrou-se na interpretação recíproca de anistia, estendida aos repressores. Porém, os militantes ou organizações (armadas ou não) de oposição à ditadura exerceram o legítimo *direito de resistência*<sup>99</sup> contra opressão e, do ponto de vista da Justiça de transição, não há qualquer distinção entre as vítimas da repressão do Estado, tenham sido elas integrantes de organizações da esquerda armada ou não. Como reforça Abrão ao dissertar sobre os programas e comissões de reparação dos danos causados pela violência do passado, “a reparação envolve, entre outras medidas, o reconhecimento público do direito de resistência dos que lutaram contra a opressão e sofreram consequências físicas e psicológicas em razão dessa luta” (Abrão, 2012:41).

2- Reintegração dos servidores públicos civis e militares: o retorno ou reversão ao serviço ativo esteve “condicionado, necessariamente, à existência de vaga e ao interesse da administração”, o que explicitava o caráter condicional da anistia (Barreto, 2011; Brasil, 1979). Além do mais, o servidor demitido, aposentado/ reformado, posto em disponibilidade ou transferido para a reserva, caso desejasse ser reintegrado, teria que apresentar um requerimento a uma comissão criada para analisar esses pedidos. Tal como explica Barreto (2011:127), “a reintegração de funcionários civis e militares não era autorizada automaticamente, a decisão da questão era deixada às comissões formadas nos ministérios, órgãos estaduais e municipais. Os salários não foram pagos a qualquer servidor que conquistou sua reintegração”.

3- Com relação aos desaparecidos políticos: a Lei de Anistia foi inócua, apresentando apenas a possibilidade de emitir um atestado de “paradeiro ignorado” ou de “morte presumida” aos familiares, com intenção de encobrir a responsabilidade estatal nesses casos (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009). O ônus da prova ficou a cargo dos parentes das vítimas que deveriam comprovar,

---

<sup>99</sup> Sobre o direito de resistência na filosofia política, ver: BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. “O direito de resistência na França renascentista”. KRITERION, Belo Horizonte, nº113, Jun./2006, p.99-114. \_\_\_\_ “Milton e o direito do povo na República”. **Cadernos de Ética e Filosofia Política** 11, 2/007, p.67-81. DERATHÉ, Robert. **Jean Jacques Rousseau e a Ciência Política de seu tempo**. Tradução de Natalia Maruyama. Editora Barcarolla; Discurso Editorial, 2009.

por meio de provas testemunhais e documentais, a ocorrência do desaparecimento. Tal exigência era completamente contraditória com a situação de total desinformação e desamparo institucional vivida pelos familiares dos militantes políticos desaparecidos. Na verdade, era o Estado que devia explicações sobre o paradeiro dessas pessoas, sequestradas por agentes da repressão e mantidas em centros de detenção e tortura.

No mesmo período da promulgação da Lei, os restos mortais de Luís Eurico Tejera Lisbôa foram encontrados no Cemitério Dom Bosco, na cidade de Perus, em São Paulo. Este caso é considerado um marco na luta dos familiares pelo fato de o militante da ALN ter sido o primeiro desaparecido político a ter seu corpo encontrado após sete anos de buscas empreendidas por seus parentes, seguindo pistas desencontradas e sem qualquer colaboração das autoridades públicas<sup>100</sup> (Brasil, 2007). De acordo com o *Dossiê* dos Familiares, “a repercussão dessa descoberta, divulgando o assassinato, seguido de ocultação de cadáver, não foi suficiente para obter a mudança na lei e conquistar uma solução digna para os familiares de mortos e desaparecidos políticos” (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado 2009: 23).

4- Permanência de uma legislação autoritária: paralelamente à promulgação da Lei de Anistia, continuava em vigência no país legislações de cunho autoritário, como a Lei de Segurança Nacional (LSN) e a Lei nº 4.330/64 ou “Lei de Greve”. Esta última, sancionada pelo general Castelo Branco, em junho de 1964, foi revogada somente em 1989, durante a presidência de José Sarney, pela Lei nº 7.783/89. A LSN do governo Geisel continuou em vigência até 1983, quando foi revogada pela Lei 7.170/83, que permanece intacta até os dias atuais.

5- Anistia *recíproca* ou *bilateral*: a interpretação equivocada de que a Lei da Anistia promoveu uma anistia recíproca ou bilateral impactou decisivamente o processo de Justiça de Transição no Brasil. Como explica Abrão (2012: 68), “com o passar dos anos, o lema da anistia ‘ampla, geral e irrestrita’ para os perseguidos políticos (...), passou a ser incorporado e disseminado como uma anistia ‘ampla, geral e irrestrita’ para os dois lados”. O entendimento distorcido dos conceitos presentes na Lei foi estimulado por lideranças e setores políticos da ditadura com o intuito de encobrir os crimes cometidos por agentes públicos do regime e,

---

<sup>100</sup> Apesar de todo o empenho de seus familiares, sobretudo de sua esposa, a ativista e membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, Suzana Keniger Lisbôa, as circunstâncias da morte de Luís Eurico Tejera Lisbôa nunca foram esclarecidas. Por isso, seu nome foi incluído na lista de desaparecidos políticos anexa à Lei 9.140/95, como forma de dar continuidade às investigações deste caso (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

sobretudo, de evitar processos judiciais no futuro. Para Abrão (2012), essa interpretação ou “falseamento histórico” da Lei de Anistia, promovido pela ditadura e seus apoiadores, foi convalidada, no período democrático, tanto pelo Estado, por um poder judiciário conservador e alheio a essa questão, quanto pela sociedade, que pouco mobilizou o aparato jurídico no sentido de reverter este quadro. Ainda segundo Abrão (2012:68), “(...) algumas famílias de perseguidos tiveram, sim, importantes iniciativas, mas constituem-se como casos isolados dentro do amplo conjunto de perseguidos que poderiam ter acionado a justiça e não o fizeram.”

A partir dessa chave de interpretação, os graves crimes perpetrados pelo aparato repressivo estatal contra opositores políticos do regime foram incluídos, forçosamente e propositalmente, na categoria de “crimes políticos ou conexos com estes”. Neste sentido, surgem algumas indagações: o que são crimes políticos? Não seriam, na verdade, “criminosos comuns” os agentes públicos que incorreram nos graves atos de execuções sumárias, sequestro, tortura, assassinato e desaparecimento forçado? Segundo o parecer técnico do Ministério da Justiça o crime político é aquele que “atenta diretamente contra a personalidade do Estado, enquanto o crime social é o que visa a atacar desde suas bases até a estrutura da organização social” (Brasil, 2012:130). O documento é enfático quanto à tipificação dos crimes da ditadura como crimes *comuns* e não como crimes políticos, conforme trecho reproduzido abaixo.

Dentro dessa noção de crime político, salienta-se que os agentes públicos, durante o regime militar, *não* cometeram crimes políticos ou conexos, vistos que estes são cometidos contra o Estado, de sua estrutura orgânica, instituições políticas e sociais. Pelo contrário, na ótica do regime militar, tais agentes, ao aplicarem a tortura como método sistemático de extração de informações, os desaparecimentos forçados contra e o homicídio contra os militantes políticos considerados subversivos, estavam exatamente defendendo a segurança nacional, ainda que agindo flagrantemente contra a lei. Tais crimes, portanto, não são políticos e nem sequer conexos a algum crime político originário, *são sim crimes comuns e crimes contra a humanidade, imprescritíveis e não passíveis de anistia* (Brasil, 2012:130-131 grifo nosso).

5.1 Na perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), à luz dos Princípios de Nuremberg de 1950<sup>101</sup>, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (ou Estatuto de Roma) e da jurisprudência das cortes penais internacionais, os atos de *sequestro homicídio*,

---

<sup>101</sup> Princípios de Direito Internacional reconhecidos pelo Estatuto do Tribunal de Nuremberg e aprovados pela Comissão de Direito Internacional da ONU e apresentados à Assembleia Geral, em 31 de dezembro de 1950 (Covelli; Méndez, 2009:356).

*falsidade ideológica e ocultação de cadáveres*<sup>102</sup>, cometidos por agentes do Estado brasileiro durante a ditadura militar configuram *crimes de lesa-humanidade* pelo caráter *inumano* (geraram grande sofrimento e danos físicos e/ou mentais às vítimas), *sistemático* (organizado, planejado) e *generalizado* (massivo, em larga escala) dessas graves violações de direitos humanos; pela existência de uma *política de Estado* em torno da qual esses atos foram articulados e orientados; e por terem sido dirigidos contra a *população civil*, ou seja, uma multiplicidade de vítimas (Covelli; Méndez, 2009:352-384 grifo nosso). Por se tratar de graves delitos internacionais, os crimes contra a humanidade não admitem prescrição ou disposições de anistia ou autoanistias: prevalecem os princípios de imprescindibilidade de sua persecução e punição e inadmissibilidade de concessão de anistia a esses graves delitos que são, portanto, *imprescritíveis e não suscetíveis de anistia* (Covelli; Méndez, 2009:385-393).

5.1.1 Tendo em vista esses elementos, o parecer técnico do Centro Internacional para a Justiça Transicional (CIJT) afirma em suas conclusões que o Estado brasileiro, por princípios de direito internacional, tem a obrigação geral de *investigar, processar e punir* os crimes de lesa-humanidade e as graves violações de direitos humanos ocorridas em seu território e/ou praticadas por seus agentes durante o período da ditadura militar, de forma a cumprir de *boa fé* as obrigações impostas pelos tratados internacionais firmados pelo Brasil quando da violação de direitos neles previstos, mesmo que cometida antes da ratificação e vigência pelo respectivo Estado (Covelli; Méndez, 2009: 393-394). O não cumprimento do dever de investigar e punir delitos como o desaparecimento forçado de pessoas<sup>103</sup> configura uma infração do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92) da Convenção Americana de

---

<sup>102</sup> Embora os atos de sequestro de falsidade ideológica e ocultação de cadáveres não estejam enunciados expressamente nem nos Princípios de Nuremberg nem no Estatuto de Roma como ato constitutivo de crime de lesa-humanidade, estes podem ser enquadrados na categoria “outros atos inumanos contra a população civil” prevista nos dois documentos internacionais citados. Os autores do parecer esclarecem que “os atos de sequestro produzem grandes sofrimentos às vítimas e também atentam gravemente contra sua integridade física e mental” (Covelli; Méndez, 2009:363). Os atos de falsidade ideológica e ocultação de cadáveres podem ser considerados, além de “atos inumanos” por causar grave sofrimento aos familiares das vítimas diretas, “atos constitutivos de crime de *desaparecimento forçado*”, dado a ocultação do destino e o paradeiro da pessoa desaparecida (Covelli; Méndez, 2009:364-365 grifo nosso).

<sup>103</sup> A Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, aprovada pela Assembleia da OEA reunida em Belém do Pará, Brasil, em 1994, definiu o desaparecimento forçado como “a privação da liberdade de uma ou mais pessoas, por qualquer forma, cometida por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com a autorização, com o apoio ou com a anuência do Estado, seguida da falta de informação ou da negativa de se reconhecer dita privação da liberdade ou de se informar o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes” (Organização dos Estados Americanos, 2009). O Brasil assinou a Convenção em 1994 e após quatorze anos de tramitação, em 2008, o Projeto de Decreto Legislativo nº 116 foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. A Convenção ainda carece de ratificação por parte do Estado brasileiro.

Direitos Humanos ou “Pacto de San José da Costa Rica”, (Decreto 678/92), dos quais o Brasil é Estado-parte desde 1992 (Covelli; Méndez, 2009). Por fim, é mister lembrar a regra *pacta sunt servanda* consagrada Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, ratificada pelo Brasil (Decreto nº 7.030/09) justamente com reservas<sup>104</sup> ao artigo 26: “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé” (Brasil, 2009).

A anistia parcial, com a exclusão dos condenados por “crimes de sangue” e sem a responsabilização dos perpetradores, foi aceita pelos grupos políticos mais *moderados*, ligados ao MDB e ao PCB, na medida em que, de um ponto de vista realista, “tratava-se de concordar com o possível, numa primeira etapa” (Reis, 2014: 133). Os grupos sociais que se mantiveram contrários a esse projeto conciliador de transição, como os familiares de mortos e desaparecidos políticos, eram acusados de “radicais” por conta de suas proposições. O historiador Daniel Aarão Reis utiliza esse adjetivo para se referir aos setores que exigiam mudanças institucionais (no caso, nas forças de segurança) e a punição dos agentes públicos envolvidos nas violações de direitos humanos, quando diz: “alguns setores, mais *radicais*, acrescentavam que seria necessário dismantelar os órgãos repressivos e proceder ao julgamento dos torturadores” (Reis, 2014:133). Neste caso, dois dos mecanismos propostos pelo paradigma da Justiça de Transição como forma de lidar com violações em massa de direitos humanos – a responsabilização criminal dos perpetradores e a reforma das instituições de segurança – exprimiam a *radicalidade* na transição política brasileira.

#### **4.4 Narrativas sobre o passado na transição para a democracia**

O historiador Daniel Aarão Reis defende que os debates suscitados em torno da abrangência da Lei da Anistia provocaram na sociedade brasileira um exercício inédito de memória e elaboração de silêncios (ou do “silêncio como forma de memória”) sobre o período ditatorial, estabelecendo três formas de “reconstruções históricas” ou *deslocamentos de sentidos* (2010; 2014). O primeiro desses deslocamentos teria sido produzido pelo movimento de anistia e seus apoiadores ao apresentar as organizações revolucionárias de esquerda como parte da

---

<sup>104</sup> Segundo artigo 2.1 da Convenção, “d’reserva` significa uma declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado (Brasil, 2009).

“resistência democrática” à ditadura, uma “espécie de braço armado dessa resistência”, tendo como consequência o apagamento, na memória coletiva, do caráter revolucionário desses grupos (Reis, 2014:133) ou uma forma de “subtração da militância” (Bauer, 2012:129). Sobre essa questão da resistência democrática e luta armada, o comentário de Weffort é pertinente.

Não tenho elementos para avaliar qual a importância (que a esquerda de 1968) atribuía à questão da democracia. Em todo caso, acaso a retórica que usavam, parece-me claro que as poucas ações armadas que foram capazes de realizar tiveram, no contexto daqueles anos, o sentido de uma luta de *resistência democrática*. *E não creio que se possa mencionar o uso das armas como incompatível, em quaisquer circunstâncias, com a luta democrática*. Isso significaria tornar incompreensível o sentido político de fenômenos tão importantes para a democracia moderna como a resistência italiana e a resistência francesa (Weffort, 1988; 510).

O segundo deslocamento de sentido, promovido por setores de direita, legitimou a “teoria dos dois demônios”: para o autor, ocorreu uma reconstrução histórica em que as ações armadas das organizações de esquerda foram enquadradas em uma perspectiva de “guerra revolucionária” contra o regime e, portanto, os “dois lados” do conflito deveriam ser considerados (Reis, 2014:134). O terceiro reconfigurou a sociedade brasileira como um “corpo estranho” à ditadura, de forma a silenciar os apoios “extensos e consistentes” que certas instituições, grupos sociais e indivíduos deram ao regime militar em algum momento de sua vigência, evidenciados nas “Marchas da Família com Deus pela Liberdade” que reuniram milhares de pessoas nas capitais e no interior, entre março e setembro de 1964; nos altos índices de popularidade do general Médici e nas expressivas votações alcançadas pela ARENA nos pleitos eleitorais (Reis, 2010:174).

A ideia de anistia recíproca extraída da Lei legitimou a consolidação de uma narrativa que possui como cerne as ideias de “equiparação ética” entre as ações dos militares e das organizações guerrilheiras e, portanto, de “dupla responsabilidade” – Forças Armadas e esquerdas – pela violência característica da ditadura militar (Bauer, 2012). A falácia dessa narrativa está justamente em equiparar os atos de resistência (seja armada ou não) à ditadura aos atos de repressão (sequestros seguidos de tortura, morte e desaparecimento) estruturados por um aparato estatal e perpetrados por agentes públicos. Ademais, diferentemente dos torturadores e demais agentes públicos envolvidos nas violações, que foram eximidos de qualquer investigação ou processo judicial na transição, os acusados por crimes políticos foram identificados, processados, condenados, cumpriram a pena estabelecida em sua totalidade ou parte dela (Brasil,

2008). Nesta ótica dos “dois lados”, contrária ao arcabouço teórico e prático da Justiça de Transição, os mortos e desaparecidos políticos, assim como os exilados, presos e demais perseguidos políticos, não foram considerados *vítimas* de uma política de Estado que institucionalizou a tortura e outras graves violações aos direitos humanos. Pelo contrário, houve a reprodução da retórica ditatorial de estigmatização social dos militantes sob o constante rótulo de “terroristas” e “subversivos” (Bauer, 2012).

O lançamento do resumo do relatório do Projeto *Brasil: Nunca Mais* (doravante, Projeto BNM ou Projeto), em forma de livro, em meados de 1985, representou uma tentativa de se construir, no período da transição política, uma narrativa alternativa àquela que tornou-se hegemônica com as interpretações da Lei da Anistia, além de ter sido uma iniciativa pioneira de Justiça de Transição no que concerne a efetivação do “direito à verdade”, um dos “direitos da transição” (Abrão: Genro, 2012). O diferencial dessa iniciativa é o seu caráter não governamental, na medida em que não resultou dos trabalhos de uma Comissão da Verdade criada pelo Estado, tal como ocorreu na Argentina e no Chile, com a instauração da CONADEP e da CNVR, respectivamente. No Brasil, ao contrário dessas experiências oficiais, a investigação sobre a repressão política originou-se na sociedade civil, mais especificamente, no caso do Projeto BNM, religiosos e ativistas vinculados à Arquidiocese de São Paulo, à organização de direitos humanos “Clamor”<sup>105</sup> e à Igreja Presbiteriana (Bauer, 2012). O arcebispo metropolitano de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns e o pastor presbiteriano, Jaime Wright, estiveram à frente da coordenação do Projeto, que contou com apoio financeiro do Conselho Mundial de Igrejas (CMI), organização ecumênica que reúne mais 300 igrejas cristãs (ortodoxas, protestantes e pentecostais), de grande envolvimento internacional com a questão dos direitos humanos.

O livro *Brasil: Nunca Mais* (BNM) foi apresentado como sendo, ao mesmo tempo, “a reportagem sobre uma investigação no campo dos direitos humanos”, “uma radiografia inédita da repressão política” e “a anatomia da resistência” contra a ditadura militar (Arquidiocese de São Paulo, 1985:21). O BNM não só exibiu um mapeamento detalhado e completo das violentas, sistemáticas e massivas atividades repressivas levadas a cabo pelo regime militar como política de Estado, como também traçou um amplo panorama das lutas oposicionistas à ditadura,

---

<sup>105</sup> Segundo Bauer (2012:169), o grupo Clamor, fundado em 1977, “atuou como uma rede de solidariedade em defesa dos direitos humanos no Cone Sul, por meio das denúncias e das investigações”. O advogado Luiz Eduardo Greenhalgh, o pastor Jaime Wright e a jornalista britânica Jan Rocha foram os responsáveis pela fundação do grupo, que recebeu o apoio de Dom Evaristo Arns.

abordando as organizações de esquerda, o perfil das vítimas e os setores sociais mais atingidos pela repressão, nos quais são mencionados os militares, sindicalistas, estudantes, políticos, jornalistas e religiosos, de maneira a reconhecer a dignidade das vítimas e de suas lutas políticas (Arquidiocese de São Paulo, 1985). Não obstante, o objetivo central do Projeto foi “o de materializar o imperativo escolhido como título da investigação: que nunca mais se repitam as violências, as ignomínias, as injustiças, as perseguições praticadas no Brasil de um passado recente” (Arquidiocese de São Paulo, 1985:26).

O trabalho de coleta processamento das informações iniciou-se em 1979, totalizando seis anos de trabalho dedicados à produção do BNM. Na direção oposta dos informes sobre violações de direitos humanos que se baseiam em denúncias e testemunhos das vítimas, os autores ressaltam a pesquisa buscou estudar a repressão política a partir da documentação produzida pelas próprias autoridades envolvidas no aparato repressivo. No trecho a seguir, os autores justificam a escolha dos processos da Justiça Militar como fonte documental da Pesquisa.

(...) A denúncia que uma vítima de torturas faz perante uma entidade de Direitos Humanos não questiona tão frontalmente as autoridades governamentais, quanto a verificação de que a mesma fora apresentada em tribunal, confirmada por testemunhas e até mesmo registrada em perícias médicas, sem que daí resultasse qualquer providência para eliminar tais práticas, responsabilizando criminalmente seus autores (Arquidiocese de São Paulo, 1985:24).

A investigação baseou-se nos autos de 707 processos completos e outras dezenas incompletos instaurados pela Justiça Militar (em especial, aqueles que chegaram à esfera do Superior Tribunal militar) contra opositores políticos, entre abril de 1964 e março de 1979, que somavam mais de um milhão de páginas microfilmadas em duas vias (uma permaneceu no Brasil e a outra foi enviada para a sede do CMI, em Genebra). Benevides (2012) descreve a “operação secreta” que permitiu aos pesquisadores do Projeto BNM ter acesso a essa documentação.

A operação secreta do *Brasil: Nunca Mais* adotou um *modus operandi* que se iniciava com a retirada dos processos da sede do Superior Tribunal Militar, em Brasília. Um grupo formado por dezenas de advogados de presos políticos solicitava o empréstimo dos autos sob o pretexto de utilização nos casos em que trabalhava. Os autos eram levados para serem xerocopiados numa sala num prédio de escritórios locada pelos coordenadores do projeto. De lá, as cópias eram mandadas, de ônibus ou avião, para São Paulo. Aí eram microfilmadas. Os microfilmes eram, então, mandados, aos poucos, para Genebra, onde estava a sede do CMI e onde estariam seguros de eventuais confiscos do regime (Benevides, 2012:100).



A pesquisa deu origem a um volumoso relatório, chamado de “Projeto A”<sup>106</sup>, de aproximadamente cinco mil páginas, reunido em 12 volumes, e distribuído em universidades, bibliotecas, centros de documentação e entidades de defesa dos direitos humanos voltados no país e no exterior (Arquidiocese de São Paulo, 1985). O resumo do “Projeto A”, por sua vez, originou o livro *Brasil: Nunca Mais* (BNM, lançado em 15 de julho de 1985, pela editora Vozes, com prefácio do Cardeal-arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, e do ex-secretário-geral do CMI, Philip Potter, assinado pela Arquidiocese de São Paulo. Para a Justiça de Transição, como iniciativa de memória e verdade, o BNM é um divisor de águas na construção das narrativas sobre o passado recente.

Tendo como parâmetro os eixos fundamentais da Justiça Transicional, o conteúdo do livro é extremamente valioso porque denunciou a institucionalização do uso da tortura como método de interrogatório e castigo nas prisões do país, e o ensino dessas práticas criminosas de obter informações aos militares em cursos de formação, que incluíam a demonstração das sevícias em “presos-cobaias”; revelou em pormenores, por meio da pesquisa na documentação processual, os diferentes e principais modos e instrumentos de torturas adotados pelas forças de repressão do Estado, dos quais faziam parte a tortura física, psicológica e os abusos direcionados às mulheres, gestantes e aos filhos menores dos presos. Segundo o BNM, “a tortura foi indiscriminadamente aplicada no Brasil, indiferente a idade, sexo ou situação moral, física e psicológica em que se encontravam as pessoas suspeitas de atividades subversivas” (Arquidiocese de São Paulo, 1985:43).

O relatório do Projeto *Brasil: Nunca Mais* também descreve a criação de um complexo sistema repressivo pelo regime autoritário cujo funcionamento se dava com respaldo legal dos atos institucionais e com o auxílio de órgãos oficiais como o Serviço Nacional de Informações (SNI), o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e os Destacamentos de Operações de Informações – Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODIs). Ademais do amplo registro sobre uma das mais graves violações de direitos humanos perpetrada pela repressão policial-militar, a obra é um marco para a Justiça Transicional no Brasil porque levantou o debate sobre a tortura nos cárceres brasileiros não só contra prisioneiros políticos, mas também contra prisioneiros comuns; denunciou a participação direta de civis (médicos e enfermeiros) nas

---

<sup>106</sup> Esta documentação encontra-se, desde 1987, no Arquivo Edgar Leuenroth, da Universidade de Campinas (SP), após doação da Arquidiocese de São Paulo e o envio de outras três cópias microfilmadas para a Europa e os Estados Unidos (Bauer, 2012).

sessões de tortura e na falsificação dos laudos necroscópicos; apontou os centros de detenção e tortura ou o “braço clandestino da repressão”, como a casa de São Conrado, a casa de Petrópolis, o Colégio Militar de Belo Horizonte, todos os locais mencionados por presos políticos em seus depoimentos à Justiça; anexou uma lista com o nome de 125 desaparecidos políticos desde 1964 e, no final de 1985, liberou à imprensa uma lista com os 444 nomes de torturadores citados pelos presos políticos (Arquidiocese de São Paulo, 1985). Também abordou a questão dos mortos sob torturas e dos desaparecidos políticos, reivindicando, com relação a estes últimos, o esclarecimento circunstancial do desaparecimento e a localização dos restos mortais:

Justo é pedir a localização dos filhos, irmãos, pais e esposos que, notoriamente, foram presos pelos órgãos de segurança e encontraram a morte pelo ‘desaparecimento’ para dar-lhes sepultura digna.

Justo é pedir a localização dos corpos, para que sejam trasladados, se for o caso, e endereçados à sepultura próxima de parentes, em uma atitude de respeito aos vivos, a quem assiste o *direito de velar seus mortos*. (...)

Justo é pedir a localização dos corpos para responder, enfim, à indagação de Alceu Moroso Lima: “até quando haverá, no Brasil, mulheres que não sabem se são viúvas; filhos que não sabem se são órfãos; criaturas humanas que batem em vão em portas implacavelmente trancadas, de um Brasil que julgamos ingenuamente isento de tais insanas crueldades” (Arquidiocese de São Paulo, 1985:272 grifo nosso).

Em reação à publicação do BNM e à grande repercussão das denúncias contidas no livro, a Seção de Informações do Centro de Informações do Exército (CIE), com a autorização do Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, iniciou, em 1985, a preparação de uma obra que apresentaria a versão das Forças Armadas acerca da necessidade da “Revolução Democrática” de 1964. Finalizado em 1987, o *Projeto Orvil* (“livro”, ao contrário), trabalho com cerca de mil páginas, descrevia o quadro do “perigo comunista” que se avizinhara desde 1922 com a criação do PCB, exaltando o papel cívico das Forças Armadas na contenção e repressão das várias tentativas de tomada do poder pelas esquerdas revolucionárias.<sup>107</sup> O livro não foi publicado naquele período, todavia, “antes de ser recentemente divulgado, circulou de forma clandestina anos a fio, oferecendo argumentos aos que se mantiveram fiéis à memória positiva dos chamados ‘anos de chumbo’” (Reis; 2014:11-12).

Para os defensores do Projeto Orvil, o trabalho da equipe do Projeto BNM foi marcado pelo caráter parcial da pesquisa realizada nos arquivos da Justiça Militar, “de onde extraiu

apenas o que interessava, desde que fossem acusações e críticas aos militares e civis que os combateram e os derrotaram” (Verdade sufocada, 2014). A narrativa castrense está expressa no Projeto Orvil e pode ser resumida no seguinte argumento: diante da ameaça do comunismo, as Forças Armadas, instituição que representa os valores da nação, se viu diante da missão patriótica de defender e “salvar” o Brasil do avanço da subversão e do terrorismo. Sendo assim, essa narrativa, “de um só demônio”, corrobora uma retórica conservadora que legitima um discurso de negação ou de justificação do golpe de Estado de 1964 e da repressão desencadeada pelo regime de exceção, além de classificar como “revanchistas” os defensores de um amplo esclarecimento das violações em massa cometidas pelo Estado no período da ditadura militar e da responsabilização dos envolvidos nesses crimes.

O manifesto lançado pelos presidentes dos Clubes Militares, em 31 de março de 2013, em represália às atividades da Comissão Nacional da Verdade (CNV) é um exemplo da permanência dessa narrativa nos meios castrenses. O texto refere-se aos membros da CNV como “democracias arrivistas, arautos da mentira” e que “disfarçados de democratas, continuam a ser os totalitários de sempre” ao limitar a atividade da Comissão à investigação dos atos praticados pelos agentes do Estado, além de justificar o golpe de 1964, denominado de “movimento de 64” ou “revolução de 64”, como necessário à restauração da ordem e contra a possível instauração de um regime inspirado pelas “teorias marxistas-leninistas” (Clubes Militares, 2013).

#### **4.5 A Injustiça de Transição na transição conciliadora**

Os históricos comícios pelo retorno das eleições diretas para Presidente da República, nos primeiros meses de 1984, representaram um marco no processo de transição política do país. As principais forças políticas e sociais de oposição à ditadura militar uniram-se em torno da bandeira das “Diretas Já”, na defesa de um processo eleitoral livre e competitivo, expresso no *slogan* “eu quero votar pra Presidente”. Em um período marcado pela recessão econômica, alta inflacionária e desgaste político do governo Figueiredo frente à crescente insatisfação social com o governo, a campanha das “diretas” pode ser considerada o “maior movimento político da história da República” (Reis, 2014:144), levando milhões de pessoas às ruas em manifestações e comícios por todo o país.

A despeito da grandiosa e intensa mobilização popular e nacional a favor das eleições diretas, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº5/1984 ou “Emenda Dante de Oliveira” foi derrotada na Câmara dos Deputados, em 25 de abril de 1984, por não atingir os dois terços de votos (320 de um total de 479) necessários para a aprovação de uma alteração na Constituição. Apesar da expressiva votação a favorável à mudança no texto constitucional – 298 a favor, 65 contra, e três abstenções – a Emenda deixou de ser aprovada por 22 votos, em uma sessão de votação em que 113 congressistas estavam ausentes. Em decorrência disso, a Emenda não foi enviada ao Senado Federal, onde também enfrentaria dificuldades de aprovação devido à presença massiva de senadores do PDS, partido formado por integrantes da ex-ARENA, que detinha a maioria das cadeiras no Congresso Nacional<sup>108</sup>. Fundado em 1980, após o fim do bipartidarismo, o PDS reuniu tradicionais quadros arenistas, como Aureliano Chaves, Marco Maciel, Paulo Maluf, Roberto Campos, e dois futuros presidentes da República – os dois primeiros civis a assumir a presidência após a retirada dos militares do poder: José Sarney, presidente da legenda até 1984, e Fernando Collor de Mello, ambos antigos membros da ARENA que ingressaram nas fileiras do PDS.

A sociedade civil, mobilizada desde fins dos anos setenta, viu-se frustrada diante de um resultado absolutamente contrário às expectativas e anseios populares manifestos nos comícios pelas diretas. A derrota das “diretas” e a manutenção do Colégio Eleitoral foram duramente criticadas por organizações da sociedade civil comprometidas com a luta pelos direitos humanos, como a Comissão de Justiça e Paz (CJP), e por setores políticos oposicionistas, como o Partido dos Trabalhadores (PT), que consideravam o Colégio Eleitoral ilegítimo e antidemocrático (Benevides, 2009; Partido dos Trabalhadores, 1984). Para a CPJ,

a candidatura indireta de Tancredo não representa a alternativa real para a mudança reclamada pelo povo na campanha das Diretas-Já. Representa, no máximo, uma possibilidade de ‘transição pelo alto’, ou seja, a ‘redemocratização’ como um arranjo entre as elites, pela *conciliação*, prática tradicional na história brasileira e da qual o povo sempre foi excluído (Coluna da CPJ em “O São Paulo”, 3/7/1984 *apud* Benevides, 200: 153 grifo nosso).

---

<sup>108</sup> Nas eleições de 1982, o PDS conquistara 235 cadeiras na Câmara dos Deputados (seguido de 200 do PMDB, 24 do PDT, 13 do PTB e 8 do PT) e 46 cadeiras no Senado Federal, na frente do PMDB, com 21, PDT e PTB, com uma cadeira cada. Porém, nessas mesmas eleições, a situação perdeu nos três maiores Estados da Federação, onde a oposição elegeu os governadores Tancredo Neves (PMDB-MG), Leonel Brizola (PDT-RJ), e Franco Montoro (PMDB-SP) (Tribunal Superior Eleitoral, 2014).

A realização de eleições diretas e livres para a escolha do primeiro presidente civil acarretou profundos impactos para o processo de redemocratização, na medida em que a eleição pelo voto popular de uma liderança da oposição democrática poderia significar um menor compromisso (e não um efetivo rompimento, dado que o perfil “moderado” do partido da oposição com maiores chances naquelas eleições) com o passado recente. Na avaliação de Emir Sader (2014), “o programa do PMDB era um programa democrático-liberal com propostas de reformas estruturais mais ou menos profundas, que impediriam que a democratização ficasse limitada aos critérios estritamente político-institucionais do liberalismo”. Em 1982, no programa intitulado *Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil*, publicado na Revista do PMDB e elaborado por uma equipe que incluía Luiz Gonzaga Belluzzo, Carlos Lessa, Maria da Conceição Tavares e outros “desenvolvimentistas”, o partido expressou a defesa do papel interventor e planejador do Estado como forma de enfrentamento da aguda crise econômica e social pela qual passava o país naqueles anos (Maringoni, 2012), além da crise política que se expressava no “divórcio profundo entre o Estado e a sociedade, a ausência de confiança e de representatividade” (PMDB, 1982: i)

Neste documento histórico, o PMDB propôs a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte, chamada de “o berço da democracia”, e o “planejamento democrático” das políticas públicas com vistas a uma nova estratégia de desenvolvimento social e de distribuição de renda controlada e influenciada pelas instituições democráticas (PMDB, 1982: i-ii). O texto “Esperança e mudança” apresentou a defesa de reformas sociais e institucionais fundamentais, como as reformas agrária, fundiária, financeira e tributária; salários dignos e liberdade sindical; políticas sociais nas áreas da educação, saúde, emprego e previdência social; reestruturação das relações com o exterior; nova política econômica, dentre outras propostas. Um trecho afirma que “a democracia é a *ruptura* com o longo passado autoritário e elitista, é participação autônoma dos movimentos sociais nas decisões nacionais, através da representação legítima, de meios modernos de consulta e informação, e da definição dos rumos do nosso desenvolvimento através do planejamento democrático” (PMDB, 1982: ii grifo nosso).

Embora o programa tenha abordado e defendido bandeiras de luta dos movimentos sociais, como a reforma agrária e a erradicação da pobreza, a situação dos direitos humanos no país, tema que incorporaria a questão dos mortos e desaparecidos políticos, dos presos políticos excluídos da Lei da Anistia, o desmantelamento do aparato de repressão e a reforma do sistema

de segurança pública, não mereceu destaque no texto. A mencionada “ruptura com o longo passado autoritário” não passava, necessariamente, por um “ajuste de contas” com o passado recente no campo dos direitos humanos, com a instituição pelo Estado de medidas de Justiça de Transição. Embora as reivindicações por verdade e justiça tivessem emergido nas mobilizações sociais pela anistia política, que contaram com o apoio do antigo MDB, essas demandas não foram incorporadas pelo principal partido de oposição à ditadura, que três anos depois se aliaria a setores dissidentes do PDS.

Não se formou nenhuma coligação forte entre os partidos políticos e os grupos não governamentais que procuravam a verdade e a justiça em relação às violações dos direitos humanos cometidas no passado. A OAB, as comissões de Justiça e Paz, a Comissão de Familiares dos Mortos e Desaparecidos, que faziam parte do Comitê Brasileiro pela Anistia e Tortura Nunca Mais, não tinham tido êxito na sua busca pela justiça. (Brito, 2004:162).

Com a rejeição parlamentar da Emenda Dante de Oliveira, a eleição presidencial, de janeiro de 1985, ocorreu indiretamente, seguindo o procedimento dos pleitos eleitorais desde o início da ditadura, quando foi instituída pelo AI-2 a eleição indireta para Presidente da República mediante votação no Congresso Nacional (no caso dos três primeiros presidentes-generais eleitos) e, após a emenda à CF/67, no Colégio Eleitoral formado por membros do Congresso Nacional e delegados das Assembleias Legislativas dos Estados (no caso dos dois últimos governos militares, Geisel e Figueiredo). A batalha sucessória que se travou no Colégio Eleitoral, em 1985, diz muito sobre a dimensão conciliatória e pactuada da transição política brasileira e seu impacto sobre a não constituição de uma agenda de Justiça de Transição no período da redemocratização.

De um lado, o PDS indicou como candidato à presidência o deputado federal e ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, que derrotou o militar e Ministro do Interior do governo Figueiredo, Mário Andreazza, na disputa interna pela indicação, em agosto de 1984. Esse fato gerou uma cisão partidária e pedesistas dissidentes, “einentes lideranças civis que haviam apoiado a ditadura ao longo de toda a sua existência” (Reis, 2014:146), como Antônio Carlos Magalhães, Aureliano Chaves, José Sarney, Jorge Bornhausen e Marco Maciel, criaram a “Frente Liberal”. De outro lado, constituiu-se a *Aliança Democrática*, uma frente política que aglutinou diferentes forças políticas: os dissidentes do PDS (que haviam pertencido à ARENA, herdeira ideológica da antiga UDN), que indicaram José Sarney para a vice-presidência, e o

maior partido da oposição à ditadura, o PMDB. Boris Fausto comenta a presença de um político ex-UDN, ex-ARENA e ex-PDS, na chapa encabeçada por Tancredo Neves à Presidência da República.

Sarney era visto com muitas restrições pelo PMDB, pois até recentemente tinha sido uma das principais figuras políticas do PDS. Pertencera à “bossa nova” da UDN e, após 1964, elegera-se governador por seu Estado – o Maranhão. A seguir, elegeu-se e reelegeu-se senador pela Arena; em 1979, assumiu a presidência da Arena e posteriormente do PDS. Seu nome pouco ou nada tinha a ver com a bandeira da democratização levantada pelo PMDB. Mas a Frente Liberal fechou questão em torno de Sarney e o PMDB cedeu. Ninguém poderia imaginar, em 1984, o alcance dessa questão (Fausto, 1999: 511).

O Colégio Eleitoral contava com 686 membros – 356 do PDS e 330 dos partidos de oposição (PMDB, PDT, PTB e PT) (Tribunal Superior Eleitoral). A chapa Tancredo Neves-José Sarney, apoiada pelos dissidentes do PDS e pelos partidos oposicionistas, com exceção do PT, saiu vitoriosa em 25 de janeiro de 1985, no Colégio Eleitoral, por 480 votos a favor contra 180 votos da chapa Paulo Maluf-Flávio Marcílio, e 26 abstenções. Em protesto contra as eleições indiretas, os deputados do PT, com exceção de três, se abstiveram de votar no processo eleitoral considerado um “arranjo de cúpula” pelo partido (Fausto, 1999:512). Apesar de não mencionar a questão dos mortos e desaparecidos políticos e a necessidade de esclarecimento e punição desses crimes, a resolução *Contra o continuísmo e o pacto social*, aprovada no Encontro Nacional Extraordinário do PT, realizado em 12 e 13 de janeiro de 1985, apresentou as críticas do partido à Aliança Democrática e ao processo sucessório que elegeu os candidatos da Aliança Democrática, considerada o símbolo do continuísmo político e do compromisso com o passado ditatorial e os interesses castrenses.

Os compromissos de Tancredo com a manutenção do SNI (Serviço Nacional de Informação), da LSN (Lei de Segurança Nacional), do Conselho de Segurança Nacional, do conjunto da legislação imposta pelo regime e do aparelho repressivo significam a garantia de sua *continuidade*. A volta aos quartéis, da forma que se dá, *sem apuração da responsabilidade política pelos 20 anos de arbítrio e corrupção, sem desmontar a comunidade de informações, o aparelho policial e o controle sobre o complexo industrial-militar*, significa que o poder militar continua submetendo o poder civil, e não o contrário (...) (Partido dos Trabalhadores, 1985:2-3 grifo nosso).

O pacto entre a Frente Liberal e a ala liberal-conservadora do PMDB expressou esse ambiente de conciliação e negociação característico da transição política “por cima” ocorrida no Brasil. Com a morte de Tancredo Neves, em abril de 1985, o vice-presidente, José Sarney,

personagem político orgânico da ditadura militar, uma liderança sem qualquer alinhamento ideológico com a luta pela redemocratização e, muito menos, com o tema dos direitos humanos, tomou posse como primeiro presidente civil, após duas décadas de generais-presidentes. Naquele momento, “Sarney explicitou (...) a importância decisiva da migração política de ex-adeptos do regime ditatorial para posições favoráveis à restauração democrática” (Reis, 2014:146). No caso da transição brasileira, antigos apoiadores da ditadura militar converteram-se em “novos democratas” (Marengo, 2007), situação que não ocorreu nos outros três países do Cone Sul, onde ocorreu a simultaneidade temporal entre a emergência de governos civis, a realização de eleições presidenciais competitivas (livres e diretas) e a eleição de uma liderança de oposição ao regime anterior. O caráter da transição brasileira teria permitido a “reciclagem” da direita autoritária brasileira e sua “reabilitação política” não só como *veto player*, mas como parceiro em coalizões eleitorais e de governo. Para Marengo (2007:96) “em contraste com o ostracismo de seus correlatos argentinos e uruguaios ou a exclusão aos postos governamentais imposta à direita chilena desde 1990 pela coalizão de centro-esquerda, a direita autoritária brasileira pôde reconverter sua identidade partidária, reposicionando-se na arena política (...)”.

Codato (2005:99 grifo nosso) corrobora esse argumento ao dizer que “a longevidade da tríade *Arena-PDS-PFL* não nos deixa esquecer que *não* houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura”, mas uma reorganização desses setores políticos no governo Sarney e a passagem das Forças Armadas para o “fundo do palco”, sem que isso significasse o seu afastamento por completo do cenário político. No governo Sarney, “eles (os militares) conservaram posições estratégicas no aparelho do Estado e a capacidade de vetar certas iniciativas dos partidos civis em termos institucionais e constitucionais” (Codato, 2005: 92). A composição do gabinete governamental revelou essa permanência da ingerência militar sobre as instituições republicanas, com a presença de seis militares como Ministros do Exército (assumido pelo general Leônidas Pires Gonçalves<sup>109</sup>), Marinha, Aeronáutica, Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), chefe do SNI e chefe da Casa Maior (Zaverucha, 2000). Ao contrário particularmente da Argentina, onde a transição democrática significou um forte rompimento com

---

<sup>109</sup> Em entrevista ao jornalista Geneton Moraes Neto, exibida no canal Globo News, em abril de 2010, o general confirmou seu papel na articulação que pressionara José Sarney a tomar posse após a morte de Tancredo Neves, impedindo que Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados, assumisse o cargo. Leônidas Pires Gonçalves disse: Eu telefonei para ele [Sarney] de madrugada. Ele me disse assim, quase textual: ‘Leônidas, estou muito constrangido de assumir amanhã sem o presidente Tancredo Neves’. Aí eu disse para ele: ‘Sarney, deu muito trabalho organizar todo esse evento de amanhã, e está previsto, de acordo com a Constituição, que você assume. Portanto, boa noite, presidente’. contou o general, repetindo o tom impositivo que teria usado com Sarney.”



o passado ditatorial, praticamente em todas suas frentes, inclusive no campo da relação entre civis e militares, “o Brasil conheceu um alto grau de continuidade política entre o regime ditatorial e o governo civil que lhe precedeu, presidido por Sarney”, que manteve estreita relação com os serviços de informação e o Exército (Codato, 2005:94).

Neste sentido, merece destaque a análise de Roniger e Sznajder sobre o impacto dos acordos estabelecidos na transição entre civis e militares sobre a Justiça de Transição, transformando-a na *injustiça* da transição brasileira.

Conversas secretas foram realizadas, envolvendo o presidente eleito Tancredo Neves, o ex-presidente Geisel e o então presidente Figueiredo. Os três chegaram a uma série de entendimentos, que não foram transformados num pacto oficial, mas deram a Tancredo Neves a necessária alavancagem para encetar os estágios finais da transição. Devido à sua natureza secreta, e à semelhança com o caso uruguaio, o acordo carecia de um fundamento institucional e aparentemente nunca foi exibido por escrito. Mesmo assim, seus termos podem ser discernidos claramente: *os civis comprometiam-se a manter a anistia de 1979 que protegia os militares contra a abertura de processos e a respeitar o alto grau de autonomia e funções dos militares em várias áreas (...). Assegurar a lei de anistia era crucial para proteger os militares de processos pela maioria das violações de direitos humanos (...). Especialmente depois de terem testemunhado o início dos julgamentos contra os comandantes militares na Argentina, o pacto não escrito aliviou as ansiedades dos militares brasileiros (...). Quando José Sarney assumiu a presidência, os militares sentiram-se confiantes de que também o novo presidente civil respeitaria aquele acordo e salvaguardaria os principais interesses das Forças Armadas* (Roniger; Sznajder, 2004:xx-xxi grifo nosso).

O silêncio sobre os crimes da ditadura foi rompido, em meados de 1985, pelo Projeto e obra “Brasil: Nunca Mais”, sem que os “direitos da transição” à verdade, à memória, à reparação das vítimas e à justiça fossem reconhecidos pelo novo governo civil como parte do conjunto de direitos democráticos. O discurso de legitimação dos valores e das práticas da Justiça de Transição não estava formulado com força suficiente nos atores políticos e sociais da transição brasileira para fazer frente ao discurso da conciliação e do pacto social da Aliança Democrática. Os movimentos sociais não incorporaram ao seu conjunto de reivindicações as exigências democráticas da Justiça de Transição, que permaneceram circunscritas aos grupos de familiares de mortos e desaparecidos políticos. Não obstante, as entidades de defesa dos direitos humanos, como a Comissão de Justiça e Paz, e partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, continuaram denunciando a violência policial exposta na repressão violenta às greves operárias dos anos 80, e exigindo o desmantelamento da estrutura repressiva herdada do regime militar e reformas no aparelho de segurança estatal, sendo esta uma clara bandeira da Justiça de Transição, ainda não formulada nesses termos naquele período.

#### 4.6 O legado ditatorial na Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, é considerada o marco legal fundamental no processo de ruptura com o passado ditatorial recente, cuja carta constitucional de 1967 representou uma afronta às liberdades individuais e públicas, e na afirmação do Estado Democrático de Direito. A Emenda Constitucional (EC) nº26/1985 que convocou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), atribuiu poderes constituintes aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado, reunidos a partir de 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional (Brasil, 1985). Dessa maneira, seguindo o disposto na EC, a ANC foi composta por um total de 559 parlamentares, sendo 487 deputados federais e 49 senadores eleitos no pleito de novembro de 1986, e 23 senadores eleitos em 1982 (Tribunal Superior Eleitoral, 2014). O PMDB, grande vencedor nas eleições de 1986, conquistou 22 dos 23 cargos para governador dos Estados, elegeu o maior número de senadores (49) e de deputados federais (260), seguido do PFL (118). Os dois principais partidos da Aliança Democrática obtiveram 378 cadeiras ou o equivalente a 77% do total na Câmara dos Deputados<sup>110</sup>, ao passo que partidos opositores, como o PDT e o PT, elegeram 24 e 16 deputados, respectivamente (Tribunal Superior Eleitoral, 2014).

No decorrer dos trabalhos da ANC, surgiu o “Centro Democrático”, mais conhecido como “Centrão”, bloco parlamentar suprapartidário, de perfil conservador, contrário às teses nacional-estatistas e aos interesses populares, que reuniu majoritariamente parlamentares dos PMDB e PFL, mas também membros do PDS, PTB e PL (Reis, 2014). O “Centrão”, “agindo como rolo compressor” (Benevides, 2009: 169), pressionou por modificações no Regimento Interno da Constituinte com o intuito de possibilitar a revisão do projeto de texto elaborado pela Comissão de Sistematização (Reis, 2014). Se por um lado, a versão final aprovada em plenária, em 22 de setembro de 1988, consagrou claros e relevantes avanços no campo dos direitos civis, políticos e sociais, por outro lado, a presença majoritária desse grupo conservador na composição da ANC garantiu um tratamento pouco progressista de determinados assuntos, como a questão agrária e dos meios de comunicação, da segurança pública e das prerrogativas militares em um regime democrático, sobretudo nos capítulos constitucionais dedicados às Forças Armadas, às Polícias Militares estaduais, ao sistema judiciário militar e à segurança pública.

Em discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, acerca dos trabalhos da Constituinte, o então deputado Luís Inácio Lula da Silva (PT-SP), afirmou que “os militares continuam intocáveis, como se fossem cidadãos de primeira classe, para, em nome da ordem e da lei, poderem repetir o que fizeram em 1964 (...)” (Da Silva, 1988). O parlamentar estava se referindo ao artigo 142 da CF/88: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são institucionais nacionais destinam-se à *defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais* e, por iniciativa de qualquer destes, *da lei e da ordem* (Brasil, 2006: 167 grifo nosso). Isso significa que, constitucionalmente, os militares possuem a prerrogativa de garantir o funcionamento dos três poderes, e também da lei e da ordem sem deixar claro como, quando e em quais condições essa intervenção ocorreria. Este artigo estabeleceu “o poder soberano e constitucional das FFAA de suspender o ordenamento jurídico sem precisar prestar contas a qualquer outra instância de poder; ou seja, os militares podem dar um golpe de Estado amparados pelo preceito constitucional” (Zaverucha, 2010:67).

Para garantir que seus interesses fossem garantidos na nova Carta Magna, as Forças Armadas nomearam 13 oficiais superiores para fazerem *lobby* juntamente aos constituintes (Zaverucha, 2010). Além disso, os grupos castrenses contaram com a presença de ex-aliados do regime militar em posições estratégicas no interior da ANC, como foi o caso do senador Jarbas Passarinho (PDS-PA), coronel da reserva e ex-ministro dos governos Costa e Silva, Médici e Figueiredo, que presidiu a “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições” da ANC, responsável pelos capítulos que trataram das Forças Armadas e da Segurança Pública; assim como do deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE), um dos principais articuladores do “Centrão”, como relator da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, que discutiu o papel das Polícias Militares (PMs) e das Forças Armadas no regime democrático (Assembleia Nacional Constituinte, 1988).

A Subcomissão desconsiderou as propostas encaminhadas para apreciação que tratavam da extinção do SNI e suas ramificações, como as Divisões de Segurança Interna (DSI) e as Assessorias de Segurança Interna (ASI), também remanescentes do sistema de informação (ou “espionagem”) da ditadura militar (Zaverucha, 2010). Além disso, “a Constituição de 1988 não restabeleceu o direito do Senado de aprovar o diretor-geral do SNI, nem aprovou uma lei que explicitamente estabelecesse um controle congressional sobre as atividades dos diversos serviços de inteligência existentes no Brasil” (Zaverucha, 2010:47). Além do não enfrentamento por parte

dos constituintes desse legado ditatorial no âmbito dos serviços de inteligência, a Subcomissão de maneira a garantir o controle parcial do Exército sobre as PMs e Corpos de Bombeiro, indo contra a ideia de divisão entre as forças responsáveis pela ordem *interna* (segurança pública) e as forças responsáveis pela ordem *externa*, e reforçando a concepção de que as Polícias Militares são forças auxiliares e reserva do Exército. Sobre estas duas questões, a crítica de Zaverucha é contundente.

Quando se dá a transição para a democracia, há uma preocupação dos novos governantes em tirar a polícia do controle das Forças Armadas. O objetivo é tornar nítida a separação das duas funções: a polícia é responsável pela ordem interna, ou seja, pelos problemas de segurança pública, enquanto os militares federais se encarregam dos problemas externos, leia-se, da guerra. A Constituição de 1988 não procurou fazer essa separação. Ao contrário, dificultou-a. Pela primeira vez na história republicana, uma Constituição concedeu aos membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros o *status* de servidor público militar, idêntico ao usufruído pelos integrantes das Forças Armadas (Zaverucha, 2000:42).

O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum durante os regimes autoritários. Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempos de paz, o Exército é quem se torna reserva da política (...). As democracias traçam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas. (Zaverucha, 2010: 52).

A partir do Decreto-Lei nº 1.072/69, que extinguiu as corporações civis locais e as transformou em polícias militares destinadas ao patrulhamento ostensivo e preventivo fardado, “os PMs passaram a ficar sujeitos ao trinômio: instrução militar, regulamento militar e justiça militar” (Zaverucha, 2000:42). Dois anos antes, em 1967, a ditadura brasileira criara a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), pelo Decreto-Lei nº 317 (revogado pelo Decreto-Lei nº 667/69<sup>111</sup>), subordinada ao Estado-Maior do Exército<sup>112</sup>, imbuída das competências de inspecionar, controlar e coordenar as Polícias Militares, exercendo o controle, por exemplo, sobre sua organização, instrução, efetivos, armamentos e material bélico (Brasil, 1969). Essa legislação definiu as Polícias Militares como forças auxiliares e reservas do Exército, o foro militar como instância competente como para processar e julgar os membros das Polícias Militares nos crimes definidos em lei como militares e o Regimento Disciplinar da corporação redigido à semelhança do Disciplinar do Exército (Brasil, 1969). E, ainda, como alerta

---

<sup>111</sup> Alguns artigos foram alterados pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de Janeiro de 1983.

<sup>112</sup> O “Comando de Operações Terrestres” (COTER), órgão operacional do Exército, criado em 1990, incorporou as funções da IGPM, passando “a realizar estudos. *O Exército, portanto, aumento seu controle sobre as PMs* (Zaverucha, 2000:43 grifo nosso).

Zaverucha (2000: 43 grifo nosso), “as PMs copiam o modelo de batalhões de infantaria do Exército; são regidas pelo mesmo Código Penal e de Processo Penal Militar das Forças Armadas; (...); seus serviços de inteligência continuam (...) a fazer parte do sistema de informação do Exército”, P.53 “O que presenciamos no Brasil é uma estrutura militar fazendo o papel de polícia. Ou seja, *mais tropa do que polícia*.”

A CF/88 recepcionou o Decreto-Lei nº667/69 e as atribuições da IGPM foram mantidas pela nova Carta Magna, com a exceção do controle sobre a instrução das polícias e o sistema judiciário militar, “único foro juridicamente capaz de retirar postos e patentes militares” (Reis, 2014: 164). A jurisdição da Justiça Militar, ao invés de sofrer limitações com o advento da CF/88, manteve-se bastante ampla e resguardou aos tribunais e juízes militares e competência de processar e julgar os crimes militares definidos em lei; e aos tribunais e juízes dos Estados de processar e julgar os crimes militares praticados pelos policiais militares e bombeiros dos Estados (“militares estaduais”). Apenas em 1996, a Lei nº 9.299, inspirada no Projeto de Lei do deputado Hélio Bicudo (PT-SP), alterou os dispositivos dos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar<sup>113</sup> e eliminou o foro militar para casos de *crimes dolosos contra a vida* cometidos contra *civis* por *policiais militares*, em suas funções de policiamento, que passaram a ser de competência da *Justiça comum* e não mais da Justiça militar<sup>114</sup>(Brasil, 1996).

---

<sup>113</sup> Regulamentados pelos decretos-leis nº 1.001 e nº 1.002, de 21 de outubro de 1969.

<sup>114</sup> “Art.9º Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, *quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum*. (...) Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz: (...) § 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum” (Brasil, 1996).

Por decisão do Superior Tribunal Militar, esta Lei não se aplica aos membros das Forças Armadas (Zaverucha, 2000; 2010).

## 5 ESTADO E SOCIEDADE ANTE A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (1990-2010)

Na década de 90, houve um incremento da participação brasileira no sistema de proteção internacional dos direitos humanos, assim como nos foros de discussão do tema. Pode-se destacar a ratificação pelo Brasil, em novembro de 1990, da “Convenção sobre os Direitos das Crianças” e, em janeiro de 1992, dos dois pactos da ONU – o “Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos” e o “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” – ambos abertos a ratificação em 1966 e vigentes desde 1976. O Brasil também participou ativamente da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, sendo o embaixador brasileiro Gilberto Sabóia escolhido para redigir a Declaração de Viena (Alves, 1994). Contudo, este posicionamento internacional não se refletiu internamente na adoção de mecanismos de Justiça de Transição pelo Estado brasileiro, com vistas a um amplo e efetivo enfrentamento do legado de violações de direitos humanos da ditadura militar, que continuou à margem da agenda oficial.

A presença de militares e de atores políticos emblemáticos da ditadura militar em cargos de alto escalão do governo fez-se notória no mandato do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) e, mais ostensivamente, no governo de seu vice, Itamar Franco (1992-1994). A despeito de algumas ações no sentido de um maior controle civil sobre as atividades das Forças Armadas<sup>115</sup>, o Ministério da Justiça, no governo Collor, foi assumido por Jarbas Passarinho e a chefia da Casa Civil por Jorge Bornhausen, eminentes lideranças civis, de perfil autoritário, ligadas aos interesses castrenses, capazes de impedir o encaminhamento de iniciativas estatais no campo da Justiça de Transição. Por um lado, a extinção do SNI e de suas ramificações (Medida Provisória nº150/1990) não desencadeou uma ampla reforma das instituições de inteligência, nem a revisão da Lei de Segurança Nacional, ou facilitou o acesso público às fichas com dados pessoais dos serviços de informação, transferidos para o Centro de Informações do Exército<sup>116</sup> (Zaverucha, 2000). Por outro lado, o governo Collor instituiu a política nacional de arquivos públicos e privados (Lei nº 8.159/91), sendo esta “a primeira lei de arquivos” após a Constituição Federal de 1988, que consagrou o recurso jurídico do *habeas-data* (Pereira: 2013: 278). A

---

<sup>115</sup> Zaverucha (2000:305) conclui em seu estudo que “Collor diferenciou-se de Sarney, Itamar e FHC pela disposição, muitas vezes atabalhoada, de enfrentar determinados interesses castrenses”. O autor destaca algumas ações do governo Collor nesse sentido, como a diminuição do orçamento militar e a suspensão de projetos nucleares coordenados pelas Forças Armadas.

<sup>116</sup> Denominação alterada, pelo Decreto de 23 de dezembro de 1992, para “Centro de Inteligência do Exército”.

legislação aprovada facilitou o processo de abertura dos arquivos dos Departamentos Estaduais de Ordem Política e Social (DEOPS), cuja documentação, em alguns Estados, pôde ser consultada por ex-perseguidos políticos e familiares de mortos e desaparecidos políticos e também pelo público em geral, como ocorreu no caso do DEOPS São Paulo, a partir de 1994 (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

Itamar Franco, que assumiu a presidência da República, após o processo de *impeachment* de Fernando Collor, nomeou nove ministros militares: dada a inexistência do Ministério da Defesa<sup>117</sup>, as Forças Armadas assumiram seus respectivos ministérios (Exército, Marinha e Aeronáutica), o Estado-Maior das Forças Armadas<sup>118</sup> e a Casa Militar<sup>119</sup>, além de ministérios civis, como o Ministério de Comunicações, Transporte, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e Secretaria de Administração Federal, comandados por oficiais da reserva (Zaverucha, 2000). A ostensiva presença de membros das Forças Armadas no governo Itamar também se deu em cargos do segundo escalão e militares assumiram a gerência da Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), dentre outros órgãos vinculados ao governo federal (Zaverucha, 2000) Esse aspecto é comentado criticamente pelo autor de *Fragil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*.

Desde o fim do regime militar, nunca tantos oficiais da reserva foram apontados para cargos de confiança do segundo escalão. *Itamar retribuiu com generosidade o apoio dado pelas Forças Armadas para a sua assunção presidencial.* Isto dá uma ideia da fragilidade política com que Itamar assumiu a presidência e, tal como Sarney, procurou proteção entre os militares. Frisa-se que *a presença de quase uma dezena de ministros militares, além das nomeações de militares para o segundo escalão, não foi, praticamente, contestada nem pelos partidos políticos nem pela imprensa nem pela intelectualidade* (Zaverucha, 2000: 115).

Tendo em vista inércia do poder público e o silêncio dos militares frente ao legado de violações de direitos humanos da ditadura militar, em um contexto político e institucional pouco

---

<sup>117</sup> Criado pela Lei Complementar nº97, de 09 de junho de 1999.

<sup>118</sup> Extinto pela Medida Provisória (MP) 1.911-8/1999, de 29 de junho de 1999. No governo do Presidente Lula, pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, foi criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas como um órgão de assessoramento do Ministro da Defesa, destinado ao planejamento das ações conjuntas das três Forças Armadas em missões de paz e operações especiais (Brasil, 2010).

<sup>119</sup> Substituída pelo atual Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, instituído pela MP nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999.

favorável às ações governamentais de Justiça de Transição, os familiares de mortos e desaparecidos políticos, com o apoio de entidades de direitos humanos, como a Comissão de Justiça e Paz (CJP) e o Grupo Tortura Nunca Mais, empreenderam ações extraoficiais no sentido de buscar informações e esclarecer o destino final de seus parentes vítimas de desaparecimento forçado.

### **5.1 Iniciativas sociais contra o silêncio e o esquecimento: a descoberta das valas clandestinas e a afirmação do direito à verdade**

No âmbito da apuração da verdade, o principal e mais impactante acontecimento desse período foi a descoberta, em 1990, do local que ficou conhecido como “Vala Clandestina de Perus”. Em virtude de uma investigação sobre violência policial, realizada pelo jornalista e repórter Caco Barcelos nos arquivos do Instituto Médico Legal (IML) de São Paulo, comprovou-se a existência de uma vala comum no Cemitério Dom Bosco, em Perus, na periferia paulista, onde presos políticos da ditadura militar, mortos sob tortura ou executados por agentes da repressão, foram enterrados com nomes falsos, juntamente com centenas de corpos de indigentes (Benevides, 2009; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009). A identificação da identidade de possíveis desaparecidos políticos enterrados na vala clandestina iniciou-se com uma pesquisa detalhada na documentação disponível no IML sobre os casos de mortes por “causas violentas” ocorridas em São Paulo, no início dos anos 70, particularmente aqueles encaminhados ao IML pelos policiais do antigo DOPS, cujo histórico de morte constava, em todos os casos, “tiroteios com ordem de segurança, após ordem de prisão” (Vala, 1995). Barcelos explica, com pormenores, como chegou aos nomes dos militantes políticos assassinados pelo regime militar e sepultados irregularmente em Perus.

O passo seguinte foi tentar saber quem estava enterrado naquela vala e, então, usei o Banco de Dados. Havia alguns vestígios das ossadas nos livros da administração do Cemitério de Perus. Com a ajuda da Suzana Lisbôa, encontramos uma documentação bastante específica dentro do Instituto Médico Legal, *em alguns laudos de exame necroscópico de vítimas da polícia política havia a letra "T" em vermelho, "T" de terrorista, esta era uma indicação dos policiais daquele período de que se tratava de um preso político*. No entanto, a partir do final de 1973, não mais encontrei a letra "T" em vermelho. De qualquer forma, isso nos facilitou a procura, cruzamos as informações do Banco de Dados a partir de 1971, data de fundação do cemitério de Perus, até 1976, momento em que retiraram os corpos das quadras 1 e 2 da Gleba 1 e as colocaram na



vala, após terem permanecido cerca de seis meses em uma sala da administração, com as listas de mortos e desaparecidos políticos e seus codinomes, o que nos permitiu chegar a um grau de certeza de que pelo menos 6 dos militantes, considerados "mortos oficiais" certamente estavam enterrados naquela vala. (...). Este resultado foi possível checando os livros de registro de entrada do cemitério.(....) (Barcelos, 2001:223).

O passo seguinte foi procurar os parentes desses militantes em três estados brasileiros e seis cidades. Vocês imaginem o que significou a descoberta para esta gente. Eles deram seus depoimentos bastante emocionados, já que realmente havia um grau de certeza muito grande. (...) (Barcelos, 2001:225). Eu produzi uma reportagem para o *Jornal Nacional*, que foi ao ar no mesmo dia. Mas o *Globo Repórter* só foi ao ar cinco anos depois, em 1995, quando da discussão sobre a Lei dos Desaparecidos (Barcelos, 2001:224 grifo do autor).

O trabalho de resgate e identificação dos restos mortais foi acompanhado pela “Comissão Especial de Investigação das Ossadas de Perus”, criada pela Prefeita de São Paulo, Luíza Erundina, que assumiu um papel ativo, ao lado dos familiares das vítimas e entidades de direitos humanos, nesse processo de busca pela verdade. A Câmara Municipal de São Paulo instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de investigar as irregularidades ocorridas no Cemitério de Perus e a Câmara Federal criou a “Comissão de Representação Externa de Busca de Desaparecidos” (1990-1994), presidida pelo deputado Nilmário Miranda (PT-MG), que trabalhou na elucidação de casos de brasileiros desaparecidos em países do Cone Sul (Argentina e Chile) e no resgate de restos mortais de desaparecidos políticos.

A Prefeitura de São Paulo assinou um convênio com o Departamento de Medicina Legal da Universidade Estadual de São Paulo (DML/Unicamp), que procedeu aos exames genéticos e periciais dos restos mortais. Segundo o *Dossiê Ditadura*, “os familiares e defensores de direitos humanos reivindicavam a transferência das ossadas para o DML/Unicamp, pois no IML de São Paulo ainda atuavam alguns médicos-legistas que assinaram laudos falsos de presos políticos mortos sob tortura” (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 25).

A investigação realizada a partir dos restos mortais encontrados na vala comum levou à identificação de duas vítimas da ação repressiva, cujos despojos foram entregues às famílias; também foi possível o reconhecimento da verdadeira identidade de outros militantes políticos assassinados e enterrados no Cemitério Dom Bosco de Peru, em covas individuais. A participação dos poderes executivo e legislativo municipais na investigação sobre a Vala Clandestina de Perus sofreu uma interrupção com o fim do mandato de Erundina, sucedida por

Paulo Maluf. Tal como observa Benevides (2009:200), “o caso foi devidamente engavetado como tantos outros que se referiam aos direitos humanos; nada mais sobre as ‘ossadas de Perus’ foi divulgado pela Prefeitura ou pela Câmara Municipal.

Em abril de 1991, a Comissão de Justiça e Paz (CPJ-SP), familiares das vítimas da repressão e médicos-legistas da Unicamp estiveram à frente das investigações no Cemitério de Xambioá, região do Araguaia, no Estado do Tocantins, onde foram encontrados as supostas ossadas de dois guerrilheiros, militantes do Partido Comunista do Brasil (PcdoB), desaparecidos desde 1972: Francisco Manuel Chaves, cuja identidade ainda não foi confirmada e Maria Lúcia Petit da Silva<sup>120</sup>, a “primeira e única” vítima do massacre da Guerrilha do Araguaia a ter seus restos mortais identificados e entregues à família, em 1996, para a realização da cerimônia fúnebre (Benevides, 2009; Brasil, 2007; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 355).

A primeira caravana à região do Araguaia ocorreu no início dos anos 80, formada essencialmente por familiares dos guerrilheiros mortos pelas Forças Armadas, em busca de informações sobre seus parentes. Até a criação da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), em 1995, as ações de busca dos restos mortais de militantes políticos foram empreendidas, em sua maior parte, pelos familiares das vítimas, organizações de direitos humanos e equipes de técnicas especializadas, sem o envolvimento efetivo por parte do poder público.

## **5.2 A dimensão reparatória da Justiça de Transição no Brasil: a Lei nº 9.140/95, a criação da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a instituição da Comissão de Anistia**

Durante as eleições de 1994, os dois principais candidatos à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva, ambos com histórico político de oposição à ditadura militar, comprometeram-se com os familiares das vítimas da repressão, caso fossem eleitos, a esclarecer os casos de morte e desaparecimento forçado e, sobretudo, a ensejar esforços na busca dos restos mortais dessas pessoas (Brasil, 2007). As demandas dos familiares foram sistematizadas em uma *Carta-Compromisso*, divulgada no período de campanha eleitoral

---

<sup>120</sup> Os irmãos de Maria Lúcia Petit – Jaime e Lúcio Petit – configuram entre os 62 desaparecidos políticos da Guerrilha do Araguaia cujos restos mortais ainda não foram encontrados (Brasil, 2007; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

e entregue aos candidatos, cujo conteúdo reproduzia as reivindicações históricas do movimento, que não se restringiam à concretização do direito à verdade e à reparação, com o esclarecimento circunstancial das violações e a devida reparação às vítimas e seus familiares, mas incluíam demandas coletivas como o afastamento de ex-integrantes do aparato repressivo da ditadura militar de cargos públicos, o acesso irrestrito aos arquivos da repressão política, a tipificação do crime tortura, a desmilitarização das polícias estaduais, a aprovação Projeto de Lei do Deputado Hélio Bicudo (PT-SP) que retira a competência da Justiça Militar de processar e julgar crimes dolosos contra a vida praticados por militares contra civis, dentre outras expressas a seguir:

- 1- *Reconhecimento público formal pelo Estado brasileiro de sua responsabilidade plena na prisão, na tortura, na morte e no desaparecimento dos opositores políticos entre 1964 e 1985;*
- 2- *Imediata formação de uma Comissão Especial de Investigação e Reparação, no âmbito do Poder Executivo Federal, integrada por Ministério Público, Poder Legislativo, OAB, representantes de familiares e dos grupos Tortura Nunca Mais, como poderes amplos para: 2.1 investigar, convocar testemunhas, requisitar arquivos e documentos, exumar cadáveres, com a finalidade de esclarecer cada um dos casos de mortos e desaparecidos políticos ocorridos, determinando-se as devidas reparações;*
- 3- *Compromisso de não indicar para cargos de confiança pessoas implicadas nos crimes da ditadura militar e de afastá-las do serviço público;*
- 4- *Compromisso de abrir irrestritamente os arquivos da repressão política sob sua jurisdição;*
- 5- *Compromisso de anistiar plenamente cidadãos vítimas da ditadura e reparar os danos causados a eles e seus familiares;*
- 6- *Edição de lei incriminadora assegurando o cumprimento do artigo 5º, parágrafo III da Constituição Federal, que proíbe a tortura e o tratamento desumano e degradante;*
- 7- *Desmilitarização das Polícias Militares estaduais e sua desvinculação do Exército;*
- 8- *Aprovação do projeto de Hélio Bicudo, que retirava da Justiça Militar a competência para julgar crimes contra civis;*
- 9- *Desmantelamento de todos os órgãos de repressão política;*
- 10- *Revogação da chamada Doutrina de Segurança Nacional (Brasil, 2007: 33 grifo nosso).*

Após a eleição de FHC, em audiência inédita com o Ministro da Justiça, Nelson Jobim, os membros da Comissão de Familiares de Presos Políticos, Mortos e Desaparecidos Políticos e pelo Grupo Tortura Nunca Mais reafirmaram os dez pontos da Carta-Compromisso e entregaram ao ministro uma cópia do “Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos”, um valioso documento contendo extensas informações sobre as vítimas da repressão política e as circunstâncias de sua morte ou desaparecimento, colhidas por esses grupos ao longo de duas décadas, totalizando 152 nomes, inclusive os desaparecidos no exterior (Argentina e Chile) e os mortos no exílio (Brasil, 2007; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a

Violência do Estado, 2009). O *Dossiê*, prefaciado pelo cardeal Evaristo Arns e o jurista Fábio Konder Comparato, nas primeira e segunda edições, respectivamente, assim como o “Brasil: Nunca Mais”, serviram de base para a elaboração da lista anexa à primeira legislação criada pelo Estado brasileiro para lidar com as violações de direitos humanos do regime militar.

O Projeto de Lei 869 foi preparado pelo chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, que integrou a Comissão de Justiça de Paz da Arquidiocese de São Paulo, com a colaboração da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, mas com escassa discussão no legislativo das exigências dos familiares de apuração completa dos crimes e punição dos perpetradores (Brasil, 2007). Esses grupos reivindicavam, além dos pontos expressos na Carta Compromisso, a inclusão no PL/86 da inversão do ônus da prova, no sentido que o Estado (e não os familiares) fosse o responsável por “diligenciar as investigações cabíveis, buscando provar não ser ele o responsável direto pelos assassinatos” (Brasil, 2007:37).

Em dezembro de 1995, dez anos após o término do último governo militar, o Estado brasileiro adotou a primeira medida oficial de Justiça de Transição do período democrático. Sob a pressão de entidades nacionais e internacionais de direitos humanos<sup>121</sup> e acatando parcialmente as demandas apresentadas pelos familiares das vítimas, ocorreu a aprovação da Lei nº 9.140/95<sup>122</sup> que reconheceu como “mortas”, para todos os efeitos legais, as pessoas desaparecidas no período de 2 de setembro de 1961<sup>123</sup> a 15 de agosto de 1979 “em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas” e que “por este motivo tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias” (Brasil, 1995; Brasil, 2007). Os nomes dos 136 desaparecidos políticos reconhecidos como mortos, a data de seu nascimento e de seu desaparecimento estão relacionados no Anexo I da Lei, ao passo que, no anexo II, há uma tabela para o cálculo da indenização, a título reparatório, levando-se em consideração a idade da pessoa à época do desaparecimento e a sua expectativa média de sobrevida.

---

<sup>121</sup> A Anistia Internacional, a *Human Rights Watch*, a Federação de Familiares de Desaparecidos da América Latina (Fedefam), a Comissão Permanente de Direitos Humanos da Câmara Federal, o Grupo Tortura Nunca Mais/Rio de Janeiro (GTNM/RJ), dentre outros organismos nacionais de direitos humanos, cobraram do governo brasileiro uma atitude investigativa e punitiva frente ao legado de violações de direitos humanos da ditadura militar, sobretudo para a questão dos mortos e desaparecidos políticos (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009).

<sup>122</sup> O texto da Lei, com exceção da listagem dos mortos e desaparecidos políticos e da tabela para o cálculo da indenização, encontra-se no Anexo II da tese.

<sup>123</sup> A mesma data inicial e final de abrangência da Lei de Anistia.

Quanto ao período de reconhecimento das mortes, os legisladores entenderam que a ordem constitucional foi rompida em 1961, com a intervenção militar para impedir a posse de João Goulart (Brasil, 2007) e, por este motivo, a Lei abrangeria um período histórico anterior ao golpe militar de 1964. Posteriormente, a data de abrangência para efeito de reconhecimento e indenizações foi ampliada para 05 de outubro de 1988, entendendo-se que a repressão estatal não cessou em 1979 (Brasil, 2002a; 2007). Esta mudança possibilitou que novos processos fossem apresentados para a apreciação da Comissão. Outra ampliação ocorreu em 2004, com a inclusão de casos de mortes em consequência de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes públicos; e também dos casos de suicídios cometidos na iminência a prisão ou em decorrência de sequelas psicológicas resultante de atos de tortura (Brasil, 2004).

A Lei também previu a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) subordinada ao Ministério da Justiça e composta por sete integrantes designados pelo Presidente da República<sup>124</sup>. A Comissão ficou a cargo do reconhecimento da morte de pessoas desaparecidas não relacionadas no Anexo I da Lei e da investigação das mortes com motivação política (“causas não naturais”) ocorridas “em dependências policiais ou assemelhadas”<sup>125</sup> (Brasil, 1995). Miranda e Tibúrcio (1999) destacam a discussão sobre o conceito de “dependência assemelhada” e afirmam a suspeita de que o termo foi introduzido na Lei para que as mortes de Carlos Marighella e Carlos Lamarca, dentre outras, não fossem investigadas pela Comissão. Poderia ser alegado que estas não ocorreram em um local físico assemelhado a uma dependência policial<sup>126</sup>e, dessa forma, não haveria o reconhecimento da responsabilidade estatal nesses dois casos de grande repercussão.

A discussão sobre o local da morte apareceu na apreciação do caso do estudante secundarista Edson Luiz Lima Souto, morto em 1968, no restaurante Calabouço, no Rio de Janeiro. Em um primeiro momento, o relator do processo na CEMDP alegou que o Calabouço

---

<sup>124</sup> Sendo um deputado da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, uma pessoa com vínculo com os familiares das vítimas, um membro do Ministério Público Federal, um representante das Forças Armadas e outras três pessoas de livre escolha do Presidente da República (Brasil, 1995).

<sup>125</sup> A Lei nº 10.875 de 1º de Junho de 2004 alterou vários dispositivos da Lei 9.140/95, com destaque para a mencionada ampliação das atribuições da Comissão no reconhecimento de outras mortes. Também modificou o Art.5 sobre a composição da Comissão, ficando estabelecido que sejam escolhidos integrantes do Ministério da Defesa (e não das Forças Armadas) e o Art.6 sobre o funcionamento da Comissão, que passou a funcionar junto à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

não configurava em “dependências policiais ou assemelhadas”; porém, ocorreu um pedido de vistas do processo e, no novo relatório, prevaleceu o argumento de que o local foi invadido por forças policiais e, portanto, poderia ser considerado um local assemelhado àquele exigido na Lei nº 9.140/95 (Brasil, 2007:80). Houve forte reação de vários juristas e entidades de direitos humanos a essa estreita interpretação e prevaleceu a tese de que “*dependência assemelhada* não é um conceito territorial, físico, referente a determinado local, mas sim um conceito jurídico-político” (Miranda; Tibúrcio, 1999: 17 grifo dos autores). Dessa maneira, independente do local onde a pessoa foi morta, a responsabilidade do Estado deveria ser reconhecida sempre que esta se encontrasse sob a custódia de agentes públicos e que sua morte tivesse ocorrido por causas não naturais e por motivação política (Miranda; Tibúrcio, 1999).

A Comissão Especial também seria responsável por “envidar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados” (Brasil, 1995), a despeito de não prever qualquer tipo de responsabilização penal dos envolvidos nas graves violações de direitos humanos. Graças às mudanças introduzidas pelas novas leis promulgadas em 2002 e 2004, que ampliaram os efeitos da Lei de 1995, quase a totalidade dos casos apresentados foi examinada pela Comissão.

A CEMDP realizou a análise, a investigação e o julgamento de processos relativos a 339 casos de mortes e desaparecimentos de opositores políticos, inclusive estrangeiros, por autoridades públicas no período de 1961 a 1988 (Brasil, 2007). Deste total, 221 casos foram deferidos pela Comissão e os familiares tiveram direito à reparação indenizatória. Acrescentou-se a esse total os 136 nomes que já constavam no Anexo da Lei nº 9.140/95, sendo a responsabilidade estatal nesses casos imediatamente reconhecida quando da sua promulgação (Brasil, 2007). O relatório da Comissão Especial adverte para a exclusão da competência da Comissão quanto ao indiciamento penal dos envolvidos nos atos de repressão.

Não foram analisados, nem julgados, os atos dos envolvidos na atividade de repressão política, mas as circunstâncias das mortes. Ou seja, o foco se concentrou em examinar apenas se as pessoas foram ou não mortas pelos agentes do Estado e como isso aconteceu (Brasil, 2007: 48 grifo nosso).

Por um lado, a Lei 9.140/95 pode ser considerada um marco por reconhecer legalmente a responsabilidade do Estado brasileiro pelas violações de direitos humanos praticadas no período da ditadura militar, inclusive as mortes e os desaparecimentos ocorridos em cooperação com os

aparatos repressivos de outros regimes autoritários no Cone Sul, no âmbito da Operação Condor (Mezarobba, 2010; Miranda; Tibúrcio, 1999). Por outro lado, as principais reivindicações dos familiares de mortos e desaparecidos políticos não foram contempladas pela legislação, que foi alvo das seguintes críticas apontadas pelo grupo.

1- *Eximiu o Estado da obrigação de identificar e responsabilizar os agentes que estiveram ilegalmente envolvidos com a prática de tortura, morte e desaparecimento de opositores ao regime ditatorial*, pois a impunidade relacionada aos crimes cometidos no passado em nome do Estado é um passaporte para a impunidade no presente.

2- *Não responsabilizou o Estado pela apuração das circunstâncias de mortes e desaparecimentos, cabendo aos familiares o ônus da comprovação pelas denúncias apresentadas*. Os atestados emitidos sobre os desaparecidos, portanto, são vagos, não contendo data, local ou causa mortis, apenas declaram que o desaparecido morreu no ano mencionado no anexo I da lei 9.140/95.

3- *Não obrigou o Estado a proceder à localização dos corpos dos desaparecidos*, somente agiria com base nos indícios apresentados pelos familiares. Ao assumir a responsabilidade pela morte dessas pessoas e indenizar os familiares, o Estado deveria localizar, identificar e entregar os restos mortais, direito e principal reivindicação dos familiares. *Bastaria, para isso, que os principais arquivos da repressão política – principalmente os do Exército, Marinha, Aeronáutica, SNI e Polícia Federal – fossem abertos*.

4- Inicialmente, a lei excluiu brasileiros que morreram após 1979 e brasileiros que foram assassinados em ações conjuntas das ditaduras do Cone Sul.

5- A exigência de que o requerimento de pedido de indenização para a Comissão Especial fosse apresentado somente pelos familiares, *tratando a questão dos mortos e desaparecidos unicamente como uma “questão familiar” e não uma exigência e um direito de toda a sociedade* (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 50, grifo nosso).

Tal como mencionado no *Dossiê*, o ônus da prova foi deixado a cargo dos familiares das vítimas, que receberam a orientação no sentido de entrar com os requerimentos, localizar as testemunhas e realizar pesquisas nos arquivos da repressão (Miranda; Tibúrcio, 1999). Ademais, a Lei não avançou do ponto de vista do conhecimento da verdade e do alcance da justiça ao não estabelecer como seu propósito, respectivamente, o esclarecimento circunstancial das violações, a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos e a identificação e a punição dos autores dos crimes, sendo estas as principais demandas dos familiares de mortos e desaparecidos, conforme aponta Mezarobba:

Durante toda a ditadura, e depois, na redemocratização, familiares de mortos e desaparecidos políticos seguiram lutando para que se houvesse justiça, mas suas demandas pautavam-se principalmente pelo conhecimento da verdade (a revelação das condições em torno dos crimes), a apuração das responsabilidades dos envolvidos e a localização e identificação dos despojos das vítimas. O pagamento de reparações jamais figurou entre as prioridades reivindicadas (Mezarobba, 2010: 13 grifo nosso).

Somente em 2002, com a Lei nº 10.559/02, que revogou uma medida provisória anterior, a reparação financeira foi estendida aos perseguidos e presos políticos que sofreram tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes. Esta Lei regulamentou e ampliou o Regime do Anistiado Político cujos direitos incluem a declaração de anistiado político, a reparação econômica de caráter indenizatório e a restituição de direitos, tais como a contagem de tempo para fins previdenciários e o reconhecimento de diplomas obtidos no exterior. Esta Lei também instituiu a Comissão de Anistia no Ministério da Justiça com o objetivo de examinar os requerimentos de reparação econômica de caráter indenizatório dos anistiados políticos (Brasil, 2002b). Em agosto de 2011, a Comissão completou 10 anos de trabalho e, até dezembro de 2010, foram realizadas 836 sessões de julgamento, sendo apreciados 59.163 pedidos de anistia ou indenização em função de perseguição política, sendo 35% (21.138) desses casos indeferidos e 65% (38.025) deferidos; deste último total, 64% (24.454) receberam a declaração da condição de anistiado político e conseguiram a restituição de direitos e 36% (13.571) obtiveram a reparação econômica, de caráter indenizatório, nas modalidades previstas na Lei nº 10.559/2002 (Comissão..., 2011).

A Comissão de Anistia, além de garantir o cumprimento das medidas de reparação previstas na legislação, adota uma série de iniciativas que visam a reparação histórica e moral das vítimas da repressão, dentre as quais destacam-se as Caravanas da Anistia, com pedidos de desculpas oficiais e homenagens públicas aos anistiados políticos; a inauguração de placas e monumentos em reconhecimento à luta política do anistiado; e o Projeto Marcas da Memória que consiste na realização de audiências públicas e entrevistas com os perseguidos políticos utilizando os critérios da História oral, além da publicação de livros de memórias dessas pessoas e o fomento a iniciativas culturais da sociedade civil que difundam a temática dos direitos humanos e da memória política (Comissão de Anistia, 2010). Também podemos destacar o projeto de criação do Memorial Nacional da Anistia, em parceria com a UFMG, que cedeu o espaço anexo da antiga Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) para a instalação desse centro de documentação da memória das vítimas da repressão política.

Tal como a CEMDP, a Comissão de Anistia não possui a competência para investigar e punir os torturadores e demais membros do aparato repressivo do regime militar envolvidos em violações de direitos humanos. As insuficiências das duas comissões são ressaltadas pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, uma organização da sociedade



civil que desde 1979 reúne informações sobre as violações de direitos humanos do regime autoritário brasileiro.

No Brasil, a CEMDP e a Comissão de Anistia, ambas de caráter administrativo, têm poderes muito limitados de investigação a respeito da atividade repressiva do Estado durante a ditadura, e não obtiveram o apoio dos diversos governos civis para implementar essa tarefa. Por isso, não se constituem como *Comissões de Verdade*. Além disso, suas diligências e julgamentos, embora sejam considerados públicos, não são acompanhados pela sociedade de forma aberta, ampla e sistemática (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009: 50, grifo do autor).

Na avaliação de Abrão e Torelly (2010), o foco da Justiça de Transição no Brasil se deu pela dimensão da reparação, com a ênfase nas políticas de reparação material e moral das vítimas, de conhecimento da verdade e de valorização da memória coletiva, como as citadas anteriormente na descrição do trabalho da Comissão de Anistia. Por parte da sociedade civil, sobretudo das organizações de direitos humanos, a crítica é que a reparação das vítimas no Brasil ocorreu essencialmente por processos indenizatórios e que o debate não deveria estar centrado somente na questão econômica, pois há uma série de demandas ainda não contempladas. O Quadro 8 apresenta uma comparação entre as competências das Comissões de Reparação e das Comissões da Verdade. Dentre poderes exclusivos das Comissões da Verdade, incluem os de solicitar documentos ainda classificados como secretos, convocar testemunhas e depoentes, ouvir pessoas sob cláusula de confidencialidade e requisitar proteção para pessoa sob risco ou ameaça.

**Quadro 8 – Comparativo de poderes entre as Comissões de Reparação e da Verdade**

Poder	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (1961-1985)	Comissão de Anistia (1946-1988)	Comissão Nacional da Verdade (1946-1988)
Solicitar documentos públicos e privados	Sim	Sim	Sim
Solicitar documentos ainda classificados como secretos	Não	Não	Sim
Requisitar informações	Sim	Sim	Sim

Convidar testemunhas e depoentes	Sim	Sim	Sim
Convocar testemunhas e depoentes	Não	Não	Sim
Ouvir pessoas sob cláusula de confidencialidade	Não	Não	Sim
Realizar e solicitar pareceres técnicos	Sim	Sim	Sim
Realizar e solicitar perícias	Sim	Não	Sim
Promover audiências públicas	Não	Sim	Sim
Requisitar proteção para pessoa sob risco ou ameaça	Não	Não	Sim

Fonte: Torelly, 2012: 295; Brasil, 1995; 2002;2011.

A aprovação da Lei nº 9.140/95 e o trabalho da CEMDP foram importantes no reconhecimento da responsabilidade do Estado pelos crimes da ditadura contra opositores políticos. Após uma década desde o fim do período autoritário, um primeiro passo foi dado no sentido de romper com o silêncio institucional acerca do legado de violações de direitos humanos do regime anterior. Em uma primeira fase, nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ênfase foi na reparação econômica por meio do pagamento de indenizações aos familiares das vítimas cujo processo foi deferido na CEMDP.

O livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade* da CEMDP, lançado em agosto de 2007, apresentou um registro dos 11 anos de trabalho da Comissão, que encerrou suas atividades no final de 2006<sup>127</sup>. Esta publicação do governo federal representou um marco ao ser o mais completo registro histórico oficial sobre a repressão política no Brasil e um resgate da memória

<sup>127</sup> Outras quatro obras foram publicadas em decorrência do relatório *Direito à Memória e à Verdade*, com foco em diferentes grupos que foram alvos da repressão política. Em 2009, nas conferências nacionais do direito à igualdade racial e dos direitos das crianças e adolescentes, foram lançados, respectivamente, um livro com a história de 40 afrodescentes que lutaram contra a ditadura militar e a obra *História de meninas e meninos marcados pela ditadura*. Em 2010, foram publicados *Luta, substantivo feminino* (Merlino; Ojeda, 2010) e *Retrato da repressão política no campo – Brasil 1962-1985* (Carneiro; Ciocari) sobre mulheres e camponeses torturados, desaparecidos e mortos na resistência à ditadura, ambos com o registro de depoimentos e biografia das vítimas. No caso desta última obra, ressalta-se, além da ação repressiva do aparelho estatal, a atuação privada de grupos de extermínio e pistoleiros a mando dos latifundiários.

dos mortos e desaparecidos políticos (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009). Por um lado, houve um substancial avanço, nos governos Lula (2003-2010), das políticas públicas de reparação individual e coletiva, que incluem iniciativas como os pedidos de desculpas aos perseguidos políticos e seus familiares nas Caravanas da Anistia; as homenagens e escutas públicas; monumentos e placa, projetos de difusão e promoção da Justiça de Transição, como exposto no Quadro 9. Por outro lado, do ponto de vista do conhecimento completo da verdade, os familiares dos desaparecidos políticos ainda esperam por uma resposta acerca da localização dos restos mortais dessas pessoas, as circunstâncias das mortes, os envolvidos no crime e responsabilização penal dos perpetradores.

**Quadro 9 – Medidas e políticas públicas de reparação individual e coletiva do Governo Lula (2003-2010)**

Medidas	Ações governamentais e estatais
Pedidos de desculpas	Caravanas da Anistia
Reconhecimento das vítimas	Exposições fotográficas Livro-relatório “Direito à Verdade e à Memória” Publicações oficiais Projeto Marcas da Memória Projeto Memórias Reveladas
Homenagens públicas	Sessões de Memória das Caravanas de Anistia Ato de homenagem aos 30 anos da greve de fome dos ex-presos políticos Ato público sobre os 30 anos da Lei de Anistia
Escutas públicas	Audiências públicas do movimento operário Depoimentos nas Caravanas da Anistia Fórum das entidades representativas dos anistiados políticos Comissão Especial de Anistia da Câmara dos Deputados Audiência Pública sobre o alcance da Lei de Anistia de 1979 Audiência pública sobre o regime jurídico dos militares perseguidos políticos
Monumentos e placas	Projeto Memorial da Anistia Projeto Pessoas Imprescindíveis
Projetos de lei	Projeto de lei de acesso às informações públicas Projeto de lei para uma Comissão Nacional da Verdade
Leis	Lei de Reparação à União Nacional dos Estudantes (UNE)
Educação e difusão	Seminários e eventos sobre Justiça de Transição Anistias culturais Publicação de materiais didáticos Publicação da revista “Anistia Política e Justiça de Transição”

Fonte: Abrão; Torelly, 2008: 199; Torelly, 2012:250.

### 5.3 Batalhas judiciais domésticas e transnacionais na busca por Verdade e Justiça

Uma longa batalha judicial tem sido travada pelos familiares das vítimas da repressão desde a época de vigência do regime militar. Dentre os vários processos judiciais, destacam-se a ação coletiva de familiares dos desaparecidos da Guerrilha Araguaia e a ação declaratória da família Teles contra Carlos Alberto Brilhante Ustra, comandante do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna de São Paulo (DOI-CODI/SP) entre 1970 e 1974. Na primeira ação, iniciada em 1982 e tramitada até 2007, os autores requeriam a indicação do local de sepultamento dos desaparecidos e as respectivas certidões de óbito, e a divulgação de informações oficiais sobre a operação militar de repressão à Guerrilha; na segunda ação, de caráter civil e não criminal, acatada ineditamente pela justiça brasileira em 2006, requereu-se que o coronel reformado fosse responsabilizado civilmente por seu envolvimento nos crimes de sequestro e tortura contra a família Teles, no DOI-CODI/SP, entre 1972 e 1973, fatos esses reconhecidos na sentença proferida em outubro de 2008, em que Ustra foi declarado “torturador” e o DOI-CODI nominado de “casa dos horrores” (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado, 2009; Teles, 2010). Outras ações civis foram impetradas contra o comandante Ustra e outros membros das forças de repressão por familiares de mortos e desaparecidos e também pelo Ministério Público Federal (Martins; Nascimento, 2008).

No que tange à ação judicial dos familiares do Araguaia, a sentença proferida em 2003 determinou um prazo de 120 dias para que a União informasse onde estão os restos mortais das pessoas desaparecidas e apresentasse todas as informações sobre as operações militares de combate à Guerrilha (Teles, 2010). No mesmo ano, em cumprimento às determinações da sentença, uma Comissão Interministerial foi criada por decreto com a finalidade de buscar informações que levassem à localização dos restos mortais das pessoas desaparecidas pertencentes à Guerrilha do Araguaia (Brasil, 2003). Santos (2009) ressalta que ao contrário da CEMDP, esta não contou com representantes dos familiares dos desaparecidos ou da sociedade civil, sendo integrada apenas por membros do Estado<sup>128</sup>. O relatório final da Comissão, divulgado março de 2007, informou que, segundo as Forças Armadas, toda a documentação

---

<sup>128</sup> Fizeram parte desta Comissão os Ministro de Estado (da Justiça, da Defesa, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República e o Advogado-geral da União) e o Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2003). No Decreto também consta que a Comissão teria a assistência dos Comandantes das três Forças Armadas.

oficial sobre a Guerrilha foi destruída em diferentes momentos históricos. Esta postura institucional expressou a recusa dos militares em fornecer informações sobre as ações de repressão realizadas na região do Araguaia, o que dificultou o trabalho de localização e identificação dos restos mortais, finalidade central da Comissão. Conforme a análise de Santos (2009), as condições impostas pelos militares e aceitas pelo governo limitaram o trabalho da Comissão.

O relatório também deixa claro que a referida comissão trabalhou sob a condição, exigida pelos militares, de não usar a informação solicitada ao Exército para revisar a Lei de Anistia. O relatório informa que, na busca de informações sobre a circunstância das mortes e desaparecimentos políticos na Guerrilha do Araguaia, a Comissão Interministerial não tornará necessariamente públicos os nomes dos oficiais ou agentes do Estado que praticaram violações de direitos humanos (Santos, 2009: 490).

Tendo em vista as falhas e a lentidão das instituições internas no tratamento da questão, os familiares das vítimas, com o apoio de organizações não governamentais (ONG's) de direitos humanos, têm recorrido aos instrumentos jurídicos internacionais para exigir do Estado brasileiro uma resposta com relação os crimes da ditadura militar. Este processo de “mobilização jurídica transnacional” (2007; 2009:474) é caracterizado pelo crescente “uso do direito para além das fronteiras do Estado-nação”, ou seja, do acionamento das instituições e mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos por parte de indivíduos e ONG's nacionais e transnacionais.

Em agosto de 1995, o Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas*, às quais se uniram, posteriormente, como co-peticionários, o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos do Instituto de Estudos sobre a Violência de Estado (IEVE), apresentaram uma petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA contra o Brasil por graves violações aos direitos humanos no contexto da Guerrilha do Araguaia. Após sete anos de trâmites, em novembro de 2007, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA enviou ao Brasil o Relatório de Mérito nº 91/08 no qual concluiu a responsabilidade internacional do país na detenção arbitrária, tortura e desaparecimento de membros do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e de moradores da região do Araguaia. Dado o não cumprimento por parte do Estado brasileiro das recomendações contidas no relatório de investigar os fatos e punir os envolvidos nas violações, a Comissão submeteu, em março de 2009, a demanda à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em dezembro de 2010, o Estado brasileiro foi condenado por esse tribunal por sua responsabilidade no desaparecimento forçado e violação de direitos de 62 pessoas na região do Araguaia entre 1972 e 1974. Com base na violação de direitos previstos na “Convenção Americana dos Direitos do Homem”, da qual o Brasil é signatário desde 1992, o país também foi condenado pela “aplicação da Lei de Anistia como empecilho à investigação, julgamento e punição dos crimes”, pela “ineficácia das ações judiciais não penais”, pela “falta de acesso à informação sobre o ocorrido com as vítimas desaparecidas e executadas” e “pela falta de acesso à justiça, à verdade e à informação” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010: 2-3).

A sentença da Corte determina que o Estado brasileiro investigue e esclareça os fatos, identifique e julgue os responsáveis, determine o paradeiro das vítimas, dentre outras medidas de *reparação*, tais como a “reabilitação” (atenção médica e psicológica aos familiares das vítimas), a “satisfação” (publicação nacional da sentença, ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional e criação do Dia dos desaparecidos políticos e Memorial), as “garantias de não repetição” (educação em direitos humanos nas Forças Armadas, tipificação do delito de desaparecimento forçado, acesso aos documentos em poder do Estado sobre a Guerrilha, criação de uma Comissão da Verdade), as “indenizações” por dano material e imaterial e as “custas e gastos” incorridos na tramitação do caso (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2010: 93-113). Na interpretação da Corte, as leis de anistia aprovadas durante as ditaduras no Brasil e no Cone Sul são incompatíveis com a Convenção Americana dos Direitos Humanos e carecem de efeitos jurídicos, já que consideram o desaparecimento forçado e a tortura como crimes de lesa humanidade e, portanto, não são anistiáveis ou prescritíveis<sup>129</sup>.

Na contramão da Justiça de Transição, em abril de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou o pedido de revisão da Lei da Anistia apresentado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e posicionou-se a favor da sua validade constitucional, por sete votos a dois, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF/153) apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em outubro de 2008. Nesta demanda, a OAB requeria a revisão da Lei n. 6.683/79, a Lei da Anistia, por considerar constitucionalmente controverso o âmbito de aplicação do artigo 1º (parágrafos 1º e 2º) desse diploma legal, isto é, a

---

<sup>129</sup> Conforme a sentença proferida, “os crimes de desaparecimento forçado, de execução sumária extrajudicial e de tortura perpetrados sistematicamente pelo Estado para reprimir a Guerrilha do Araguaia são exemplos acabados de crime de lesa-humanidade. Como tal merecem tratamento diferenciado, isto é, seu julgamento não pode ser obstado pelo decurso do tempo, como a prescrição, ou por dispositivos normativos de anistia” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010: 7, grifo nosso).

anistia concedida aos agentes públicos implicados na prática de tortura, homicídios, desaparecidos forçados, dentre outros crimes cometidos contra opositores políticos (OAB, 2008).

Na visão da OAB, haveria incompatibilidade ético-jurídica da Lei da Anistia com a Constituição de 1988 e o sistema constitucional instaurado a partir dessa data, que prevê a prática da tortura um crime inafiançável ou insuscetível de graça (art. 5º CF/88), também interpretada dessa forma pelos tratados internacionais de direitos humanos. Na avaliação do Ministro Eros Grau, a Lei da Anistia é fruto de determinadas circunstâncias históricas próprias do contexto político da transição e não caberia ao Poder Judiciário rever esse acordo político realizado no Poder Legislativo. Segundo o Ministro Cezar Peluso, presidente da Corte, a Lei de Anistia é clara ao perdoar, tanto os crimes políticos, quanto os crimes conexos a estes, sendo estes de qualquer natureza. Na interpretação do STF, a anistia concedida aos agentes dos Estados estaria de acordo com o texto da Lei, visto que o perdão não está previsto somente aos crimes políticos ou praticados por motivação política.

#### **5.4 Adendo sobre a Comissão Nacional da Verdade (CNV)**

O III Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo decreto presidencial nº 7.037 de dezembro de 2009, trouxe como um de seus eixos orientadores o “Direito à Memória e à Verdade” e apontou como uma de suas diretrizes o “reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado” (Brasil, 2010) com o objetivo de “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil” (Brasil, 2010:173 grifo nosso). Como ação programática, houve a designação de um Grupo de Trabalho que elaborasse um projeto de Lei para a criação de uma Comissão Nacional, plural e suprapartidária, destinada a dar ampla visibilidade às violações de direitos humanos ocorridas no período fixado. Contudo, atendendo à pressão dos militares e de setores políticos conservadores, foi retirada a expressão “repressão política” do texto original do programa.

No dia 18 de novembro de 2011<sup>130</sup>, no governo da presidenta Dilma Rousseff, foram sancionados dois projetos de Leis que significaram um avanço para a Justiça de Transição no Brasil: a Lei nº 12.527/2011 ou Lei de Acesso à Informação e a Lei nº 12.528/11 que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV) no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. A primeira Lei prevê o amplo acesso à informação produzida pela administração pública em todos os seus níveis, sendo vedado o sigilo eterno de documentos e também a restrição de acesso às informações ou documentos que tratem de violações de direitos humanos por parte de autoridades públicas ou a mando destas (Brasil, 2011a).

A Lei de Acesso à Informação estabelece três prazos máximos de restrição de acesso à informação, a depender da classificação do seu sigilo: a informação considerada “ultrassecreta” terá um prazo de 25 anos, a “secreta” de 15 anos e aquela classificada como “reservadas” de cinco anos (Brasil, 2011a). Transcorrido o sigilo estabelecido, a informação passa a ser automaticamente de acesso público, à exceção dos documentos ultrassegredos, cujo prazo pode ser prorrogado uma única vez. Portanto, com a nova Lei, o sigilo máximo de documentos oficiais é de 50 anos. Em discurso durante a cerimônia de sanção do projeto de Lei, a presidenta Dilma Rousseff ressaltou que “nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos pode ser colocado sob sigilo de espécie alguma. O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil” (Rousseff, 2011). Neste mesmo discurso, proferido na presença dos ex-presidentes José Sarney, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, a presidenta afirmou o significado histórico da criação da Comissão Nacional da Verdade, destacando o apoio que o projeto de Lei recebeu de todos os partidos políticos com representação no Legislativo federal como uma “manifestação de respeito e um tributo aos que lutaram pela democracia no Brasil” (Rousseff, 2011).

A CNV, instituída oficialmente em maio de 2012, tem por objetivo “investigar as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)”<sup>131</sup>, ou seja, de 18 de setembro de 1946 a 05 de outubro de

---

<sup>130</sup> A Comissão Nacional da Verdade foi mencionada nesse capítulo por sua relevância na atualidade, no entanto, não será incorporada à análise porque a sua instituição se deu apenas em 2012, portanto, fora da delimitação temporal do objeto desta tese (1985-2009).

<sup>131</sup> “Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos



1988, “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (Brasil, 2011b). Distanciando-se da “tese dos dois demônios”, a CNV tem por atribuição básica a investigação dos crimes perpetrados pelo Estado brasileiro, por meio de seu aparato repressivo, na última ditadura militar, a despeito de membros das Forças Armadas continuarem sustentando a versão de guerra à subversão e ao comunismo. É composta por sete membros<sup>132</sup> que se revezam na coordenação do órgão em diferentes períodos; a área de “Pesquisa, Geração e Sistematização de Informações”, onde se concentra a atividade central do órgão, é coordenada por todos os integrantes e dividida em treze grupos temáticos. O Balanço de Atividades da CNV, publicado após um ano da sua instalação, ressalta a centralidade do trabalho de pesquisa documental, gestão da informação e tomada de depoimentos.

A pesquisa tem como prioridade o levantamento das informações relacionadas às mortes e desaparecimentos ocorridos durante o regime de 64-85, mas também irá investigar outras graves violações de direitos humanos, como tortura, violência sexual e o terrorismo de Estado. Deverá ainda investigar as graves violações de direitos humanos de grupos como estrangeiros, camponeses, indígenas, mulheres e sindicalistas. A Comissão identificará as cadeias de comando do terrorismo de estado, reconstituindo a estrutura dos órgãos de repressão do regime implantado em 1964 contra todas as formas de dissidência e resistência na sociedade, bem como articulações internacionais, como a operação Condor (Comissão Nacional da Verdade, 2013: 2).

Para melhor visualização da sua estrutura institucional, os objetivos, composição, duração e poderes da CNV, dentre outros aspectos, foram sistematizados no Quadro 10.

---

os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.” (Brasil, 1988).

<sup>132</sup> O vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, José Carlos Dias; o advogado criminalista e ex-presidente da CJP de São Paulo, José Paulo Cavalcanti Filho; a psicanalista Maria Rita Keh; o Professor Emérito da USP e relator da ONU, Paulo Sérgio Pinheiro; o advogado e professor universitário Pedro Dallari; e advogada e professora universitária, Rosa Maria Cardoso da Cunha. O ex-Procurador Geral da República, Cláudio Fonteles, integrou a CNV até junho de 2013, quando renunciou ao cargo e foi substituído pelo advogado Pedro Dallari.

### Quadro 10 – Comissão Nacional da Verdade (CNV)

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos entre 1946 e 1988;</li> <li>- Promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;</li> <li>- Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;</li> <li>- Encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos da Lei no 9.140/1995;</li> <li>- Colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;</li> <li>- Recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional;</li> <li>- Promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos Casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.</li> </ul>
Composição	<p>Sete membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos.</p>
Duração	<p>Dois anos, prorrogado até 16 de dezembro de 2014 (Medida Provisória nº 632), quando deverá finalizar seu trabalho e apresentar o relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e recomendações.</p>
Poderes e faculdades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitada;</li> <li>- Requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo;</li> <li>- Convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que possam guardar qualquer relação com os fatos e circunstâncias examinados;</li> <li>- Determinar a realização de perícias e diligências para coleta ou recuperação de informações, documentos e dados;</li> <li>- Promover audiências públicas;</li> <li>- Requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa que se encontre em situação de ameaça em razão de sua colaboração com a Comissão Nacional da Verdade;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos;</li> <li>- Requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos.</li> </ul>
Grupos Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Araguaia;</li> <li>- Contextualização, fundamentos e razões do Golpe Civil-Militar de 1964;</li> <li>- Ditadura e Gênero;</li> <li>- Ditadura e sistema de justiça;</li> <li>- Ditadura e repressão aos trabalhadores e ao movimento sindical;</li> <li>- Estrutura de repressão;</li> <li>- Mortos e desaparecidos políticos;</li> <li>- Graves violações de direitos humanos no campo ou contra indígenas;</li> <li>- Operação Condor;</li> <li>- O Estado Ditatorial Militar;</li> <li>- Papel das igrejas durante a ditadura;</li> <li>- Perseguição a militares;</li> <li>- Violações de Direitos Humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil.</li> </ul>
Cooperação com órgãos públicos	Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) etc.
Parcerias	Comissão Verdade, Memória e Justiça da Câmara dos Deputados; Comissão Estadual de Memória e Verdade Dom Helder Câmara, de Pernambuco; Procuradoria Geral da República (MPF); OAB; Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito; Associação Juízes para a Democracia; Associação Nacional de Pós Graduação em História etc.

**Fontes: Brasil, 2011b; CNV; Torelly, 2012:294.**

O trabalho da CNV inclui o esclarecimento circunstanciado das mortes, desaparecimentos forçados e casos de tortura, a identificação de locais onde ocorreram essas violações e a busca de informações que auxiliem na localização de restos mortais de desaparecidos políticos (Brasil, 2011b). O texto da Lei deixa claro que o foco de atuação da CNV será nos direitos à memória e à verdade e na reconciliação nacional e não prevê a instauração de processos criminais e a responsabilização penal dos envolvidos na repressão política. Segundo o *Dossiê Ditadura*,

Para que a Comissão da Verdade atinja seus objetivos, é fundamental unir à sua atuação mudanças legislativas, utilização da justiça nacional e dos instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos, que determinam a investigação, o julgamento e a sanção dos responsáveis por crimes contra a humanidade em qualquer tempo (Comissão Nacional da Verdade, 2009:51).

No Balanço de 1º Ano de Atividades da CNV, apresentado em maio de 2013, os dados relativos aos depoimentos colhidos nas audiências públicas estão expressos na Tabela 6. A totalidade dos eventos, audiências e tomadas públicas de depoimentos, ocorridas entre julho de 2012 a março de 2014, estão dispostos no Quadro 11, com a indicação do local, data e número de depoimentos. Segundo o relatório, “por meio de uma variedade de estratégias, depoimentos de agentes e colaboradores do regime, de testemunhas e de vítimas têm sido colhidos desde o início das atividades por todos os grupos de trabalho finalísticos da Comissão, seja nas audiências públicas, seja reservadamente, ou ainda por meio de tomada pública de depoimento” (CNV, 2013:9). Os depoimentos são filmados, transmitidos pela internet e disponibilizados na página eletrônica da CNV.

O relatório anual sobre as atividades desenvolvidas pela CNV ressalta a importância dos depoimentos para a consecução dos objetivos propostos pelo órgão, “constituindo-se tanto em fonte para o esclarecimento circunstanciado de casos específicos como para a reconstrução histórica do contexto e das práticas do regime do período” (CNV, 2013: 8). Para a Comissão, “os depoimentos colhidos em audiências públicas têm o efeito crucial de permitir à sociedade a oportunidade de conhecer as verdades indizíveis das práticas do regime ditatorial. Possuem, portanto, não só o efeito de permitir a coleta de informações, mas sobretudo o de proporcionar a ocorrência de momentos de *efeito catártico* (...) (Comissão Nacional da Verdade, 2013: 9).

**Tabela 6 – Depoimentos coletados pela CNV, Maio 2012- Maio 2103**

Categorias	Total	Porcentagem
Agentes e colaboradores do regime	37	13,8%
Vítimas militares	24	9,0%
Vítimas civis e testemunhas	207	77,2%
Total de depoimentos	268	100%

Fonte: Comissão Nacional da Verdade, 2013.

**Quadro 11 – Audiências, eventos e tomadas públicas de depoimentos realizadas pela CNV ou em parcerias com outras Comissões ou com a sociedade civil, Julho 2012 - Março 2014**

Evento	Local	Data	Nº de depoimentos
Audiência Pública	Goiânia	13/07/2012	2
Audiência Pública	Brasília	30/07/2012	-----
Audiência Pública	Rio de Janeiro	13/08/2012	4
Audiência Pública	Belém	29/08/2012	9
Audiência Pública	Recife	10/09/2012	6
Audiência Pública	Belo Horizonte	22/10/2012	12
Audiência Pública: Caso Anísio Teixeira	Brasília	6/11/2012	2
Audiência Pública	Curitiba	12/11/2012	20
Audiência Pública	São Paulo	12/11/2012	8
Homenagem da Alerj aos militares perseguidos durante a ditadura	Rio de Janeiro	13/11/2012	8
Audiência Pública Araguaia: camponeses e indígenas vítimas	Marabá (PA)	17/11/2012	15
Sessão Pública para o depoimento de Jair Krischke	Brasília	26/11/2012	1
Audiência Pública	Rio de Janeiro	12/12/2012	11
Lançamento da Comissão da Verdade da UNE	Recife	18/01/2013	2
Audiência Pública	Porto Alegre	18/03/2013	18
Audiência Pública: Panair	Rio de Janeiro	23/03/2013	15
Audiência Pública: Verdade e Gênero	São Paulo	25/03/2013	7
Audiência Pública: Militares perseguidos pela ditadura	Rio de Janeiro	4/05/2013	17
Tomada pública de depoimento de Carlos Alberto Brilhante Ustra	Brasília	10/05/2013	3
Audiência em SP sobre a sentença da CIDH no caso Araguaia	São Paulo	10/06/2013	1
Tomada pública de depoimentos de militar vítimas	Rio de Janeiro	18/06/2013	5
Audiência Pública	Foz do Iguaçu	27 e 28/06/2013	13
Lançamento da Comissão da Verdade da UERJ	Rio de Janeiro	10/07/2013	2
Audiência Pública	Sapé (PB)	15/07/2013	5
Primeira sessão da Comissão da Verdade de Niterói	Niterói	17/07/2013	2
Ato Sindical Unitário: Greve Geral de 1983	São Paulo	22/07/2013	11
Depoimentos de advogados	São Paulo	5/08/2013	15
Lançamento – Brasil: Nunca mais digital	São Paulo	9/08/2013	1
CNV ouve militares perseguidos e homenage			

Rui Moreira Lima	Rio de Janeiro	12 e 13/08/2013	7
Audiência Pública: Caso Mário Alves	Rio de Janeiro	14/08/2013	8
Audiência Pública: GT Igrejas	Vitória	15/08/2013	7
Audiência Pública: entrega dos processos do caso Ustra	São Paulo	19/08/2013	3
Audiência Pública: atentado Bomba da OAB	Rio de Janeiro	27/08/2013	3
Audiência Pública: caso Paulo Stuart Wright	Florianópolis	4/09/2013	8
Audiência Pública Especial com Catarinenses Presas Políticas durante a ditadura	Florianópolis	5/09/2013	-----
Audiência Pública: Comissão Estadual do Maranhão	São Luís	5/09/2013	8
Audiência Pública Comissão Estadual do Maranhão Audiência Pública: GT Igrejas	Rio de Janeiro	17 e 18/09/2013	12
Segundo ato da Comissão Nacional pela Memória, Verdade e Justiça da CUT	Rio de Janeiro	18/09/2013	3
Audiência Pública: Estrutura da Repressão	São Paulo	20/09/2013	1
Testemunho da Verdade Sindicato dos Operários Navais de Niterói e São Gonçalo	Niterói	25/09/2013	4
Ato Sindical Unitário – CGT	São Paulo	1/10/2013	4
Audiência de Continuação do Caso Mario Alves	Rio de Janeiro	02/10/2013	3
Audiência Pública: 50 anos do Massacre de Ipatinga	Ipatinga	7/10/2013	20
Audiência sobre casos de tortura e morte de imigrantes japoneses no período de 1946 e 1947	São Paulo	10/10/2013	6
Audiência sobre argentinos desaparecidos na Guanabara	São Paulo	11/10/2013	4
Sessão Pública para colheitas de depoimento sobre os casos Ismael Silva de Jesus e Marco Antônio Dias Baptista	Goiânia	18/10/2013	7
Sessões públicas para colheita de depoimentos do caso Epaminondas Gomes de Oliveira e Operação Mesopotâmia	Porto Franco (MA) Tocantinópolis (TO)	21 a 23/10/2013	34
Audiência Pública sobre a Chacina de Quintino	Rio de Janeiro	29/10/2013	5
Caso do desaparecido argentino Norberto Habegger	Rio de Janeiro	30/10/2013	1
Audiência sobre militares da resistência democrática à ditadura	São Paulo	11/11/2013	6

militar - Parte 1			
Audiência sobre Repressão ao Sindicato dos Bancários do Rio	Rio de Janeiro	19/11/2013	4
Audiência sobre militares da resistência democrática à ditadura militar - Parte 2	São Paulo	22/11/2013	4
Audiência Pública sobre o papel das igrejas durante a ditadura	Belo Horizonte	27 e 28/11/2013	12
Ato Sindical Unitário e Encontro com a Memória e a Verdade dos Trabalhadores da Baixada Santista	Santos	29 e 30/11/2013	19
Audiência Pública - Depoimento de Aparecido Laertes Calandra e de vítimas da repressão no Doi-Codi/SP	São Paulo	12/12/2014	7
Audiência Pública e Diligência na Vila Militar	Rio de Janeiro	23 e 24/01/2014	7
Ato Sindical Unitário "Unidos, jamais vencidos"	São Bernardo do Campo (SP)	01/02/2014	5
Audiência Pública sobre Violações de Direitos Indígenas	Dourados (MS)	21/02/2014	5
Audiência Pública sobre 8 casos de assassinatos de militantes da ALN	São Paulo	24 e 25/02/2014	6
Audiência Pública sobre a Luta Camponesa de Trombas e Formoso	Goiânia	15/03/2014	10
Audiência Pública sobre a Casa da Morte de Petrópolis	Rio de Janeiro	25/03/2014	5
Audiência Pública sobre ditadura homossexualidade	São Paulo	29/03/2014	5

**Fonte: Comissão Nacional da Verdade, 2014.**

A composição, o prazo de funcionamento, as divergências internas e os procedimentos adotados pela CNV vêm sendo alvos de discussões por representantes da CFMDP, cujas críticas, proferidas em junho de 2013, em reunião com membros da Comissão, apontavam para a falta de transparência nas atividades do órgão e a pouca presença de depoimentos de vítimas e parentes das vítimas da ditadura militar nas audiências públicas realizadas pelo órgão. Com relação à primeira questão ressaltada pelo grupo de familiares, Maria Amélia Almeida Teles, integrante da CFMDP, afirmou: “(...) Entendemos que o princípio da transparência exige publicidade das sessões. A construção da verdade é uma construção coletiva, e a sociedade deve participar dela para que esta se cumpra como metodologia pedagógica junto à opinião pública” (Familiares..., 2013).

A segunda crítica aconteceu em decorrência da presença de apenas uma vítima na audiência pública que colheu o depoimento do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, no dia 10 de maio de 2013. Dentre as demandas apresentadas pelos familiares estavam incluídas a publicidade das sessões, a prorrogação do funcionamento da Comissão até dezembro de 2014, o retorno de Cláudio Fonteles<sup>133</sup> e, sobretudo, uma participação mais efetiva dos familiares de mortos e desaparecidos políticos nas investigações e nos trabalhos da CNV. Nas palavras de Ivan Seixas, também integrante da CFMDP, “os familiares de mortos e desaparecidos não são apenas familiares, mas pessoas que apuraram esses crimes e, portanto, conhecem a estrutura da repressão” (Familiares...,2013).

De outro lado, a Comissão Nacional da Verdade foi alvo de veementes ataques por parte grupos de militares que a consideram “revanchista” por não investigar os atos de violência cometidos pelos militantes de esquerda durante a ditadura. A insatisfação castrense com a criação da CNV foi expressa em um manifesto lançado em 31 março de 2013, data do 49º aniversário do golpe militar de 1964, pelos presidentes do Clube Militar, do Clube Naval e do Clube da Aeronáutica do Rio de Janeiro, respectivamente, o general Renato Cesar Tibau da Costa, o vice-almirante Ricardo Antônio da Veiga Cabral e o tenente brigadeiro-do-ar Ivan Moacyr da Frota, todos militares da reserva (Clubes Militares, 2013). A nota destaca o papel histórico das Forças Armadas como guardiões da ordem e da integridade da nação<sup>134</sup>, exercendo

---

<sup>133</sup> A CFMDP publicou uma nota pedindo a permanência de Cláudio Fonteles na CNV após sua renúncia, no dia 18 de junho de 2013, devido a divergências internas sobre a publicidade das informações obtidas nas investigações. Segue a íntegra da nota: “A Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos vem a público se manifestar em relação ao desfecho ocorrido na Comissão Nacional da Verdade, que culminou com a demissão de um dos seus integrantes, Claudio Fonteles, devido às divergências internas, o que nós, familiares, lamentamos profundamente. A comissão significa o resgate da luta de brasileiros pelas liberdades democráticas e justiça social, assim como a denúncia e erradicação de métodos e estratégias repressivas do estado para eliminar fisicamente opositores e ocultar seus cadáveres. A Comissão dificulta a participação da população e, principalmente, dos atingidos pela ação da ditadura militar. A não revelação pública dos nomes dos torturadores, da cadeia de comando das atrocidades e dos crimes cometidos causaram a divergência de Fonteles, com o qual nos identificamos e nos solidarizamos nessa hora. *Apelamos para que a CNV se volte para a investigação de mortos e desaparecidos políticos, convocando testemunhas e torturadores para o esclarecimento dos crimes da ditadura.* Que a CNV se volte objetivamente para suas atividades de modo público e transparente, cumprindo assim sua tarefa principal de esclarecer os crimes de lesa humanidade cometidos pela ditadura. Por último apelamos para que o conselheiro Cláudio Fonteles revogue sua decisão, pois ele conta com nosso apoio. A única luta que se perde é a luta que se abandona” (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, 2013 grifo nosso).

<sup>134</sup> “A História do Brasil registra a participação decisiva das Forças Armadas Nacionais em todas as ocasiões em que, por clamor popular ou respeito à legislação vigente, se fizeram necessárias as suas intervenções, para assegurar a integridade da Nação ou restabelecer a ordem, colocada em risco por propostas contrárias à índole ou ao modo de vida do Brasileiro” (Clubes Militares, 2013).



uma função interventora nos momentos de instabilidade<sup>135</sup> e também exalta o prestígio dos militares perante a sociedade brasileira<sup>136</sup>, referindo à pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) que apontou as Forças Armadas como um das instituições públicas brasileiras de maior credibilidade, com a média 70% de aprovação popular<sup>137</sup>.

Reis (2010) afirma que o posicionamento das Forças Armadas, incompatível com a ordem democrática e os mecanismos de Justiça de Transição estabelecidos por esses governos, é reflexo do resquício de uma cultura política “anacrônica e deletéria”, marcada pela lógica da DSN, que ainda prevalece nas Forças Armadas brasileiras.

Discursos e documentos provenientes das Forças Armadas continuam sustentando que, em 1964, se iniciou no país uma revolução democrática, e não um golpe de Estado que instaurou uma ditadura. Uma *esquizofrenia*: de um lado, a Comissão de Anistia, órgão do Estado, pede, em nome do Estado, desculpas aos torturados pelos prejuízos, materiais e morais, provocados pela tortura e pelos torturados, indenizando-os de acordo com a lei. De outro, as Forças Armadas, instituições deste mesmo Estado, onde se realizaram as torturas como política de Estado, negam ter sequer existido torturas, salvo cometidas por indivíduos isolados, exceções lastimáveis à regra (Reis, 2010:181).

Em recentes entrevistas, oficiais da ativa e da reserva continuam negando que a tortura foi prática sistemática nos centros de detenção, a despeito de a Presidenta da República e comandante em chefe das Forças Armadas, Dilma Rousseff, ter sido vítima dessa violência durante seus anos de militância política<sup>138</sup>. Outros admitem que houve a ocorrência de “excessos” por parte das forças de segurança, justificando-as como necessárias, naquele contexto

---

<sup>135</sup> “Não foi com outro entendimento que o povo brasileiro, no início da década de 1960, em movimento crescente, apelou e levou as Forças Armadas Brasileiras à intervenção, em Março de 1964, num governo que, minado por teorias marxista-leninistas, instalava e incentivava a desordem administrativa, a quebra da hierarquia e disciplina no meio militar e a cizânia entre os Poderes da República” (Clubes Militares, 2013).

<sup>136</sup> “Certamente esta é uma das principais razões pela qual a população brasileira atribui às Forças o maior índice de credibilidade, entre todos os segmentos nacionais que lhe são apresentados” (Clubes Militares, 2013).

<sup>137</sup> Pesquisa realizada anualmente, desde 2009, em cerca de 140 municípios do Brasil, a partir do “Índice de Confiança Social”, indicador criado pelo IBOPE. Em todos os anos, o índice das Forças Armadas variou entre 69 e 71 pontos, com uma maior queda em 2013 (64 pontos), após a onda de protesto dos meses de junho e julho, quando houve uma queda geral na confiança em todas as instituições pesquisadas. Os partidos políticos e o Congresso Nacional apresentam os piores índices em todas as pesquisas (Ibope...,2013).

<sup>138</sup> Em entrevista à jornalista Miriam Leitão, exibida em fevereiro de 2012 no canal Globo News, o general Luiz Eduardo Rocha Paiva disse que nunca chegou a ver tortura dentro do Exército e, se houve esses “desvios”, os mesmos já foram anistiados. Ao ser questionado pela jornalista de que a Presidente Dilma Rousseff afirmou ter sido submetida à tortura durante sua prisão, o militar respondeu com ironia: “Sim, ela diz que foi submetida a torturas. A senhora tem certeza?” A entrevistadora afirmou: “eu acredito nela” e o militar novamente respondeu: “ah, e eu não sei.” O militar ainda contesta a instituição da Comissão Nacional da Verdade por sua “parcialidade” ao investigar somente um “lado” do “conflito” e exalta a popularidade das Forças Armadas no Brasil: “Eu sou contra a Comissão da Verdade, agora não adianta ser contra. Ela vai existir. (...) Ela busca a reconciliação nacional depois de 30 anos, e não há mais cisão nenhuma, que tenha ficado do regime militar, inclusive porque as Forças Armadas são instituições da mais alta credibilidade no país” (Paiva, 2012).

de “guerra” contra as organizações armadas de esquerda, para a contenção do avanço da subversão comunista no Brasil. As Forças Armadas nunca reconheceram oficialmente sua responsabilidade institucional e envolvimento direto nos graves abusos aos direitos humanos durante o período ditatorial ou mesmo fizeram um pedido público de desculpas às vítimas e seus familiares, tal como na Argentina e no Chile (Pereira, 2010). Esses aspectos ficam evidentes na negativa dos militares em colaborar com a investigação dos abusos contra os direitos humanos, que continuam sendo negados oficialmente ou justificados como uma reação proporcional às ações da esquerda armada, dentre outras atitudes que demonstram uma afronta à ordem democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de algumas inquietações despertadas, a princípio, em decorrência de um esforço comparativo que ressaltou a singularidade do caso brasileiro. Ao contrário dos demais países do Cone Sul, o Brasil não investigou e esclareceu as graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar por meio de uma Comissão da Verdade oficial, tampouco instaurou processos criminais e realizou julgamentos de membros das Forças Armadas e/ou do aparato repressivo estatal envolvidos nas práticas de sequestro-tortura-morte-desaparecimento de militantes políticos durante a ditadura militar. Se ampliarmos a escala da comparação para incluir outros países da América Latina, a singularidade do caso brasileiro se intensifica. Conforme o estudo de Sikking (2011), o Brasil é o único Estado latino-americano, de um universo de 14 países analisados pela autora, sem Comissão da Verdade (instituída somente em 2012) e sem julgamentos por massivas violações de direitos humanos cometidas em regimes ditatoriais ou conflitos armados. Além disso, dos países latino-americanos que adotaram Leis de Anistia, o Brasil é único cuja legislação impediu a investigação de crimes de lesa-humanidade, considerados imprescritíveis e não passíveis de anistia pelo Direito Internacional (Sikkink, 2011).

No âmbito das reformas institucionais, outra vertente fundamental da Justiça de Transição, o Brasil também vai de encontro à tendência regional. O poder judiciário na Argentina e no Chile foi alvo de amplas reformas judiciais que permitiram, respectivamente, a anulação e a aplicação seletiva das autoanistias, ao contrário do Brasil, onde o sistema de Justiça Militar, de fortes traços corporativos, foi preservado durante a transição democrática e os tribunais civis superiores continuam bloqueando a revisão da Lei da Anistia (Pereira, 2010). Diferentemente da Argentina, o Brasil não realizou expurgos no poder judiciário, nas polícias e nas Forças Armadas. Pelo contrário, a redemocratização brasileira conservou grande parte das prerrogativas das Forças Armadas, que “continuaram a funcionar basicamente da mesma maneira como funcionavam sob o regime militar” (Pereira, 2010: 243), com poucas mudanças do ponto de vista de um maior controle civil-democrático sobre as instituições militares (Zaverucha, 2000).

A identificação dessas excepcionalidades, denominada no título do trabalho de “A exceção da Justiça”, nos conduziu ao problema de pesquisa que norteou o trabalho, presente no

subtítulo “as razões do atraso e dos impasses da Justiça de Transição no Brasil”. Para responder aos questionamentos propostos, buscou-se traçar o desenvolvimento da Justiça de Transição no Brasil – da sua ausência no processo transicional até o seu lento e incompleto desenvolvimento no período democrático. Dessa maneira, o esforço central foi o de caracterizar a trajetória da Justiça de Transição no Brasil e compreender as razões dessa singularidade que se evidencia no contraste com as políticas de enfrentamento do legado ditatorial levadas a cabo nos países do Cone Sul.

Dos capítulos teóricos, podemos extrair as seguintes conclusões: o repertório de ações da Justiça de Transição é amplo e contempla instrumentos de caráter judicial e não judicial, assim como iniciativas oficiais e não oficiais; os mecanismos de Justiça de Transição são complementares e interdependentes; embora as Comissões da Verdade e os julgamentos assumam a “linha de frente” no debate acadêmico sobre Justiça de Transição, esta não se resume às iniciativas de “verdade e justiça”, contemplando igualmente os programas de reparação, as reformas das Forças Armadas, das polícias e do poder judiciário, e os projetos públicos e privados destinados à preservação e resgate da memória das vítimas e do período histórico. Considerando a Justiça de Transição está inserida dentro de uma larga temporalidade, esse conjunto de ações não se restringe ao período de mudança de regime político, mas ultrapassam a imprecisa temporalidade do início e fim da transição e permanecem como vetores fundamentais para o processo de democratização e consolidação democrática das sociedades herdeiras de regimes ditatoriais.

O contexto político da transição exerce influência sobre a Justiça de Transição, condicionando a resposta concreta adotada pelos governos para lidar com os abusos cometidos pelo regime anterior (Teitel, 2000; 2003). Apesar de não configurarem-se como um fator determinante, as circunstâncias políticas internas podem limitar e constranger o processo de enfrentamento do legado de violência estatal. O cenário internacional, a partir dos anos 90, de expansão e fortalecimento das redes transnacionais de movimentos sociais e dos sistemas internacionais e regionais de proteção aos direitos humanos (ONU e da OEA, respectivamente) ds anos 90 também deve ser considerado como fator propulsor da incorporação dos mecanismos de Justiça de Transição pelos Estados nacionais.

Apropriamos-nos criticamente da abordagem de autores da “transitologia” que classifica os tipos processos de mudança de regime. Nas denominadas transições “por desmoronamento ou

colapso”, como ocorreu na Argentina, as “elites autoritárias” saem deslegitimadas e exercem pouca influência sob o processo transicional. Ao gerar severas rupturas com o regime anterior, esse tipo de transição facilita a inserção, na agenda dos novos governos, das “políticas de memória”. Relembrando Brito (2004: 42), “quanto mais derrotada e debilitada chega a elite do velho regime à transição, maior é o espaço de manobras para essas políticas”. As transições “por transação” ou “negociadas”, ao contrário, acarretam mais obstáculos à Justiça de Transição por conta da negociação entre os grupos reformistas do regime e a oposição moderada (Brito, 2004).

Se por um lado, a literatura canônica sobre transições nos brindam com um robusto e consistente conjunto de teorias, conceitos e estudos comparativos, que por sua vez influenciaram os estudos do campo da Justiça de Transição; por outro lado, a “transitologia” adota uma perspectiva teórico-metodológica elitista e institucionalista em que a confrontação do legado de violência estatal aparece como um risco ou ameaça à estabilidade da transição para a democracia. O “ajuste de contas” pode acontecer, mas “sem perturbar uma transição presente”, (O’Donnell; Schmitter, 1988: 54), tendo em vista que a ampla revisão do passado está submetida aos pactos conciliadores e à negociação entre as elites.

Apresentada a “exceção brasileira”, realizada a revisão da literatura sobre Justiça de Transição e travado o debate deste campo com as teorias da transição do autoritarismo para a democracia, a tese direcionou-se para o caso brasileiro com os objetivos de caracterizar o processo de Justiça de Transição no Brasil e explicar as razões da sua singularidade. Pode-se concluir que não houve Justiça de Transição no longo período da redemocratização (1979-1988), permanecendo como *ausente* desde o primeiro governo civil instaurado indiretamente, em 1985, pelo Colégio Eleitoral até o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando ocorreu a aprovação da Lei nº 9.149/95, que reconheceu oficialmente a morte dos desaparecidos políticos, divulgou uma lista anexa à Lei com o nome dessas pessoas (cujos familiares tiveram acesso à indenização) e criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) de cunho reparatório.

No período de ausência de medidas oficiais que concretizassem os “direitos da transição” à verdade, à justiça e à memória, as entidades de familiares de mortos e desaparecidos políticos, com o apoio de outras organizações de direitos humanos, continuaram em busca da verdade sobre o destino final de seus parentes nos arquivos dos DEOPS, do IML e nas escavações realizadas em valas clandestinas utilizadas pela ditadura militar, contando com o escasso apoio

do poder público. Embora não tenham obtido a repercussão pública e o apoio popular necessários para o fortalecimento da causa, as iniciativas levadas a cabo pela sociedade civil durante e após os governos militares, seja na coleta e sistematização de informações sobre as vítimas da repressão, o funcionamento do aparelho repressivo e a prática sistemática da tortura nas delegacias e cárceres do país (o “Brasil: Nunca Mais” é o melhor exemplo desse trabalho não oficial de pesquisa sobre a repressão política), bem como de investigação própria sobre as circunstâncias das mortes e dos desaparecimentos, serviram de base para futuras políticas de reparação por parte do Estado.

Tal como exposto na tese, a aprovação da “Lei dos mortos e desaparecidos políticos” (1995), a instituição da CEMDP (1997), da Comissão de Anistia (2001), da Comissão Interministerial para a localização dos restos mortais dos militantes da Guerrilha do Araguaia (2003), a publicação oficial do livro-relatório “Direito à Memória e à Verdade” (2007), as inovadoras medidas e políticas públicas de reparação individual, coletiva e de resgate da memória histórica (2003-2010), representaram, sem dúvida, um avanço importante para a Justiça de Transição no Brasil. No entanto, considerou-se que este avanço foi *parcial* porque centrou-se em um dos eixos da Justiça de Transição, o da reparação (econômica, simbólica, restituição de direitos etc). O “direito à verdade”, que implica o esclarecimento completo das graves violações aos direitos humanos (as circunstâncias das mortes/desaparecimentos, a identificação dos autores desses atos, a localização dos despojos), não foi contemplado em sua totalidade. Esta situação foi agravada pela inexistência, até 2011, de uma Comissão da Verdade instaurada pelo Estado brasileiro para a apuração completa dos abusos contra os direitos humanos e a publicação de um relatório oficial contendo informações detalhadas sobre as vítimas, os métodos de repressão, os colaboradores e as recomendações de reformas legais e institucionais, dentre outros temas que compõem o panorama completo da violência perpetrada pelo regime ditatorial.

A impunidade dos autores de crimes de lesa-humanidade, a ausência de depuração da máquina pública (afastamento de agentes públicos colaboradores do regime anterior) e de uma profunda reforma das instituições públicas abusivas e violadoras herdadas do período ditatorial que continuam a cometer graves violações aos direitos humanos, sobretudo contra as camadas sociais marginalizadas da sociedade brasileira, completam o quadro de inconclusão do processo de “acerto de contas” com o passado ditatorial. Pelos motivos sintetizados e exploramos no

decorrer da tese, a Justiça de Transição no Brasil configurou-se como *ausente, tardia, lenta e parcial*.

Além da caracterização da singularidade da Justiça de Transição no Brasil, a tese se propôs a explicar razões dessa singularidade. Partiu-se da premissa de que há uma estreita relação entre o tipo de transição para a democracia e a dinâmica de confrontação do passado recente por meio dos mecanismos da Justiça de Transição. O argumento central é que houve uma transição da ditadura para a democracia de caráter conservador, cujo cerne da negociação foi o de concretizar a transição *sem* Justiça de Transição, sem a efetiva ruptura com o passado recente, sem ampla discussão pública dos anos de repressão, esquecendo, silenciando, apagando os crimes da ditadura pela manutenção da anistia de 1979; relegitimando e assimilando lideranças civis da ditadura militar no novo quadro democrático, reinserindo-os ativamente no sistema político pós-ditatorial; renegociando o papel das Forças Armadas no regime democrático e acomodando-as na Constituição Federal de 1988; preservando as instituições de segurança pública tal como estruturadas na ditadura militar. O mesmo pode-se dizer do poder judiciário, que pouco se mobilizou no sentido de incorporar os valores da Justiça de Transição, cristalizando o pensamento de que revisar a Lei da Anistia é “reabrir as feridas do passado”.

Portanto, a Justiça de Transição no Brasil teve essa singularidade – ausente, tardia, lenta e parcial – porque prevaleceu uma transição para a democracia que se opõe à Justiça de Transição. Todavia, a Justiça de Transição é um processo multideterminado, há muitos elementos em jogo, mobiliza muitas dimensões, sendo afetado por outras variáveis que se relacionam direta e indiretamente com a natureza da transição política, como a baixa mobilização social em torno da temática, a força das narrativas sobre o passado ditatorial e o padrão judicializado da repressão no Brasil. Como exposto no capítulo 1, a ditadura brasileira operou com um alto grau de judicialização da repressão política (grande número de presos políticos processados em tribunal), se comparada especialmente à repressão de caráter extrajudicial que prevaleceu na Argentina. De certa maneira, pode-se considerar que o baixo índice de violência letal praticada pelas forças estatais e a abordagem legal dos atos de repressão auxiliaram a imprimir erroneamente, ao regime ditatorial instaurado com o golpe de 1964, uma imagem de “ditabranda”, que possibilitou que os grupos da transição operassem, durante e após a redemocratização, com uma recuperação forçosamente “democrática” da legalidade autoritária.

Quanto às demais variáveis, por um lado, percebe-se que não ocorreu apenas um problema de correlação de forças, de que os movimentos sociais que lutavam por verdade e justiça em relação ao legado violações de direitos humanos não conseguiram pautar as exigências da Justiça de Transição na agenda da redemocratização. É que realmente não havia sido formada, nos setores políticos e sociais de oposição uma cultura mais ampla de direitos humanos que possibilitasse a abordagem do tema do fim da ditadura e da reconstrução democrática a partir da perspectiva da Justiça de Transição. Por outro lado, a coalizão política que saiu vitoriosa no Colégio Eleitoral tinha uma narrativa própria para tratar de uma transição *contra* a Justiça de Transição, que permitiu compor com as Forças Armadas, com os setores de oposição moderada e com as lideranças civis vinculadas aos interesses castrenses. Sendo assim, o processo de redemocratização absorveu a narrativa “dos dois demônios” da Lei da Anistia, disseminada por amplos setores do Estado e da sociedade brasileiros, cuja diretiva é “vamos começar de novo, apaguemos o passado, esqueçamos os erros cometidos por ambos os lados”.

No Brasil, o legado de violações de direitos humanos produzido pela ditadura, ausente no processo de transição e marginalizado nos governos pós-ditatoriais, permanece como um desafio na contemporaneidade democrática, marcada pela herança autoritária presente na violência policial, no continuado uso da tortura, nos altos índices de homicídios da população negra, entre outras práticas que violam a dignidade humana. Se considerarmos os efeitos no presente de mais de duas décadas de autoritarismo e a longa permanência de uma tradição transgressora dos direitos humanos, mesmo após o advento da democracia política, pode concluir, concordando com Teles e Safatle (2010: 9), “a ditadura encontrou maneiras de não passar, de permanecer em nossas estruturas jurídicas, em nossa violência cotidiana, em nossos traumas sociais”.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### a) Documentos oficiais - Legislação nacional, internacional e jurisprudência.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte.** Atas das reuniões da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b)>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 6.620 de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6620.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6620.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 6.767 de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm)>. Acesso em: 09 abr.2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 29 dez.1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm)>. Acesso em: 09 abr.2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.140 de 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 05 dez.1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm)>. Acesso em: 15 nov.2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.536 de 14 de agosto de 2002. Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 15 ago.2002a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10536.htm)>. Acesso em: 30 jan.2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.299 de 07 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos Decretos-leis nº s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. **Diário Oficial da União,** Brasília,

DF, 08 ago.1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9299.htm)>. Acesso em: 12 abr.2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.559 de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União** Brasília, DF, 14 nov.2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10559.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10559.htm)>. Acesso em: 15 nov.2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.875 de 01 de junho de 2004. Altera dispositivos da Lei no 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 jun.2002 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.875.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.875.htm#art1)>. Acesso em: 15 nov.2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.528 de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov.2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** Brasília, DF, 18 nov.2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 08 agost. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Parecer oficial do Ministério da Justiça na ADPF nº 153. *Memorando nº 677/CGU/AGU/2008*. Brasília, DF, 11 nov. 2008. In: ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil**: estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.123-166.

BRASIL. Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica militar. Emenda Constitucional Nº1 de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 09 abr.2014.

BRASIL. Presidência da República. Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 16 jun.2014.

BRASIL. Presidência da República. Ato Complementar nº 4, de 20 de Novembro de 1965. Dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jun.2014.

BRASIL. Presidência da República. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 09 abr.2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº-97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art2)>. Acesso em 23 nov.2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm)>. Acesso em: 11 set.2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.151, de 04 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm)>. Acesso em: 21 out.2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos Decretos-leis nº s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19299.htm)>. Acesso em: 15 set.2014.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional de 14 de abril de 1977 (“Pacote de Abril”). Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. **Diário Oficial da União**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc08-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc08-77.htm)>. Acesso em: 03 jul.2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 477 de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências.<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10477.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10477.htm)>. Acesso em: 08 jul.2014.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)> Acesso em: 10 abr.2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.388 de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. 17 de julho de 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em 28 jul.2009

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 30.822 de 06 de maio de 1952. Promulga a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. Rio de Janeiro, 06 de maio de 1952. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 set.2013

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 40 de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 1991. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/conv\\_contra\\_tortura.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_contra_tortura.htm)>. Acesso em: 16 set.2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.850 de 02 de outubro de 2003. Institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 out.2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4850.htm)>. Acesso em: 26 jan.2012.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos** (PNDH-3). Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

BRASIL. Sessão do Congresso Nacional de 22 de agosto de 1979. Votação do Projeto da Comissão Mista da Anistia. **Diário do Congresso Nacional**, p.1659-1668. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/lei-da-anistia/sessao-do-congresso-nacional-de-22-08-1979>>. Acesso em 02 jul.2014.

BRASIL. 2ª Vara de Registros Públicos da Comarca de São Paulo. Pedido de providências. Requerente: Comissão Nacional da Verdade. *Sentença do Processo nº 0046690-*

64.2012.8.26.0100. Juiz Márcio Martins Bolhina Filho. São Paulo/SP, 24 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/250912\\_decisao\\_herzog.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/250912_decisao_herzog.pdf)>. Acesso em: jun.2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Julia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Washington, DC, 26 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/demandas/11.552%20Guerrilha%20do%20Araguaia%20Brasil%2026mar09%20PORT.pdf>>. Acesso em: 26 jan.2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. **Caso Julia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. San Jose, sentença de 24 nov.2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em 25 jan.2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio**. Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão em 09 de Dezembro de 1948. Entrada em vigor em 12 de janeiro de 1951. Disponível no idioma original (inglês) em <<http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>> Acesso em: 22 maio 2014.

\_\_\_\_ **Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de Dezembro de 1984. Entrada em vigor em 26 de Junho de 1987. Disponível no idioma original (inglês) em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r046.htm>>. Acesso em: 16 set.2013.

\_\_\_\_ **Princípios e diretrizes básicas sobre o direito a recurso e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário**. Resolução 60/147. NYC, 16 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_6/IIPAG3\\_6\\_29.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/IIPAG3_6_29.htm)>. Acesso em: 01 abr.2013.

\_\_\_\_ O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório S/2004/616 do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. In: **Revista Anistia: política e justiça de transição**, Documentos, n.1, janeiro/junho 2009, p.320-351.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). Conselho Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) encaminhada ao Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ADPF n.º 153, **STF**, Brasília, DF, 21 out. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=330654&tipo=TP&descricao=ADPF%20F153>>. Acesso em: 09 abr.2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas**. Adotada em 09 de junho de 1994. Belém do Pará,

Brasil. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/k.Desaparecimento.htm>>. Acesso em: 01 out.2013.

URUGUAI. Ley 15.737, de 22 de marzo de 1985. Se aprueba la Ley de Amnistia. **Diario oficial da República Oriental del Uruguay.** Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15737&Anchor=>>>. Acesso em: 03 nov.2014.

URUGUAI. Ley nº 15.848, de 22 de diciembre de 1985. Se reconoce que ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985. Diario Oficial da República Oriental del Uruguay. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=>>>. Acesso em: 03 nov.2014.

**b) Relatórios oficiais de Comissões da Verdade, Comissões de Reparação e relatórios de Organizações Não-Governamentais de Direitos Humanos.**

AMERICA WATCH; CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *Verdad, y Justicia en la Argentina: actualización.* Buenos Aires: Paz Producciones, 1991.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca Mais.** Prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória.** Brasília, DF: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, 2007.

CARNEIRO, Ana; CIOCARRI, Marta. **Retrato da repressão política no campo – Brasil: 1962-1985: camponeses torturados, mortos e desaparecidos.** Brasil: MDA, 2010.

COVELLI, Gilma Tatiana Rincón; MÉNDEZ, Juan. CENTRO INTERNACIONAL PARA A JUSTIÇA TRANSICIONAL (CIJT). Parecer técnico sobre a natureza dos crimes de lesa-humanidade, a imprescritibilidade de alguns delitos e a proibição de anistias. Solicitado pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República em São Paulo. Nova Iorque, setembro de 2008. In: **Revista Anistia:** política e justiça de transição, Documentos, n.1, Janeiro/Junho 2009, p.352-394.

COMISSÃO DE ANISTIA. **Boletim Informativo da Comissão de Anistia.** Dezembro, n.54, Edição especial, 2010.

COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS; INSTITUTO DE ESTUDOS SOBRE A VIOLÊNCIA DO ESTADO (IEVE). **Dossiê Ditadura:** Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985). 2ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). **Balço de Atividades**: 1 ano de Comissão Nacional da Verdade. Brasília: Maio de 2013. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/>. Acesso em: 28 mar.2014.

COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. **Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación**. Santiago: Talleres de la Nación, 1991. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/informe-rettig.htm>>. Acesso em: 28 mar.2013.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). **Nunca Más**. 6 ed. Buenos Aires: EUDEBA, 2003.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE PRISIÓN POLÍTICA Y TORTURA. **Informe de la Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura**, 2004. Disponível em Acesso em: <<http://www.derechoshumanos.net/paises/America/derechos-humanos-Chile/informes-comisiones/Informe-Comision-Valech.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

COMISIÓN PARA LA PAZ (COMPAZ). Informe final de la Comisión para la Paz. Montevideo, 10 de abril de 2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gub.uy/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. “Policy statement on accountability for past abuses”. In: KRITZ, Neil (editor). **Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes**. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995, v.1, p.217-223.

MERLINO, Tatiana; Ojeda, Igor (Orgs). **Direito à verdade e à memória**: Luta substantivo feminino: mulheres torturadas, desaparecidas e mortas na resistência à ditadura. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2010.

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA (SERPAJ). **Uruguay nunca más**: Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985). Montevideo: SERPAJ, 1989. Disponível em: <<http://www.memoriaenelmercosur.educ.ar/wp-content/uploads/2009/05/completo.pdf>> Acesso em: 25 fev.2013.

TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION (TRC). **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**, 1998. Vol.6. Disponível em: <<http://www.justice.gov.za/trc/>> Acesso em: 08 abr. 2013.

### c) Documentos partidários: resoluções e programas de governo

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). *Esperança e mudança*: uma proposta de governo para o Brasil. **Revista do PMDB**, Fundação Pedro Horta, n.4, ano II, outubro/ novembro de 1982, 117p.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Contra o continuísmo e o pacto social.** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Texto final aprovado pelo Diretório Nacional em 12 e 13 de janeiro de 1985. Disponível em <[www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)> e <[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)>. Acesso em: 21 set.2014

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Teses para a atuação do PT.** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Texto final aprovado pelo Diretório Nacional em 5 e 6 de maio de 1984. Disponível em <[www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)> e <[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)>. Acesso em: 22 set.2014.

#### d) Discursos oficiais

COSTA, José. Intervenção realizada na sessão de votação da Lei da Anistia. Brasília/DF, Congresso Nacional. 22 ago.1979. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=3361>>. Acesso em 03 jul.2014.

DA SILVA, Luís Inácio Lula. Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no DANC de 23 de setembro de 1988, p.14313-14314. Brasília/DF, Congresso Nacional. 22 set.1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> 03 out.2014.

GEISEL, Ernesto Beckmann. Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a ação governamental. Brasília/DF, Palácio do Planalto, 01 ago. 1975. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/view>>. Disponível também em: <<http://www.youtube.com/watch?v=uuRzUqvAvMQ>>. Acesso em: 08 jul.2014.

KIRCHNER, Néstor. Discurso proferido na data do 28º aniversário do golpe militar de 1976 e Dia Nacional da Memória pela Verdade e Justiça. O presidente pede desculpas pelos crimes praticados pelos governos militares e anuncia a criação de um museu da memória no prédio da ESMA, logo após que fosse concretizada a sua desocupação por parte das Forças Armadas. Buenos Aires, 24 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.espaciomemoria.ar/>> e <<http://www.youtube.com/watch?v=yCvGJiCLg1s>>. Acesso em 21 abr.2014.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso proferido durante cerimônia de sanção do projeto de lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Brasília/DF, Palácio do Planalto, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/>>. Acesso em: 24 jan.2012.

#### e) Livros e periódicos

ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil:** estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. Justiça de transição. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (orgs). **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.579-591.



ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo T. “Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação”. **Revista Anistia**: política e justiça de transição, Dossiê Reparação, n.3, p.108-139, janeiro/junho 2010.

\_\_\_\_\_. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. In: REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011b, p.473-516.

\_\_\_\_\_. O sistema brasileiro de reparação aos anistiados políticos: contextualização histórica, conformação normativa e aplicação crítica. **Revista OABRJ**, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.165-203, jul./dez.2008.

\_\_\_\_\_. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011a, p.212-248

ACUÑA, Carlos H; SMULOVITZ, Catalina. *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*. In: ACUÑA, Carlos H; JELIN, Elizabeth; BOMBAL, Inés González; LANDI, Oscar; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. **Juicios, Castigos y Memorias**: derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995, p.21-99.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e Não-Violência**. São Paulo: Ed.Atlas, 2001.

ALVES, José Augusto Lindgren. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil. **Cadernos do IPRI**, Brasília, n.10, p.07-28, nov.1994.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.10 n.27 São Paulo fev. 1995.

ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. **A utopia fragmentada**: as novas esquerdas no Brasil e no mundo na década de 1970. 1. Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva,1972.

ARNS, Dom Paulo Evaristo. Prefácio do Cardeal-Arcebispo de São Paulo: testemunho e apelo. In: ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. Prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns. Petrópolis: Vozes, 1985, p.11-14.

\_\_\_\_\_. Prefácio à 1ª Edição (1994). In: Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado (IEVE). **Dossiê Ditadura**: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985). 2ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, p.17-18.

ARTHUR, Paige. *How transitions reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice*. **Human Rights Quarterly**, 31:2, 2009, p. 321-367.

\_\_\_\_\_. Como as “transições” reconfiguram os direitos humanos: uma história conceitual da justiça de transição. P.73-133. In: REÁTEGUI, David (Org.). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 73-133.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: **A moralidade da democracia**. São Paulo: Belo Horizonte: Editora da UFMG, Perspectiva, p. 125-151.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

BARRETO, Anna Flávia Arruda Lanna. *Movimento feminino pela anistia: a esperança do retorno à democracia*. Curitiba: CVR, 2011.

BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque de. Justiça de transição e direitos humanos na América Latina e na África do Sul. **Revista OABRJ**, v.25, n.02, p.55-75, 2010.

BAUER, Caroline Silveira. **Brasil e Argentina: ditaduras, desaparecimentos e políticas de memória**. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Fé na luta: a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, da ditadura à redemocratização**. São Paulo: Lettera.doc, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Auge e declínio nos anos 70. **Revista de Economia Política**, v.3, n.2, p. 103-129, abr./jun.1983.

BICKFORD, Louis. O movimento dos direitos humanos chileno: um complexo legado do regime autoritário. **Contemporaneidade e Educação**, Ano V, n. 8, 2º sem.2000, p. 92-111.

\_\_\_\_\_. Transitional Justice. In: **The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity**. New York: Macmillan, vol 3, p.1045-1047.

BRAHM, Eric. Truth Comissions. **Beyond Intractability**. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Postado em: Junho, 2004. Disponível em: <<http://www.beyondintractability.org/bi-essay/truth-commissions>>. Acesso em: 13 mai.2013.

BRITO, Alexandra Barahona de. Introdução. In: BRITO, Alexandra Barahona de; ENRÍQUEZ, Cármen González; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar (orgs.). **A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2004, p. 31-62.

\_\_\_\_\_. “Verdade, justiça, memória e democratização no Cone Sul da América Latina”. In: BRITO, Alexandra Barahona de; ENRÍQUEZ, Cármen González; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar (orgs.). **A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2004, p. 155-193.

BRITO, Alexandra Barahona de; ENRÍQUEZ, Cármen González; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar (orgs.). **A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2004.

BARCELLOS, Caco. O “Globo Repórter sobre a Vala de Perus”. In: TELES, Janaína de Almeida (Org.) **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001, Parte III, p. 213-226.

CARNEIRO, Ana; CIOCARRI, Marta. **Retrato da repressão política no campo – Brasil: 1962-1985: camponeses torturados, mortos e desaparecidos**. Brasil: MDA, 2010.

CASTRO, Celso; D`Araújo, Maria Celina (Org). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000.

CODATO, Adriano Nervo. “Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia”. **Revista de Sociologia e Política**, n.25, p.83-106, nov.2005.

CUEVA, Eduardo González. Até onde vão as comissões da verdade? In: REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p.339-355.

DALH, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Prefácio de Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da USP, 2005.

\_\_\_\_\_ Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DE GREIFF, Pablo. Justiça e Reparações. In: REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, 405-438.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio; VILELLA, André; VELOSO, Fernando. Determinantes do “Milagre” Econômico brasileiro: uma análise empírica (1968-1973). **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro v. 62 n. 2, Abr-Jun. 2008, p. 221–246.

GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria; TRINDADE, Zeidi Araújo; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. **Mulheres e militância: encontros e confrontos durante a ditadura militar**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2012.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. “Os múltiplos sentidos da anistia”. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n.1, jan./jun.2009, p. 274-296.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Tese de doutorado em História. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

GUEMBE, Maria José. Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina. In: **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, n.3, ano 2, 2005, p.121-137.

GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER. “De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies.” **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 4-5, ago./out.2000, p. 615- 631.

GUIMARÃES, Juarez. A justiça de transição e os três mitos da transição conservadora. In: ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil**: estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012, Apresentação, p.11-16.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2004.

HAYNER, Priscilla B. Fifteen truth commission - 1974 to 1994: A comparative study. **Quartely Human Rights**, vol.16, n.4, 1994, p. 597-655.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

JELIN, Elizabeth. Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la repression: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales. **Cuadernos del Ides**, n.2, oct. 2003, p.3-27.

\_\_\_\_\_. **State repression and the labors of memory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

KAISER, Susana. Escraches: demonstrations, communication and political memory in post-dictatorial Argentina. **Media, Culture and Society**, vol. 24, n. 4, 2002, p. 499-516.

KEHL, Maria Rita. “Tortura e sintoma social”. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010, p.123-132.

KINZO, Maria D`Alva G. **Oposição e autoritarismo**: gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

KREFT, Francisca Garretón; LE SAUX, Marianne González; LAUZÁN, Silvana. **Políticas públicas de Verdad y Memória en 7 países de América Latina** (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Perú y Uruguai). Santiago de Chile: Programa Derechos Humanos y Democracia; Centro de Derechos Humanos; Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2011.

KRITZ, N (ed). **Transitional Justice**: how Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995, v.1, p.3-81.

KUCINSKI, Bernardo. **Jornalistas e revolucionários**: nos tempos da imprensa alternativa. São Paulo: Editora Página Aberta, 1991.

LANDI, Oscar; BOMBAL, Inés González. Los derechos en la cultura política. In: ACUÑA, Carlos H; BOMBAL, Inés González; JELIN, Elizabeth; LANDI, Oscar; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. **Juicios, Castigos y Memorias:** derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995, p. 145-192.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transitions and consolidation:** southern Europe, South America and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

LOPEZ, Ernesto. Argentina: um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (org). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai.** São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007, p.15-31

LOWENTHAL, Abraham F. Prefácio. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Primeiras conclusões.** São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p.9-14.

MAGALHÃES, Fábio (org.). **Resistir é preciso.** São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013.

MAINWARING, Scott. **Igreja católica e política no Brasil: 1916-1985.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

MANTEGA, Guido. O governo Geisel, o II PND e os economistas. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. **Relatório de Pesquisa**, n.3, p.1-62, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2935>>. Acesso em set.2014.

MARENCO, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Orgs). **A democracia brasileira:** balanços e perspectivas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p.73-105.

MARINGONI, Gilberto. Esperança e mudança: o último grande marco do nacional desenvolvimentismo. **Desafios do desenvolvimento**, Edição 71, Ano 9, 2012. Disponível em <[www.desafios.ipea.gov.br](http://www.desafios.ipea.gov.br)>. Acesso em 17 ago.2014.

MARTINS, Luciano. “A ‘Liberalização’ do regime autoritário no Brasil”. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário.** América Latina. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988, p.109-139.

MENDEZ, Juan E. Accountabilty for past abuses”. **Human Rights Quarterly** 19:2, 1997, p.255-282.

\_\_\_\_\_. Responsabilização por abusos do passado. In: REÁTEGUI, David (Org.). Justiça de Transição: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011 p. 193-225.

MERLINO, Tatiana; Ojeda, Igor (orgs). **Direito à verdade e à memória:** Luta, substantivo feminino: mulheres torturadas, desaparecidas e mortas na resistência à ditadura. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2010.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização:** elementos para uma justiça de transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes editores, 2012.

MEZAROBBA, Glenda. Anistia de 1979: o que restou da lei forjada pelo arbítrio?. In: SANTOS, Cecilia Macdowel; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (orgs). **Desarquivando a ditadura:** memória e justiça no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009, vol.2, Cap.16, p.372-385.

\_\_\_\_\_. “Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil”. **Sur:** Revista Internacional de Direitos Humanos, edição em português v.7, n.13, dez.2010, p. 7-24.

\_\_\_\_\_. **Um acerto de contas com o futuro:** anistia e suas consequências- um estudo do caso brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2003.

MIGNONE, Emilio. **Derechos humanos y sociedad:** el caso argentino. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional/Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 1991.

MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. **Dos filhos deste solo:** mortos e desaparecidos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Boitempo, 1999.

MOARES, Maria Lygia Quartim de. Apresentação. **Cadernos Pagu**, Campinas, n.16, 2001, p.7-12.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984).** Petrópolis: Vozes, 1989.

NEVES, Raphael. Uma comissão da verdade no Brasil? Desafios e perspectivas para integrar direitos humanos e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.86, 2012, p.155-185.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **La dictadura militar 1976/1983:** del golpe de Estado a la restauración democrática. Buenos Aires: Paidós, 2003.

O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário.** América Latina. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

O’DONNELL, Guillermo. Introdução aos casos latino-americanos. In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds). **Transições do regime autoritário:** América Latina. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p.17-36.

\_\_\_\_\_. **Análise do autoritarismo burocrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Primeiras conclusões**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

ORENTLICHER, Diane F. Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime. **Yale Law Journal**, v.100, n.8, 1991, p. 2537-2615.

PADRÓS, Enrique Serra. A ditadura civil-militar uruguaia: doutrina e segurança nacional. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, vol.28, n 495 n° 48, p.495-517: jul/dez 2012.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, Luciana Lombardo Costa. Nos arquivos da polícia política: reflexões sobre uma experiência de pesquisa entre os papéis do Dops do Rio de Janeiro. In: NETTO, Rodrigo de Sá; STAMPA, Inez Terezinha (Orgs.). Arquivos da repressão e da resistência: comunicações do I Seminário Internacional Documentar a Ditadura [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional; Centro de Referência Memórias Reveladas, 2013, p. 267-284.

PERUZZOTTI, Enrique. Compromiso cívico en Argentina: del movimiento de los derechos humanos a los *cacerolazos* . **RES PUBLICA**. Buenos Aires, n 3, p.61-87, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 91-107.

POPKIN, Margaret; ROTH-ARRIAZA, Naomi. Truth as Justice: Investigatory Comissions in Latin America. In: KRITZ, Neil (editor). **Transitional Justice**: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995, v.1, p.262-289.

PRZEWORSKI, Adam. Presentación. In: ACUÑA, Carlos H; JELIN, Elizabeth; BOMBAL, Inés González; LANDI, Oscar; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. **Juicios, Castigos y Memorias**: derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995, p.13-18.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras expressões; Dobra Editorial, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 14, n.62 set-out de 2006, p.9-55.

REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

REIS, Daniel Aarão. Ditadura, anistia e reconciliação. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol.23, nº 45, p. 171-186, janeiro-julho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RODRIGUES PINTO, Simone Martins. Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol.29, nº2, julho/dezembro 2007, p.393-421.

RONIGER, Luis; SZNAJDER, Mario. **O legado de violações dos direitos humanos no cone sul**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Érica. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. SAINT-PIERRE, Héctor Luis (org). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007, p.33-72.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et al* (Org). **Repressão e memória política no contexto ibero-americano**. Brasília: Ministério da Justiça; Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. A justiça ao serviço da memória: mobilização jurídica transnacional, direitos humanos e memória da ditadura. In: SANTOS, Cecília Macdowel; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (Orgs). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009, Cap.21, vol.2, p.472-495.

\_\_\_\_\_. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: **Sur**: revista internacional de direitos humanos. São Paulo, n.7, ano 4, p.26-57, 2007.

SHARE, Donal; MAINWARING, Scott. Transiciones via transacción: La democratización em Brasil y em España. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, nº 49, Enero-Febrero, 1986, p.87-135.

SIKKINK, Kathryn. **The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics**. Norton & Company: New York, London, 2011.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The emergence and the impact of human rights, **Journal of Peace Research**, Los Angeles, Sage Publications, v.44, n.4, 2007, p.20-1.

SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da. **O genocídio como crime internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SINGER, Paul. O milagre brasileiro: causas e consequências. **Cadernos CEBRAP**, São Paulo, n.6, p.5-46, 1972. Disponível em: < <http://www.cebrap.org.br/>>. Acesso em: 30 ago.2014.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, Alfred. **Democratizando o Brasil** (Org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 27-81.



SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

STARLING, Heloisa. Canção popular e direito de resistência no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (orgs). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 615-635.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred (org). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 521-562.

TEITEL, Ruti. How are the new democracies of the southern cone dealing with the legacy of past human rights abuses?. In: KRITZ, N (ed). **Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes**. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996, v.1, p.146-153.

\_\_\_\_\_. **Transitional Justice**. New York: Oxford University Press, 2000

\_\_\_\_\_. Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, v.16, p. 69-94, 2003.

\_\_\_\_\_. Genealogia da justice de transição. In: REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p.135-170.

TELES, Edson. **Brasil e África do Sul: memória política em democracias herdeiras de regimes autoritários**. Tese de doutorado em Filosofia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas do silêncio e interditos da memória na transição do consenso. In: SANTOS, Cecilia Macdowel; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (orgs). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009, vol.2, Cap.27, p.578-591.

\_\_\_\_\_. Passado, memória e história: o desejo de atualização das palavras e feitos humanos. **Revista Urutágua (Online)**, Maringá, Ano 1, n.3, dez.2001. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br//03teles.htm>>. Acesso em: 25 abr.2011.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

TELES, Janaína de Almeida. Entre o luto e a melancolia: a luta dos familiares dos mortos e desaparecidos políticos. In: SANTOS, Cecilia Macdowel; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (orgs). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. Vol.2. São Paulo: Hucitec, 2009, vol.1, Cap.7, p.151-176.

TELES, Janaína de Almeida (Org.) **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001.

TORELLY, Marcelo D. **Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito**. Perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TUTU, Desmond. Prefácio. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**, 1998. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/trc/>>. Acesso em: 15 set.2013.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedade pós-conflito. In: REÁTEGUI, David (Org.). **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p.47-71.

VASCONCELOS, Daniela M. Memória política, democracia e *accountability*: algumas reflexões teóricas. **Oficina do CES**, n. 330, 2009.

\_\_\_\_\_. Violência Política e Direitos Humanos: as lutas por Verdade, Justiça e Memória na Argentina. **Teoria & Sociedade**, Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia da UFMG, n.16.2, p.208-242, 2008.

VANNUCHI, Paulo. Poder judiciário e direito à memória e à verdade. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (orgs). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 593-614.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Fé na luta**: a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, da ditadura à redemocratização. São Paulo: Lettera.doc, 2009, p.9-13.

VITULLO, Gabriel E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Revista de Sociologia e Política**, n.17, p.53-60, nov.2001.

WEFFORT, Francisco. “Por que democracia?” In: STEPAN, Alfred. Democratizando o Brasil (Org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 483-519.

ZALAUQUETT, Jose. Confronting human rights violations committed by former governments: principles applicable and political constraints. In: KRITZ, N (ed). **Transitional Justice**: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995, v.1, p.3-81.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 41-76.

#### e) Notícias, artigos de jornais e outras publicações em formato eletrônico

ABC DE LUTA. **Memória dos Metalúrgicos do ABC**. Disponível em: <<http://www.abcdeluta.org.br/>>. Acesso em 22 jul.2014.

ARGENTINA. Ministerio Público. Unidad de Coordinación Y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos durante el terrorismo de Estado. Disponível em: <<https://twitter.com/PauloAbrao/status/342694429456465920/photo/1>>. Acesso em ago.2013.

ASPEN INSTITUTE. **About the institute**. Disponível em: <<http://www.aspeninstitute.org/about#sthash.q4nW2B8w.dpuf>>. Acesso em: 04 maio 2014.

BAUER, Carolina Silveira. Quanta verdade o Brasil suportará? **Carta Maior**, 15 mai. 2013. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22048](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22048). Acesso em: 15 mai. 2013.

BUENO, Carla; ROCHA, Edison Júnior. **Esculachos, o primeiro ato do levante da Juventude**. São Paulo, 11 abr. 2012. Disponível em: <<http://levante.org.br/esculachos-o-primeiro-ato-do-levante-da-juventude>>. Acesso em: 12 mar.2014.

COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. Nota à Comissão Nacional da Verdade. In: CLAUDIO Fonteles deixa Comissão da Verdade por divergências internas. **O Globo Online**. Rio de Janeiro, 04 fev.2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/claudio-fonteles-deixa-comissao-da-verdade-por-divergencias-internas-8727936> Acesso em: 05 mar.2014.

CLUBES MILITARES. **À Nação Brasileira: 31 de março**. Rio de Janeiro, 31 mar. 2013 Disponível em: < <http://clubemilitar.com.br/a-nacao-brasileira-31-de-marco/>>. Acesso em: 05 abr.2014.

COMISSÃO de Anistia completa 10 anos. **Portal do Ministério da Justiça**. Brasília, DF, 24 agost. 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA21B014BPTBRNN.htm> > Acesso em: 22 fev.2012

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Audiências, eventos e tomadas públicas de depoimentos realizadas pela CNV ou em parcerias com outras Comissões ou com a sociedade civil**. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/364-tabela-de-eventos>>. Acesso em: 02 maio 2014.

COMITÊ BRASILEIRO PELA ANISTIA DE SÃO PAULO (CBA/SP). **Carta de Princípios e Programa Mínimo de Ação**. São Paulo, julho de 1978. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/carta-de-principios-e-programa-minimo-de-acao-cbasp>>. Acesso em: 24 nov.2014.

II CONGRESSO NACIONAL PELA ANISTIA. **A luta continua**. Salvador, 15-18 nov. 1979. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/manifesto-do-ii-congresso-nacional-de-anistia>>. Acesso em: 14 jun.2014.

ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA. **Carta de Salvador**. Salvador, 02-05 nov. 1978. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/exposicoes-virtuais/carta-de-salvador>>. Acesso em: 03 nov.2014.

EX-REPRESSOR chileno é condenado por mais dois desaparecimentos. **Opera Mundi**. Santiago do Chile, 06 jul.2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22883/exrepressor+chileno+e+condenado+por+mais+dois+desaparecimentoshtml>>. Acesso em: 20 maio 2013.

INTELECTUAIS lançam manifesto de repúdio a Folha de São Paulo. **Carta Maior**, Caderno Política, 23 fev.2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Intelectuais-lancam-manifesto-de-repudio-a-Folha-de-S-Paulo/4/14793>. Acesso em: 20 jan.2014.

FAMILIARES de mortos e desaparecidos dão ultimato à Comissão da Verdade. **Carta Capital Online**. São Paulo, 24 jun.2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/familiares-de-mortos-e-desaparecidos-dao-ultimato-a-comissao-da-verdade-8086.html>>. Acesso em: 05 mar.2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Limites à Chávez. **Folha de São Paulo**, Editorial, 17 fev.2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1702200901.htm>. Acesso em: 20 jan.2014.

IBOPE: protestos derrubam credibilidades das instituições. **Estadão Online**. São Paulo, ago.2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ibope-protestos-derrubam-credibilidade-dasinstituicoes,1059657,0.htm>>. Acesso em: 25 jan.2014.

IQ anula decisão de demissão de Ana Rosa Kucinski. **Adusp Online**. São Paulo, 25 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/index.php/ditadura-militar/1918-iq-anula-demissao-de-ana-rosa-kucinski-e-pede-desculpas-a-familia-da-professora>>. Acesso em: 20 jun.2014.

LA CORTE suprema anuló los indultos. **La Nación Online**. Buenos Aires, 17 jul.2007. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/925389-la-corte-suprema-anulo-los-indultos>>. Acesso em: 20 nov.2013.

MARTINS, Rodrigo; NASCIMENTO, Gilberto. Impunes, por enquanto: a Procuradoria da República quer punir procuradores e mandantes. **Carta Capital**, São Paulo, 25 jun.2008. Seu País, p.24-30.

MEMORIA ABIERTA. **Quiénes somos**. Disponível em <<http://www.memoriaabierta.org.ar/>> Acesso em: 18 abr.2014.

OLIVEIRA, Eduardo de. “Brasil é condenado por Corte de Direitos Humanos da OEA”, **Folha de São Paulo**, Cotidiano, C4. São Paulo, 19 ago. 2006.

OLIVEIRA, Luciano. Terminar a ditadura. **Gramsci e o Brasil**. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1269>>. Acesso em: 12 jan.2013.

REIS, Daniel Aarão. A ditadura civil-militar. **O Globo Online**, Blog Prosa. 31 mar.2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2012/03/31/a-ditadura-civil-militar-438355.asp>. Acesso em: 05 nov.2013.

SADER, Emir. A esquina da democratização: a 30 anos da Campanha das Diretas Já. **Carta Maior**, 24 jan.2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/A-esquina-da-democratizacao-a-30-anos-da-campanha-das-Diretas-Ja/2/30078>.> Acesso em 11 out.2014.

SENADO FEDERAL. **Legislaturas anteriores**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/periodos/legisAnt.shtm>>. Acesso em: 21 set.2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições anteriores**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em 22 set.2014.

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. **Truth Comission Digital Collection**. Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>>. Acesso em: 25 jan.2014.

VERDADE SUFOCADA. A difusão do Projeto Orvil. Disponível em: <<http://www.averdadesufocada.com/index.php/projeto-orvil-especial-78/737--a-difuso-do-projeto-orvil-download>>. Acesso em: 22 maio 2014.

## f) Entrevistas

GARZÓN, Baltazar. Entrevista à Folha de São Paulo. **Folha de São Paulo**. Entrevistador: R.Cosso. São Paulo, Caderno Brasil, p.A12. 22 set. 2000.

GUERRA, Claudio. Entrevista com Cláudio Guerra, ex-delegado do DOPS, autor do livro “Memórias de uma guerra suja”. **Observatório da Imprensa** (TV Brasil). Entrevistador: Alberto Dines. Brasil: 2012. 52 min.

MEZAROBBA, Glenda. Jô Soares entrevista Glenda Mezarobba. **Programa do Jô** (TV Globo). 13 dez.2013. Disponível em: <<http://globotv.globo.com/rede-globo/programa-do-jo/v/glenda-mezarobba-e-cientista-politica-e-consultora-da-comissao-nacional-da-verdade/3018866/>>. Acesso 21 abr.2014.

PAIVA, Luís Eduardo Rocha Paiva. Entrevista à jornalista Miriam Leitão. **Globo News**. Fev.2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/general-duvida-que-dilma-tenha-sido-torturada-na-ditadura-4120865>>. Acesso em 23 jun.2013.

### g) Biografias e relatos

AZEVEDO, Ricardo de. **Por um triz**: memórias de um militante da AP. São Paulo: Plena Editorial, 2010.

CARVALHO, Luis Maklouf. **Mulheres que foram à luta armada**. São Paulo: Globo, 1998.

CHACEL, Cristina. **Seu amigo esteve aqui**: a história do desaparecido político Carlos Alberto Soares de Freitas, assassinado na Casa da Morte. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

DANTAS, Audálio. **As duas guerras de Vlado Herzog**: da perseguição nazista na Europa à morte sob tortura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KUCINSKI, K. K. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LEVI, Primo. **É isto um homem?** Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

MAGALHÃES, Mário. **Mariguella**: o guerrilheiro que incendiou o mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, Emilio. **Las fosas de Franco**. Madrid: Ediciones Temas de Hoy; Colección: Historia Selección, 2005.

VERBITSKY, Horacio. **El vuelo**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1995.

VIANA, Gilney Amorim. **Glória**: mãe de preso político. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

### h) Sites consultados

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

<http://bnmdigital.mpf.mp.br/>

<http://cemdp.sdh.gov.br/>

<http://www.cnv.gov.br/>

<http://www.desaparecidospoliticos.org.br/>

<http://www.espaciomemoria.ar/>

<http://ictj.org/>

<http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/>

<http://levante.org.br>

<http://www.memoriaabierta.org.ar/>

<http://www.memorialdaresistencia.org.br/>

<http://www.memoriasreveladas.gov.br/>

<http://www.nucleomemoria.org.br/>

<http://www.oas.org/pt/cidh/>

<http://novo.fpabramo.org.br/>

<http://www2.planalto.gov.br/>

<http://www.sdh.gov.br/>

<http://www.sitiosdememoria.org/coalicion/>

<http://vladimirherzog.org/>

<http://www.tjdbproject.com/>

<http://www.un.org/en/rights/>

<http://www.usip.org/>

### **i) Exposições visitadas**

DIREITO à Memória e à Verdade: a Ditadura Militar no Brasil – 1964-1985. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil. Museu de Antropologia da Universidade de Coimbra. Apoio: Centro de Estudos Sociais (CES). De 21 a 30 de Setembro de 2009.

RESISTIR é preciso. História da resistência à ditadura militar. Instituto Vladimir Herzog. Centro Cultural Banco do Brasil (Belo Horizonte). De 21 de maio a 28 de julho de 2014.

### **j) Material audiovisual: documentários, filmes e entrevistas**

A BATALHA do Chile (três partes:). Direção: Patricio Guzmán. Chile, Cuba, França, Venezuela: 1975, 1977, 1979. 100 min; 90 min; 54 min.

A MEMÓRIA que me contam. Direção: Lúcia Murat. Brasil: 2011. 100 min.

BATISMO de sangue. Direção: Helvécio Ratton. Brasil: 2006. 110 min.

CIDADÃO Boilesen. Direção: Chaim Litewski. Brasil: 2009. 92 min.

BRAZIL: *a report on torture*. Direção: Haskel Wexler e Saul Landau. Chile: 1971. 60 min.

DOSSIÊ Jango. Direção: Paulo Henrique Fontenelle. Brasil: 2013. 102 min.

DOSSIÊ Globo News. Geneton Moraes entrevista General Leônidas Pires Gonçalves. Brasil: 2010. 48min.

DOSSIÊ Globo News. General Newton Cruz faz confissões sobre bastidores da ditadura em entrevista exclusiva. Brasil: 2010. 49 min.

EL NUREMBERG Argentino. Direção: Miguel Rodríguez Arias. Argentina: 2000.

MEMORIA dos tempos de chumbo: o futebol nos tempos do Condor (Argentina). Direção: Lúcio de Castro. Exibido no Canal ESPN Brasil. 50 min.

MISSING (Desaparecido, um grande mistério). Direção: Costa Gavras. Estados Unidos: 1982. 122 min.

NO. Direção: Pablo Larraín. Chile, Estados Unidos: 2012. 115 min.

O DIA que durou 21 anos. Direção: Camilo Galli Tavares. Brasil: 2013. 87 min.

QUE BOM te ver viva. Direção: Lúcia Murat. Brasil: 1989. 100 min.

RUBENS Paiva. Especial Globo News. Brasil: 2012.

SETENTA. Direção: Emilia Silveira. Brasil: 2013. 95 min.

TODOS os torturadores do presidente – Parte 1 e 2 (*People & Power - All the President's Torturers*,). TV Al- Jazeera. Brasil: 50 min.

VALA Clandestina de Perus. Globo Repórter. Brasil: 1995. 50 min.



## **ANEXOS**

## ANEXO I: LEI 6.683/79 OU LEI DA ANISTIA

### LEI Nº 6.683, DE 28 DE AGOSTO DE 1979

Concede anistia e dá outras providências.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado).

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

§ 3º - Terá direito à reversão ao Serviço Público a esposa do militar demitido por Ato Institucional, que foi obrigada a pedir exoneração do respectivo cargo, para poder habilitar-se ao montepio militar, obedecidas as exigências do art. 3º.

~~Art. 2º Os servidores civis e militares demitidos, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformadas, poderão, nos cento e vinte dias seguintes à publicação desta lei, requerer o seu retorno ou reversão ao serviço ativo: (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~I — se servidor civil ou militar, ao respectivo Ministro do Estado; (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~— II — se servidor civil da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal, aos respectivos Presidentes; (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~— III — se servidor do Poder Judiciário, ao Presidente do respectivo Tribunal; (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~— IV — se servidor de Estado, do Distrito Federal, de Território ou de Município, ao Governo ou Prefeito. (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~Parágrafo único. A decisão, nos requerimentos de ex integrantes das Políticas Militares ou dos Corpos de Bombeiro, será precedida de parecer de comissões presididas pelos respectivos comandantes. (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

Art. 3º O retorno ou a reversão ao serviço ativo somente deferido para o mesmo cargo ou emprego, posto ou graduação que o servidor, civil ou militar, ocupava na data de seu

afastamento, condicionado, necessariamente, à existência de vaga e ao interesse da Administração.

§ 1º - Os requerimentos serão processados e instituídos por comissões especialmente designadas pela autoridade a qual caiba a apreciá-los.

§ 2º - O despacho decisório será proferido nos centos e oitenta dias seguintes ao recebimento do pedido.

§ 3º - No caso de deferimento, o servidor civil será incluído em Quadro Suplementar e o Militar de acordo com o que estabelecer o Decreto a que se refere o art. 13 desta Lei.

§ 4º - O retorno e a reversão ao serviço ativo não serão permitidos se o afastamento tiver sido motivado por improbabilidade do servidor.

~~§ 5º - Se o destinatário da anistia houver falecido, fica garantido aos seus dependentes o direito às vantagens que lhe seriam devidas se estivesse vivo na data da entrada em vigor da presente lei. (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~Art. 4º Os servidores que, no prazo fixado no art. 2º, não requerem o retorno ou a reversão à atividades ou tiverem seu pedido indeferido, serão considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, contando-se o tempo de afastamento do serviço ativo para efeito de cálculo de proventos da inatividade ou da pensão. (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

~~Art. 5º Nos casos em que a aplicação do artigo cedida, a título de pensão, pela família do servidor, será garantido a este o pagamento da diferença respectiva como vantagem individual. (Revogado pela Lei nº 10.559, de 2002)~~

Art. 6º O cônjuge, qualquer parente, ou afim, na linha reta, ou na colateral, ou o Ministro Público, poderá requerer a declaração de ausência de pessoa que, envolvida em atividades políticas, esteja, até a data de vigência desta Lei, desaparecida do seu domicílio, sem que dela haja notícias por mais de 1 (um) ano

§ 1º - Na petição, o requerente, exibindo a prova de sua legitimidade, oferecerá rol de, no mínimo, 3 (três) testemunhas e os documentos relativos ao desaparecimento, se existentes.

§ 2º - O juiz designará audiência, que, na presença do órgão do Ministério Público, será realizada nos 10 (dez) dias seguintes ao da apresentação do requerente e proferirá, tanto que concluída a instrução, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, sentença, da qual, se concessiva do pedido, não caberá recurso.

§ 3º - Se os documentos apresentados pelo requerente constituírem prova suficiente do desaparecimento, o juiz, ouvido o Ministério Público em 24 (vinte e quatro) horas, proferirá, no prazo de 5 (cinco) dias e independentemente de audiência, sentença, da qual, se concessiva, não caberá recurso.

§ 4º - Depois de averbada no registro civil, a sentença que declarar a ausência gera a presunção de morte do desaparecido, para os fins de dissolução do casamento e de abertura de sucessão definitiva.

Art. 7º A conhecida anistia aos empregados das empresas privadas que, por motivo de participação em grave ou em quaisquer movimentos reivindicatórios ou de reclamação de direitos regidos pela legislação social, haja sido despedidos do trabalho, ou destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical.

Art. 8º Os anistiados, em relação as infrações e penalidades decorrentes do não cumprimento das obrigações do serviço militar, os que à época do recrutamento, se encontravam, por motivos políticos, exilados ou impossibilitados de se apresentarem.

Parágrafo único. O disposto nesse artigo aplica-se aos dependentes do anistiado.

Art. 9º Terão os benefícios da anistia os dirigentes e representantes sindicais punidos pelos Atos a que se refere o art. 1º, ou que tenham sofrido punições disciplinares incorrido em faltas ao serviço naquele período, desde que não excedentes de 30 (trinta) dias, bem como os estudantes.

Art. 10. Os servidores civis e militares reaproveitados, nos termos do art. 2º, será contado o tempo de afastamento do serviço ativo, respeitado o disposto no art. 11.

Art. 11. Esta Lei, além dos direitos nela expressos, não gera quaisquer outros, inclusive aqueles relativos a vencimentos, saldos, salários, proventos, restituições, atrasados, indenizações, promoções ou ressarcimentos.

Art. 12. Os anistiados que se inscreveram em partido político legalmente constituído poderão voltar e ser votados nas convenções partidárias a se realizarem no prazo de 1 (um) ano a partir da vigência desta Lei.

Art. 13. O Poder Executivo, dentro de 30 (trinta) dias, baixará decreto regulamentando esta Lei.

Art. 14. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 15. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 28 de agosto de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

João Figueiredo.

## ANEXO II: LEI Nº 9.140/95 OU LEI DOS MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS

LEI Nº 9.140, DE 04 DE DEZEMBRO DE 1995.

Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º São reconhecidos como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, deste então, desaparecidas, sem que delas haja notícias. (Redação dada pela Lei nº 10.536, de 2002)

Art. 2º A aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 - Lei de Anistia.

Art. 3º O cônjuge, o companheiro ou a companheira, descendente, ascendente, ou colateral até quarto grau, das pessoas nominadas na lista referida no art. 1º, comprovando essa condição, poderão requerer a oficial de registro civil das pessoas naturais de seu domicílio a lavratura do assento de óbito, instruindo o pedido com original ou cópia da publicação desta Lei e de seus anexos.

Parágrafo único. Em caso de dúvida, será admitida justificação judicial.

Art. 4º Fica criada Comissão Especial que, face às circunstâncias descritas no art. 1º desta Lei, assim como diante da situação política nacional compreendida no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, tem as seguintes atribuições: (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

I - proceder ao reconhecimento de pessoas:

a) desaparecidas, não relacionadas no Anexo I desta Lei;

b) que, por terem participado, ou por terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, tenham falecido por causas não-naturais, em dependências policiais ou assemelhadas; (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

c) que tenham falecido em virtude de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes do poder público; (Incluída pela Lei nº 10.875, de 2004)

d) que tenham falecido em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de seqüelas psicológicas resultantes de atos de tortura praticados por agentes do poder público; (Incluída pela Lei nº 10.875, de 2004)

II - envidar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados;

III - emitir parecer sobre os requerimentos relativos a indenização que venham a ser formulados pelas pessoas mencionadas no art. 10 desta Lei.

Art. 5º A Comissão Especial será composta por sete membros, de livre escolha e designação do Presidente da República, que indicará, dentre eles, quem irá presidi-la, com voto de qualidade.

§ 1º Dos sete membros da Comissão, quatro serão escolhidos:

I - dentre os membros da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;

II - dentre as pessoas com vínculo com os familiares das pessoas referidas na lista constante do Anexo I;

III - dentre os membros do Ministério Público Federal; e

IV - dentre os integrantes do Ministério da Defesa. (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

§ 2º A Comissão Especial poderá ser assessorada por funcionários públicos federais, designados pelo Presidente da República, podendo, ainda, solicitar o auxílio das Secretarias de Justiça dos Estados, mediante convênio com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, se necessário. (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

Art. 6º A Comissão Especial funcionará junto à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que lhe dará o apoio necessário. (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

Art. 7º Para fins de reconhecimento de pessoas desaparecidas não relacionadas no Anexo I desta Lei, os requerimentos, por qualquer das pessoas mencionadas no art. 3º, serão apresentados perante a Comissão Especial, no prazo de cento e vinte dias, contado a partir da data da publicação desta Lei, e serão instruídos com informações e documentos que possam comprovar a pretensão. (Vide Lei nº 10.536, de 2002)

§ 1º Idêntico procedimento deverá ser observado nos casos baseados na alínea b do inciso I do art. 4º.

§ 2º Os deferimentos, pela Comissão Especial, dos pedidos de reconhecimento de pessoas não mencionadas no Anexo I desta Lei instruirão os pedidos de assento de óbito de que trata o art. 3º, contado o prazo de cento e vinte dias, a partir da ciência da decisão deferitória.

Art. 8º A Comissão Especial, no prazo de cento e vinte dias de sua instalação, mediante solicitação expressa de qualquer das pessoas mencionadas no art. 3º, e concluindo pela existência de indícios suficientes, poderá diligenciar no sentido da localização dos restos mortais do desaparecido.

Art. 9º Para os fins previstos nos arts. 4º e 7º, a Comissão Especial poderá solicitar:

I - documentos de qualquer órgão público;

II - a realização de perícias;

III - a colaboração de testemunhas;

IV - a intermediação do Ministério das Relações Exteriores para a obtenção de informações junto a governos e a entidades estrangeiras.

Art. 10. A indenização prevista nesta Lei é deferida às pessoas abaixo indicadas, na seguinte ordem:

I - ao cônjuge;

II - ao companheiro ou companheira, definidos pela Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994;

III - aos descendentes;

IV - aos ascendentes;

V - aos colaterais, até o quarto grau.

§ 1º O pedido de indenização poderá ser formulado até cento e vinte dias a contar da publicação desta Lei. No caso de reconhecimento pela Comissão Especial, o prazo se conta da data do reconhecimento. (Vide Lei nº 10.536, de 2002 e Lei nº 10.875, de 2004)

§ 2º Havendo acordo entre as pessoas nominadas no caput deste artigo, a indenização poderá ser requerida independentemente da ordem nele prevista.

§ 3º Reconhecida a morte nas situações previstas nas alíneas b a d do inciso I do art. 4º desta Lei, as pessoas mencionadas no caput poderão, na mesma ordem e condições, requerer indenização à Comissão Especial. (Redação dada pela Lei nº 10.875, de 2004)

Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei.

§ 1º Em nenhuma hipótese o valor da indenização será inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 2º A indenização será concedida mediante decreto do Presidente da República, após parecer favorável da Comissão Especial criada por esta Lei.

Art. 12. No caso de localização, com vida, de pessoa desaparecida, ou de existência de provas contrárias às apresentadas, serão revogados os respectivos atos decorrentes da aplicação desta Lei, não cabendo ação regressiva para o ressarcimento do pagamento já efetuado, salvo na hipótese de comprovada má-fé.

Art. 13. Finda a apreciação dos requerimentos, a Comissão Especial elaborará relatório circunstanciado, que encaminhará, para publicação, ao Presidente da República, e encerrará seus trabalhos.

Parágrafo único. Enquanto durarem seus trabalhos, a Comissão Especial deverá apresentar trimestralmente relatórios de avaliação.

Art. 14. Nas ações judiciais indenizatórias fundadas em fatos decorrentes da situação política mencionada no art. 1º, os recursos das sentenças condenatórias serão recebidos somente no efeito devolutivo.

Art. 15. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações consignadas no orçamento da União pela Lei Orçamentária.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

Fernando Henrique Cardoso.