

A CORDA BAMBA E A DEMOCRACIA EQUILIBRISTA: A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO À BRASILEIRA E AS POLÍTICAS DE REPARAÇÃO

THE TIGHTROPE AND THE BALANCING DEMOCRACY: THE BRAZILIAN TRANSITIONAL JUSTICE AND REPARATION POLICIES

Caroline Rios Costa¹

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo: Após experiências ditatoriais e/ou autoritárias, convencionou-se que no momento de mudança de um regime político para outro, deveria ser implementado um processo de justiça de transição. Com parâmetros-base, sendo um deles a concessão de reparações, fica a cargo dos Estados nacionais elaborar como se dará a transição política, a implementação de uma justiça transicional, quando e quais os mecanismos que serão acionados, dentre outras questões. No Brasil, o processo de justiça de transição se iniciou depois do fim da ditadura, nos anos 1980, e seguiu tendo avanços ao longo dos anos 1990, 2000 e 2010. Nosso objetivo é analisar o conceito de justiça de transição, observar as tensões entre os diferentes atores políticos, como se deu o seu processo e a aplicação de reparações no país.

Palavras-chave: Justiça de transição; Justiça transicional brasileira; Políticas de reparação.

Abstract: After dictatorial and/or authoritarian experiences, it was agreed that when a political regime changed from one to another, a transitional justice process should be implemented. With basic parameters, one of them being the granting of reparations, it is up to the nation-states to elaborate how the political transition will take place, the implementation of transitional justice, when and what mechanisms will be used, among other issues. In Brazil, the transitional justice process began after the end of the dictatorship, in the 1980s, and continued to advance throughout the 1990s, 2000s, and 2010s. Our goal is to analyze the concept of transitional justice, observe the tensions between the different political actors, how the process took place, and the application of reparations in the country.

Keywords: Transitional justice; Brazilian transitional justice; Reparation policies.

¹ Graduada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Email: carolriosc@gmail.com.

Introdução

Em comum com o contexto internacional e, principalmente, com o de seus vizinhos do Cone Sul, o Brasil passou por uma experiência ditatorial, e sua transição política para uma democracia se deu durante os anos 1980. Assim como seus irmãos latinos, o país precisava lidar com a imagem autoritária e repressiva deixada pelos anos anteriores, criando um caminho seguro o suficiente para o retorno da democracia.

Ao fazer isso, se apoiou não só em princípios do Direito Internacional para casos similares, como em experiências comuns ocorridas em outros países. Ao adaptar os exemplos observados e as determinações internacionais para este tipo de política, o Brasil criou um modelo de justiça transicional adequado às intenções das elites responsáveis por este processo. Uma democracia marcada por uma nova Carta Magna chamada de "Constituição Cidadã", mas com uma Lei de Anistia restrita, uma política de reparação fraca, ou mesmo inexistente, a manutenção de instituições e nomes pertencentes ao governo repressivo anterior.

Apesar das similaridades, o país ainda tem um dos processos mais limitados de justiça de transição e políticas de reparação se comparado com as experiências do Cone Sul, em que as determinações e políticas tiveram um maior foro e funcionamento. Muito avançado nas políticas de reparações financeiras, uma das maiores do mundo, ainda tem dificuldade quanto à implementação de políticas públicas de reparação simbólica, moral, patrimonial e memorial, além de um aprofundamento da questão sobre a verdade, memória e justiça dos anos ditatoriais. As discussões entre diferentes grupos e setores que desejam um maior ou menor grau de implementação de políticas de reparação moldam e tecem os caminhos para o que conhecemos hoje como a nosso modelo de transição.

O sonho a ser transformado em futuro: o que é e como funciona a chamada justiça de transição

Durante o conturbado século XX², a história mundial se defrontou com diferentes sistemas repressivos, inúmeros regimes autoritários e complexos processos traumáticos. Para lidar com tais experiências, para as quais não havia precedentes e que não respeitavam as fronteiras nacionais, houve a formulação e a consolidação de um Direito Penal Internacional que pudesse dar conta das violações cometidas e traçar parâmetros que pudessem servir para todos. A grande ruptura deste século foi a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o Holocausto, que revelaram horrores indescritíveis e violações sistemáticas, dos quais as antigas teorias e conhecimentos epistemológicos não davam conta. Na tentativa de lidar com o trauma resultante, diversas temáticas foram desenvolvidas ou fortalecidas neste momento, tais como os estudos sobre a memória, o trauma, assim como sobre uma justiça de transição.

Antes de se entender o processo de configuração da chamada justiça de transição, é preciso atentar-se ao fato de que é composta por distintas fases, que cada uma delas possui características específicas e sua aplicação não é una. O caráter da justiça transicional é marcado pela fase na qual está situada, e isso influi em sua aplicação. Além disso, por mais que sejam relacionados, parecidos e que possam ocorrer ao mesmo tempo, justiça de transição, transição política e paz pós-conflito têm genealogias, entendimentos e aplicações diferentes, que podem e devem ser adaptadas a cada realidade.

A política de transição se configura pela passagem de um regime político para outro, geralmente observado nos casos de viés autoritário para um governo de posição democrática. Para o sociólogo Carlos Arturi, “[...] a transição de um regime autoritário à democracia é um processo que depende predominantemente de variáveis que se referem à intervenção e ao voluntarismo dos atores políticos que participam da transição.”³. Esta pode se dar de forma lenta ou mais rápida, e não existe um modelo único de aplicação. Quando o processo de transição política acaba, iniciam-se (ou devem) os processos de justiça de transição e paz pós-conflito.

Apesar de seu termo ter sido cunhado há apenas algumas décadas, a justiça de transição é pensada e aplicada há muito mais tempo, traçando sua origem após o

² Sobre este período, há diversas teorizações sobre o que representou e a construção de sua temporalidade. Alguns autores entendem este como o “breve século XX”, enquanto outros operam em uma chave de “longo século XX” Para entender melhor tais debates, ver HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos – o breve século XX, 1914-1991.**; e ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX.**

³ ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política.** V. 17, 2001. P. 13.

fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Originalmente, este primeiro momento visava delimitar o que seria uma guerra injusta e traçar as penalidades para os descumpridores, imputada pela justiça internacional, ganhando um caráter punitivo e com uma justiça nacional que não daria conta das experiências vividas⁴. Esta primeira fase é composta por dois momentos distintos, marcada por seus períodos históricos e com uma movimentação crítica entre a passagem de um para outro. O segundo momento é justamente aquele em que começou a se consolidar o seu estudo, no pós-2ª Guerra, cujos objetivos da justiça de transição ficaram mais evidentes. Como apontou a intelectual Ruti Teitel, uma das teóricas fundamentais do tema, “[...] embora o objetivo [...] fosse a responsabilização [*accountability*], a grande inovação da época foi o uso do Direito Penal Internacional e o alcance de sua aplicação, que para além do Estado, atingiu o indivíduo.”⁵. A justiça internacional ganhou força, mas não tinha estrutura suficiente para o pós-Guerra Fria.

A segunda fase da justiça de transição se deu no último quarto do século XX, a partir dos anos 1970. De forma concomitante, diversas partes do mundo estavam passando por transformações e transições políticas, em sua grande maioria, de um regime ditatorial para uma democracia. Visto que o modelo da fase anterior não se encaixava nestas realidades, ou não se sabia como poderia se encaixar ou não, novas saídas precisaram ser construídas. Apesar de não ser tão facilmente adaptável em outros momentos e contextos históricos, assim como a fase anterior, se aproximou de uma ideia de justiça imparcial e incluiu um julgamento que também reflete sobre a reparação dos traumas causados pelos regimes antecessores, para além da responsabilização dos mesmos. A diferença entre o momento do pós-guerra e o do pós-guerra fria é que, de acordo com Teitel, “[...] enquanto na Fase I a justiça transicional pareceu assumir inicialmente o potencial ilimitado e universal do direito, a segunda fase foi reconhecidamente mais contextual, limitada e provisória.”⁶.

A terceira e atual fase é o do chamado *steady state* (justiça de transição estável). Nele, temos a criação de uma corte penal internacional, chamada de Tribunal Penal Internacional (TPI), que remonta ao Tribunal de Nuremberg durante o

⁴ TEITEL, Ruti. Genealogia da justiça transicional. In: REATÉGUI, Felix (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.

⁵ Op. cit., p. 141.

⁶ Op. cit., p. 145-146.

segundo momento da fase pós-guerra. Para além, está relacionado ao fato do retorno do Direito de guerra e do Direito humanitário à pauta do dia do Estado de direito⁷. Contudo, assim como as fases anteriores, a tentativa de um padrão que possa ser aplicado em diferentes contextos políticos nacionais não se encaixa, e marcada pela construção histórica na qual está inserida. Basicamente, segundo Teitel,

A normalização da justiça transicional, atualmente, tem a forma de expansão do Direito da Guerra, como demonstrado pelo incremento na importância do Direito Humanitário. [...] A noção de justiça transicional permanente da Fase III é evidente no desdobramento do sistema humanitário, que se expandiu e fundiu com os Direitos Humanos. [...] A aparente normalização da justiça transicional é também evidente na tolerância a uma maior dicção [sic] política, na politização da aplicação da justiça, no aumento de procedimentos altamente irregulares e nos explícitos distanciamentos da legislação vigente, todos justificados em termos humanitários.⁸

Mesmo com suas diferentes fases e construções ao longo dos períodos históricos, o processo de justiça de transição é balizado por quatro parâmetros específicos, que são interligados entre si, mas independentes, aos quais os países que passam por uma transição política devem cumprir para que se efetive uma adequada política transicional. A ordem de como são implementadas, os exemplos utilizados e o tempo de duração variam de uma realidade para a outra, mas não alteram seus elementos necessários. Os quatro parâmetros são: reformar as instituições do Estado que cometeram seus abusos e expulsar seus agentes que cometeram tais violações; realizar processos penais contra os perpetradores de tal violência; criar mecanismos de busca pela verdade e justiça acerca dos crimes daquele período; e conceder reparações (seja compensatória, simbólica, material ou outra) às vítimas e atingidos⁹.

Perpassando os quatro elementos balizadores de tal política, como indicado pelos pesquisadores do International Center for Transitional Justice (ICTJ), Mark Freeman e Dorothée Marotine, é importante perceber que

Os objetivos e ferramentas da justiça transicional vão muito além do estabelecimento da responsabilidade oficial pelas violações dos direitos humanos através de julgamentos. [...] A justiça de transição não defende uma justiça retroativa a qualquer preço, nem uma

⁷ Op. cit.

⁸ Op. cit., p. 166-167.

⁹ FREEMAN, Mark; MAROTINE, Dorothée. **La justice transitionnelle: un aperçu du domaine**. Bruxelas: ICTJ, 2007.; VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, V.1, p. 32-55, jan-jul/2009.

manutenção da paz à custa do direito das vítimas à justiça, mas insiste mais especificamente numa ponderação dos diferentes objetivos contraditórios de acordo com o direito internacional, as vantagens e limitações locais e a tomada de decisões razoáveis e justas¹⁰

A reforma estrutural das instituições deve ser entendida como uma parte importante para o regime democrático que se inicia, visto que grande parte da justificativa autoritária do sistema anterior pode ser encontrada em suas organizações estatais e no aparato jurídico existente. Assim, levar a cabo a reestruturação destes organismos é uma forma de se livrar dos aparelhos responsáveis pela repressão e por um viés autoritário. Tal mudança pode incluir a criação de novas instituições estatais, treinamento sobre direitos humanos para funcionários públicos da área de segurança (principalmente), adoção de emendas legais ou constitucionais para fortalecimento dos direitos humanos, dentre outros¹¹. Renovar também os quadros de funcionários nestes antigos aparelhos é imperativo para que perpetradores das violações não continuem ocupando cargos importantes dentro de um novo governo democrático. Ao serem afastados de cargos que inspiram confiança e responsabilidade, a integridade das instituições públicas pode ser retomada ou recriada¹².

Mais do que só afastar indivíduos que cometeram crimes, principalmente contra os direitos humanos, é importante que estes agentes sejam investigados e punidos. Em locais onde tais violações foram cometidas em massa, generalizada e sistematicamente, a justiça penal pode não dar conta. Contudo, não é por isto que tais mecanismos devem ser ignorados ou deslegitimados. Os processos penais são não só uma outra forma de resgatar uma maior confiança e integridade da sociedade para com órgãos estatais, mas funcionam como um meio de fortalecer as reformas institucionais, demonstrar apoio do Estado a valores democráticos, servir como uma forma de justiça para os que foram atingidos, dissuadir que crimes similares voltem a

¹⁰ "Les objectifs et les outils de justice transitionnelle vont bien au-delà de l'établissement de la responsabilité officielle pour les violations des droits de l'homme au travers des procès. [...] La justice transitionnelle ne plaide pas en faveur d'une justice rétroactive à n'importe quel prix, ni d'un maintien de la paix au détriment du droit à la justice des victimes, mais insiste plus précisément sur une mise en balance des différents objectifs contradictoires conformément au droit international, aux avantages et contraintes locales et à la prise de décisions sensées et justes.". FREEMAN, Mark; MAROTINE, Dorothée. **La justice transitionnelle: un aperçu du domaine**. Bruxelles: ICTJ, 2007. P. 3. Tradução livre.

¹¹ Op. cit.

¹² VAN ZYL. Ibidem.

ocorrer, condenar publicamente atos criminosos e criar novas legislações¹³. Importante tanto para o Estado quanto para vítimas e atingidos, “[...] os julgamentos não devem ser vistos somente como expressões de um anseio social de retribuição, dado que também desempenham uma função vital quando reafirmam publicamente normas e valores essenciais cuja violação implica em sanções.”¹⁴, como afirmou o jurista Paul Van Zyl.

A luta por verdade e justiça empreendida por aqueles que foram vítimas diretas ou atingidos de alguma forma pelas ações de um regime autoritário pode ser longa, e ocorrer em diversos espaços de disputa. Ao deixar tal passado para trás e caminhar em direção à uma realidade democrática, é preciso que o Estado enquanto órgão máximo e defensor de direitos se engaje nesta luta. Para tal, a forma mais significativa é a instalação de comissões da verdade, para investigar, colher dados, revelar acontecimentos e elucidar melhor a real história de violações ocorridas. Existem dezenas de modelos e experiências de comissões da verdade ao redor do mundo produzidos nos últimos quase quarenta anos. Para que uma comissão da verdade seja reconhecida como tal, deve perceber que

1. É um corpo investigativo.
2. É oficialmente aprovada pelo Estado.
3. Goza de certa autonomia em relação ao Estado.
4. É permitida por um período determinado, geralmente entre um ano e meio e dois anos e meio.
5. Concentra-se nos eventos do passado.
6. Investiga as violações mais graves dos direitos humanos, bem como as violações mais graves do direito internacional humanitário, se houver.
7. Investiga padrões de abuso ou irregularidades particulares que foram cometidos durante um período, não apenas um evento em particular.
8. Estabelece-se para operar especialmente no território do Estado que o aprovou.
9. Prioriza as necessidades das vítimas e os erros que elas sofreram.
10. Ela geralmente termina seu trabalho enviando um relatório final que contém conclusões e recomendações.¹⁵

¹³ Op. cit.; FREEMAN, MAROTINE. *Ibidem*.

¹⁴ VAN ZYL. *Ibidem*, p. 35.

¹⁵ “1. C’est un organe d’enquête.; 2. Il est approuvé de manière officielle par l’Etat.; 3. Il jouit d’une certaine autonomie par rapport à l’Etat.; 4. Il est autorisé pour une période déterminée, généralement entre un an et demi et deux ans et demi.; 5. Il se concentre sur les événements du passé. ; 6. Il enquête sur les atteintes les plus graves aux droits de l’homme ainsi que les plus graves violations du droit international humanitaire, le cas échéant.; 7. Il enquête sur des modèles d’abus ou sur des exactions particulières qui ont été commis au cours d’une certaine période et pas uniquement sur un événement particulier. ; 8. Il est établi pour opérer surtout sur le territoire de

As comissões da verdade podem realizar o papel de fortalecimento das instituições democráticas, reafirmar a confiança entre sociedade e Estado, contestar a história oficial contada, produzir conhecimento tal que possa provocar empatia e sensibilidade por parte da população e servir como um local de superação para os que sofreram, que podem ajudar a lidar com sentimentos como raiva e frustração. Contudo, é possível realizar políticas de memória e verdade que não passem necessariamente por uma comissão da verdade. Organizações não governamentais, organismos multilaterais permanentes, observações *ad hoc*, comissões de julgamento nacionais ou internacionais *ad hoc* ligadas aos direitos humanos são alguns mecanismos também passíveis e importantes na luta por memória e verdade, especialmente na ausência de comissões da verdade¹⁶.

O âmbito da reparação é o parâmetro que mais foge de uma regra clara ou uma aplicação mais direta. Primeiro, isso se deve ao fato de que a reparação pode ser implementada de várias maneiras, tais como um viés compensatório (pensões, bolsas, pagamentos financeiros etc.), simbólico (memoriais, museus, comemorações nacionais), psicológico (aconselhamento, grupos de apoio, acesso a tratamentos etc.), moral (perdão oficial, devolução de itens apreendidos, concessão de atestados de óbito etc.) dentre outros. Após, é necessário decidir quem é apto ou não para ser incluído nas políticas de reparação empreendidas, quais reparações serão destinadas a quem, quais são os critérios de acesso, se haverá uma hierarquização de violações, se levarão em conta fatores econômicos e sociais, e principalmente, definir o estatuto de vítima, ponto crucial para as reparações. Os gestores do Estado devem sempre ponderar inúmeros fatores e se manter extremamente atentos a ocorrência de que seus critérios afetam o modo como as políticas serão implementadas, uma vez que, para Van Zyl, “[...] uma política de reparações justa e sustentável não deve gerar nem perpetuar divisões entre as várias categorias de vítimas. Ao mesmo tempo, deve ser factível e realista desde a perspectiva econômica.”¹⁷.

Muito ligada às políticas de uma justiça transicional, mas com demandas distintas, a paz pós conflito é uma etapa que pode acontecer ao mesmo tempo ou

l'Etat qui l'a approuvé.; 9. Il donne la priorité aux besoins des victimes et aux torts qu'elles ont souffert.; 10. Il finit généralement son travail par la remise d'un rapport final qui contient des conclusions et des recommandations.”. FREEMAN, MAROTINE. Ibidem, p. 12. Tradução livre.

¹⁶ Op. cit., p. 14.

¹⁷ VAN ZYL. Ibidem, p. 27.

antes da justiça de transição. Em muitos casos, as sociedades pós experiências traumáticas convivem com hostilidades, suspeitas e ressentimentos, em que é necessário que se investiguem tais desconfiças, com o intuito de assim resolvê-las e superá-las¹⁸. A fim de diagnosticar quais são os problemas, os dados levantados e os relatórios finais das comissões da verdade são de grande valia e podem servir como base para se identificar melhor o que e por onde começar, destacar tanto casos individuais quanto casos gerais e como tratá-los.

Alguns dos elementos de em uma política de paz pós-conflito são similares aos parâmetros da justiça transicional, como a reforma institucional do Estado, o afastamento de pessoas que cometeram crimes contra os direitos humanos de cargos públicos e políticos, restauração da confiança nos aparelhos estatais, além da implementação de formas de reparação às vítimas. Porém, possui exigências próprias, como a construção de medidas legais, sociais e políticas para prevenir a monopolização do poder de um grupo sobre outro, a restauração do Estado de direito e o combate à cultura da impunidade. No campo da segurança, geralmente um fator que representa uma das áreas de maior desconfiça da sociedade para com o Estado, a paz pós-conflito prega a reforma do setor de segurança, muitas vezes protagonista nas violações e atrocidades cometidas, e a criação de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), visando a um equilíbrio entre delitos menores e o de grandes responsabilidades¹⁹.

Plurais e diversas como as experiências históricas vividas pelas sociedades que passam por momentos difíceis de lidar, a transição política, a justiça de transição e a paz pós-conflito variam de acordo com o lugar de ocorrência e pela forma como são desenvolvidas. Irmãs que deveriam caminhar lado a lado, podem ter uma trajetória e um momento de implementação próprios, ou serem feitas de forma parcial. A democracia de um país e a forma como lida ou não com seu passado se refletem na forma como tratam tais políticas, em que o fortalecimento de uma está totalmente ligado à figura maior.

A anistia indesejada e a Constituição cidadã: as tensões entre as forças repressivas e o desejo democrático

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Op. cit.

O debate por uma anistia veio muito antes de sua promulgação, em 1979. Segundo Daniel Aarão, “[...] enunciada desde antes do AI-5, para os perseguidos depois do golpe de 1964, a proposta de anistia desapareceu de cena durante longos anos para retornar à consideração da sociedade [...]”²⁰. De fato, a luta por um perdão aos perseguidos políticos se iniciou bem antes da assinatura da lei, ganhou força principalmente durante a segunda metade dos anos 1970 e após o anúncio da abertura “lenta, segura e gradual”²¹.

O ano de 1975 culminou com a articulação e mobilização em torno da anistia no Brasil e na comunidade de exilados políticos no exterior, na qual as mulheres tiveram importância significativa. Neste mesmo ano, foi criado o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), que representou o principal foco de mobilização e aglutinador de pessoas ligadas ou não à política partidária, familiares de presos e desaparecidos, mas também pessoas que desejavam a abertura do regime reunidas sob um mesmo mote, presente em diferentes cidades do país. Um dos pioneiros da luta, foi exatamente a influência deste grupo que impulsionou a criação dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) e espalhou a pauta pelo país. As ruas ganharam novamente a cara da luta política e da reivindicação, voltando a lotar em passeatas, manifestações e comícios, característica que havia diminuído significativamente após 1968 e o AI-5. Esta rua lutava por um projeto de anistia ampla, geral e irrestrita, que beneficiasse todos aqueles que sofreram a repressão do Estado, com pautas ligadas à promoção dos direitos humanos e a revogação de aparatos judiciais autoritários.

Contudo, quando a Lei 6.683 foi finalmente promulgada em agosto de 1979, as ruas que tanto disputaram seu significado não se viram representadas ou escutadas como desejavam, mesmo que comemorada como uma vitória parcial pela

²⁰ AARÃO REIS FILHO, Daniel. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.) **O golpe e a ditadura militar – 40 anos depois (1964-2004)**. 1ª ed. Bauru: Edusc, 2004. P. 46.

²¹ O termo “abertura lenta, segura e gradual” foi cunhado pelo governo de Ernesto Geisel, ao anunciar a mudança de postura pela qual o regime passaria. Durante os anos 1974 e 1979, houve um debate acerca de quais elementos tal abertura abrangeria, tais como a anistia, que tinha duas configurações distintas em disputa. A primeira, defendida por setores da sociedade brasileira, era a de uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, tendo em seu contraponto a versão defendida pelos setores conservadores, a vitoriosa “anistia parcial e recíproca”. “Enquanto Geisel anunciava, em 1977, uma *distensão lenta, gradual e segura*, a demanda por *anistia*, em 1978, vinha fortemente determinada também, e a sociedade civil clamava por uma anistia *ampla, geral e irrestrita*, deixando claro, num *exercício de antecipação*” (PÊCHEUX 1969 [1990, p. 77] apud INDURSKI, 2014, p. 218).

oposição²². O modelo vitorioso foi o da anistia parcial e recíproca, que perdoava os agentes da repressão e que não englobava diversas categorias de militantes, como os acusados de *crime de sangue*²³, terrorismo, e atentado pessoal. Além disso, figuras já marginalizadas e fora do ideário comum de luta oposicionista urbana, como indígenas, camponeses e crianças não foram incluídos na lei.

Com a aprovação de um projeto diferente daquele reivindicado nos anos anteriores por grande parte da população, é plausível considerar que tal movimento possa ser considerado como mais um fator de desqualificação do militante e do opositor ao regime. Considerando que, principalmente durante os chamados “anos de chumbo”, diversos grupos de oposição se lançaram à luta armada, e que muitos deles foram parar nos porões da ditadura, o número de pessoas excluídas é significativo. Não só a possibilidade da anistia em si é negada ao militante, mas também o reconhecimento de que suas ações foram formas de resistência e antagonismo ao regime num período de grande ausência de direitos ou expectativas. Como apontou Freda Indursky,

Aqueles que foram condenados por *terrorismo* e *sequestro* estavam excluídos do horizonte desenhado pelo Projeto de Lei concebido por Figueiredo. Enquanto, para os que lutaram contra a ditadura, tais ações significavam um movimento político de *resistência à ditadura*, para a ditadura, *armar-se* ou *sequestrar* não eram da *ordem da resistência*. Ao negar-lhes essa propriedade, retiravam-lhe o caráter ideológico e político e, em consequência, os *atos de resistência* eram interpretados como *atos criminosos ordinários*.²⁴

Indursky segue, evidenciando o fato de que, no projeto enviado para a votação no plenário federal pelo general João Figueiredo, não é indicado em qualquer parte do texto “[...] o Movimento da sociedade pela Anistia. Assim procedendo, as demandas do corpo social são silenciadas/recalcadas e o Projeto de Anistia aparece como uma benesse de Figueiredo. Ou seja, o discurso do *outro* é apropriado enquanto o *outro* é apagado.”²⁵. O “verão da anistia” valia apenas para aqueles que estavam vivos e se encaixavam nas descrições previstas na lei; para

²² ARAUJO, Maria Paula Nascimento. Redemocratização e justiça de transição no Brasil. **Stvdia historica. Historia contemporânea**. Salamanca: V. 33, p. 67-85, 2015.

²³ Os chamados crimes de sangue são terrorismo, sequestro, assalto, assassinato e atentado pessoal.

²⁴ INDURSKY, Freda. Uma análise da lei de anistia e seus efeitos de sentido. *In*: SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (org.). **Clínicas do testemunho: reparação psíquica e construção de memórias**. Porto Alegre: Criação humana, 2014. P. 222.

²⁵ Op. cit., p. 220.

quem não se enquadrava ou para quem havia perdido algum parente, a luta continuava como sempre. Para parte destes indivíduos, a luta permanece até os dias de hoje.

Após a sociedade brasileira encarar sucessivas derrotas ao longo do período de transição política - tais como a Lei de Anistia parcial e recíproca, a derrota da emenda Dante de Oliveira²⁶, uma transição negociada pelos militares e a morte de quem seria o primeiro presidente civil pós-ditadura, Tancredo Neves, sua frustração e resiliência²⁷ foi redirecionada para uma nova luta, a de uma Constituição democrática. Para as ruas, novamente organizadas, a Assembleia Nacional Constituinte deveria ser composta por representantes escolhidos especificamente para esta função, que fossem capazes de levar os desejos e anseios da população para as discussões parlamentares. Mesmo o projeto popular pautado saindo perdedor mais uma vez, com uma constituinte formada por uma assembleia congressual, tal fato não impediu que a sociedade brasileira participasse ativamente das pautas e projetos discutidos. Além de movimentos sociais, sindicatos, estudantes, cidadãos comuns, uniram-se também ao coro popular aqueles que não se sentiram contemplados na Lei de anistia de 1979, como os familiares de mortos e desaparecidos políticos e os acusados de *crimes de sangue*.

Em seu discurso na entrega da nova Constituição, o deputado e presidente da assembleia constituinte Ulysses Guimarães disse que

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. [...] Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério. A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando após tantos anos de lutas e sacrifícios promulgamos o Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia bradamos por imposição de sua honra. Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. [...]. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de

²⁶ A chamada Emenda Dante de Oliveira foi proposta uma proposta de lei criada pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB/MT) em 1983, e pretendia reestabelecer a eleição direta para presidente em território nacional. A proposta foi recusada por uma margem de apenas 22 votos na Câmara dos Deputados, em 1984. Cf. <https://www.camara.leg.br/radio/programas/431737-direitas-ja-rejeicao-da-emenda-dante-de-oliveira-marca-a-historia-do-pais/>.

²⁷ Tais conceitos são trabalhados sob a seguinte ótica: "Resiliência é um conceito usado pelos profissionais da área de psicologia que significa a capacidade de um indivíduo suportar um golpe, enfrentar uma frustração e retomar seu rumo; é a capacidade de enfrentar a dor e se renovar nesse enfrentamento criando novas opções de vida e de ação.". ARAUJO. Ibidem, p. 74.

posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.²⁸

Por mais poderosas e carregadas de significados que sejam tais palavras, há espaço para questionar se elas realmente representam a realidade encontrada no final dos anos 1980, construída após o fim de um período altamente traumático e autoritário da história nacional. Por mais “sopro de gente, de rua, de praça” que houvesse, diversas mobilizações sociais foram aceitas de forma parcial ou até mesmo ignoradas; os “de favela”, ainda continuavam marcados como alvo da polícia e da truculência do Estado; os grupos “de índios”, contando com apenas uma pessoa reconhecida dentro da Lei de Anistia; organizações “de estudantes”, como a UNE, que seguiu sem sua sede, queimada no deflagrar do Golpe de 1964; ou o conjunto “de servidores civis e militares”, que mantiveram todas as prerrogativas de influência dos anos ditatoriais, conservando suas instituições intactas e preservando a garantia de não serem investigados. Alguns grupos, como familiares de mortos e desaparecidos, crianças atingidas e outros nem sequer foram mencionados ou incluídos. Ao final dessa conta, nem todos os grupos citados pelo deputado Guimarães em seu discurso foram realmente beneficiados e representados de forma adequada pela nova carta constitucional.

A chamada “Constituição Cidadã”, apresentada com um marco e um avanço das instituições democráticas e da promoção de políticas básicas para todos, deixou de fora muitas pessoas, propostas e realidades que poderiam aprofundar sua existência como um fator de consolidação democrática. Sua inovação, apesar de extremamente importante em diversos aspectos, se manteve conservadora e “fechou seus olhos” para inúmeras outras.

No tocante à Anistia, não há como dizer que mudanças e alargamentos da lei não foram feitas. Através da Lei 10.559, de novembro de 2002, uma regulamentação nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) alterou aspectos da Lei de Anistia. Para tanto, como indicado pelo jurista Emilio Meyer, é possível perceber que seu texto

²⁸ GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382.** P. 2-3.

No art. 8º do seu ADCT, permitiu um novo sentido para anistia, direcionando-a textualmente apenas para aqueles que foram atingidos pelos atos de exceção. A luta por uma anistia que não contemple graves violações de direitos humanos segue em curso.²⁹

Graças a esta mudança, foi possível que pessoas antes não abarcadas pela lei de 1979 pudessem agora recorrer a ela e ganhar oficialmente o estatuto de “anistiado”, além de, futuramente, permitir a criação de uma Comissão de Anistia. Entretanto, é possível questionar se este era o limite possível aos membros constituintes, se as mudanças poderiam ter sido maiores, se mais indivíduos poderiam ser abarcados pelo texto da lei, ou até mesmo se a assembleia constituinte não poderia rever a legalidade e vigência da Lei de Anistia.

Se pensarmos desta forma, é sim possível perceber que a Constituição não foi tão cidadã como poderia e deveria ter sido, que não resolveu enfrentar grande parte do entulho autoritário ainda presente no país, e não lidou com seu passado traumático e violador em prol de uma “unificação e pacificação”. Ao não modificar fortemente os termos da Lei de Anistia ou de revogá-la, como fizeram outros países que passaram por experiência similar, a carta constitucional reafirmou seu valor e a existência da lei, dando legitimidade democrática a uma lei escrita e pensada por militares da situação, e concedendo um perdão oficial àqueles que cometeram crimes contra a humanidade em nome de uma pretensa “ordem nacional”.

Muitos anistiados políticos, com direito ou não à reparação pecuniária, ganharam tal status anos depois da promulgação da lei de 1979. Em alguns casos, só o fato do reconhecimento da anistia política já representa um embate sobre fatos que a ditadura gostaria de apagar ou silenciar. O reconhecimento pelo Estado do estatuto de anistiado para 14 indígenas e 85 camponeses, concedidos entre 2009 e 2015, remonta parte da história e da violência exacerbada ocorrida em uma zona rural do Pará, onde se localizava a Guerrilha do Araguaia³⁰. Por mais tentativas que o Estado brasileiro tenha feito para erradicar a existência da guerrilha ligada ao Partido Comunista do Brasil (PcdoB), este mesmo Estado posteriormente reconheceu as violações cometidas naquela região, seja com a população local ou com os militantes que lá estavam.

²⁹ MEYER, Emilio Peluso Neder (org.). **Justiça de transição em perspectiva transnacional**. Belo Horizonte: Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Inítia Via, 2017. P. 221.

³⁰ Op. cit.

Contudo, esses pequenos avanços mostraram-se insuficientes. Ao perceberem que a justiça brasileira ainda estava muito ligada ao aparato do período autoritário, diversos familiares foram buscar em cortes internacionais ações que a Constituição e a Justiça brasileira preferiram não reconhecer. A Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) recebeu diversos processos em que o Estado brasileiro era o réu e acusado de inúmeros crimes. Dois casos importantíssimos são Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”), e Vladimir Herzog, ambos contra o Brasil. No primeiro, diversos parentes de guerrilheiros da região do Araguaia protocolaram processos, apontando crimes cometidos contra os militantes entre 1969 e 1974, que por serem similares, foram reunidos em um, com ganho de causa favorável anunciada em 2010³¹. O segundo, foi feito pela viúva do jornalista Vladimir Herzog, torturado e morto em outubro de 1975, e teve ganho de causa favorável em 2018³². Em ambos os casos, o Estado brasileiro foi considerado culpado por crimes como perseguição, prisão, tortura, morte e desaparecimentos das vítimas, e como tais violações são considerados crimes contra a humanidade, sua validade não prescreve e podem ser julgados a qualquer momento. Como tal, não podem ser perdoados por uma lei de anistia, sendo necessário que aqueles que cometeram tais crimes sejam investigados, processados e condenados pelo Estado, além de esclarecimento sobre as circunstâncias dos crimes, localização dos corpos e abertura dos documentos relacionados. A recusa do Brasil de acatar as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, seja a de não julgar os perpetradores de tais crimes como de não rever e revogar a Lei de Anistia, cria um problema jurídico de ordem constitucional e internacional para o país³³.

Além de não cumprir as decisões de uma Corte Internacional à qual está submetido, repetidas vezes o Judiciário brasileiro recebeu processos internos contra a legitimidade da Lei de Anistia e sua validação pela Constituição, além de processos contra os crimes cometidos durante a ditadura. Em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) recebeu a proposição de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF; de número 153), impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nela, a OAB questionava a constitucionalidade da lei, pleiteando sua

³¹ Sentença disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf.

³² Sentença disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf.

³³ Ver https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/22/internacional/1400766899_687225.html.

revisão. Entretanto, em 2010, meses antes da sentença da CIDH/OEA, a ADPF 153 foi julgada improcedente pelo STF³⁴, que alegava não ser de sua alçada a revisão e que a lei era constitucional. Em 2016, uma nova proposta de ADPF (número 320) foi impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)³⁵, questionando novamente a Lei de Anistia, agora já tendo a decisão da CIDH/OEA a seu favor, e o perdão para violações continuadas, como o desaparecimento forçado.

Extremamente complexo e dicotômico, o Direito Constitucional brasileiro, representado principalmente pela figura do STF, é um quadro que demonstra muito bem os avanços e retrocessos nas políticas de justiça e memória. Um caso bastante emblemático e que mostra claramente tais complexidades é o caso Rubens Paiva. Ex-deputado federal, foi perseguido e exilado nos primeiros anos da ditadura, até ser preso, torturado e executado dentro das dependências do Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) do então estado da Guanabara em 1971³⁶, como explicitado pela Comissão Nacional da Verdade (CNV). O processo sobre este caso foi reaberto diversas vezes, sofreu inúmeras interferências e ainda é um ressoante ponto de discussão. Os militares responsáveis pelas violações sofridas por Paiva nunca foram investigados ou culpabilizados, e durante algum tempo sequer se sabia quem eram essas pessoas. Após depoimentos para a CNV, o coronel Paulo Malhões trouxe luz ao que aconteceu com o deputado, e pouco tempo depois, o processo para investigação e punição foi reaberto pelo próprio STF³⁷. Contudo, o mesmo ministro que reabriu o processo foi aquele que o arquivou durante o seu andamento, já na fase de recursos, e os réus liberados. Em 2018, a então procuradora geral da República, Raquel Dodge, enviou um novo pedido ao STF, pedindo a reabertura do caso e que os limites da Lei de Anistia fossem reavaliados³⁸.

Se em casos internos, a postura adotada é de não investigação e não reconhecimento que tais ocorrências possam ser julgadas, sempre utilizando a Lei de Anistia como baliza, para os processos que envolvem outros países o entendimento é

³⁴ Sentença disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>.

³⁵ Ver <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=267078>.

³⁶ BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade, Relatório final (volume III)**. Brasília: CNV, 2014b. P. 519-528.

³⁷ Ver <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/05/mpf-denuncia-5-militares-reformados-pela-morte-de-rubens-paiva.html>.

³⁸ Ver <http://radioagencianacional.ebc.com.br/geral/audio/2018-02/raquel-dodge-pede-reabertura-de-processo-sobre-morte-de-rubens-paiva-e-revisao>.

diferente. Em 2011, quando demandada a extradição de um militar argentino acusado de inúmeras violações cometidas durante a última ditadura militar argentina, de 1976, a decisão foi de aceitar o pedido do governo argentino e extraditá-lo, visto que crimes como o de desaparecimento forçado não prescrevem, uma vez que são considerados crimes de lesa-humanidade e tem sua prática continuada³⁹. Mesmo que neste caso, o réu não tenha sido julgado por todas as violações a ele imputadas pela diferença de legislação entre os países, o entendimento geral foi o de que, em virtude da ausência de um corpo, o crime é continuado, então ainda poderia ser julgado, além de não prescrever. Outro exemplo é a abertura de documentos da ditadura, requisitados por outros países do Cone Sul, mas que internamente não ocorre⁴⁰.

Como é possível que a Suprema Corte nacional decida sobre casos tão similares e dê vereditos tão diferentes? Se para o STF, a ausência de um corpo por causa de desaparecimento forçado, praticado pelo Estado, é visto como crime continuado, não cabível de prescrição, como pode o caso do deputado Rubens Paiva ter tantas idas e vindas, inclusive ser arquivado por um membro desta mesma Corte? Por que este entendimento vale quando é para outros países, mas não vale para o próprio Brasil?⁴¹ As contradições em decisões do STF ao tratar esse tipo de caso demonstram que, mesmo o Judiciário não sendo o poder que mais avança nas políticas públicas de memória, verdade e justiça, suas ações (ou silêncio perante tais questões) podem ser entendidas como uma forma particular de participação no andamento deste tipo de políticas públicas. O Supremo decide quais processos são passíveis de julgamento, e decidem por si só quais pautas consideram mais relevantes ou importantes para a sociedade brasileira, o que vale a pena ser julgado ou não, mostrando que seu posicionamento, principalmente no tocante da busca incessante por memória, verdade e justiça, é ditado por um posicionamento muitas

³⁹ Ver <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=180020>.

⁴⁰ Em 2008, foi criado o Grupo de Trabalho "Verdade, memória e justiça" para os membros do Mercosul, durante a presidência *pro tempore* da Argentina. O GT serve como um espaço de colaboração dos estados-membros pela elucidação das violações cometidas e "significou a criação de um foro de gestação de iniciativas conjuntas". Cf. BENEDETTI, Juliana; NAHOUM, André. Justiça de transição e integração regional: o direito à memória e à verdade no Mercosul. IN: BRASIL. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, V.1, p. 296-318, jan-jul/2009.

⁴¹ Ver <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ativistas-usam-extradicao-de-argentino-para-cobrar-stf,785248>.

vezes puramente político, que por vezes afasta-se até de argumentos de ordem jurídica. Para tanto, Leonardo Sarmiento aponta que

[...] a total liberalidade com que controlam a pauta de julgamentos tem levado ao permanente adiamento de decisões que o país não mereceria mais esperar. O STF parece ostentar de fato a condição de um superpoder, por vezes [...] veste a carapuça da omissão.⁴²

O governo brasileiro e o seu Judiciário se valem de ordenamentos jurídicos advindos da Ditadura, não aprofundam leis em seus mecanismos democráticos, se fazem omissos ou até mesmo titubeantes quando confrontados, além de não respeitarem tratados e determinações internacionais aos quais estão submetidos. Com isso, é plausível conjecturar que os avanços conquistados ao longo dos anos só foram conseguidos através de muita luta popular e de pessoas comuns, e não como uma política que o governo realmente tomou como sua. Ao não fortalecer suas instituições e posicionamentos em busca de uma verdadeira superação do passado através do conhecimento e da verdade, o país prefere colocar uma superação através do esquecimento, abrindo assim margem para questionamentos quanto à sua estrutura e consolidação democrática.

Justiça e transição?: a formação do modelo transicional brasileiro até os dias de hoje

Após 1979, através da promulgação da Lei de Anistia, e com a abertura “lenta, segura e gradual” implementada pelos militares, o processo de transição de um regime autoritário para uma democracia foi oficialmente iniciado. Com o retorno de um civil à presidência, e a escritura de uma nova Constituição, de acordo com os anseios por democracia existentes no país, tal processo foi aprofundado. Mesmo iniciado nos anos 1980, ainda hoje há tópicos distintivos de uma justiça de transição em andamento ou em processo de implementação no país.⁴³

⁴² SARMENTO, Leonardo. **Não dá mais para omitir-se: STF terá que enfrentar a questão da anistia em 2015.** Jusbrasil. [S.l]. [2015?].

⁴³ Há discordância entre autores sobre o tempo que caracterizaria o período transicional. Alguns entendem que este se remete ao período em que há de fato a mudança de um regime autoritário para o modelo democrático. Uma segunda vertente pauta que tal política dura o tempo em que medidas de justiça de transição são implementadas em determinada sociedade, funcionando como um mecanismo de consolidação democrática. Aqui, entenderemos o conceito em acordo com a segunda vertente.

Como já dito, transição política e justiça de transição não significam a mesma coisa. No caso brasileiro, a transição política se inicia nos anos 1970 e termina em 1988, e pode ser dividida em três fases. A primeira, vai de 1974 a 1979, quando o general Ernesto Geisel anuncia a chamada “abertura lenta, segura e gradual”, sinalizando o desmonte do aparato ditatorial e de um processo para a retomada da democracia; a segunda parte vai de 1979 a 1985, marcada pela anistia, pelo fim dos anos de chumbo e pela volta de presos e exilados políticos para a vida pública do país; e a última fase se dá de 1985 até 1988, com a retomada de um modelo democrático e a escritura de uma nova carta constitucional para balizar o novo ordenamento político e jurídico⁴⁴. Já o processo de justiça transicional se inicia justamente quando a última fase da transição política termina, e é ela que marca de que forma este novo governo de ordem democrática lidará ou não com o seu passado autoritário e com as continuidades institucionais deste período, funcionando como um elemento de consolidação do novo regime.

Como dito, a Constituição de 1988 não alterou o entendimento ou a validação da Lei de Anistia de 1979, vigente até hoje. Todas as políticas de reparação, seja de cunho moral, político, financeiro, patrimonial ou outro, foram implementadas durante os mandatos presidenciais de ex-militantes e perseguidos políticos durante a Ditadura Militar, sendo o mais sintomático o de Dilma Rousseff (2011-2016), ex-presa e torturada. Contudo, por mais avanços que tenham ocorrido, nenhum destes governos caminhou no sentido de mudar o entendimento da Lei de Anistia ou de revê-la, sendo sempre este o limite de atuação de cada um deles.

Ao longo dos anos, o Brasil se comprometeu no combate a práticas autoritárias e repressivas, e assinou diversos documentos e acordos internacionais contra o uso da tortura, o desaparecimento forçado e outras práticas que violam os direitos humanos e que foram cometidas durante a Ditadura. Contudo, segundo a historiadora Janaína Teles, “O Brasil, embora tenha assinado este e diversos outros tratados internacionais em defesa dos direitos humanos, insiste em não enfrentar o assunto dentro de suas próprias fronteiras.”⁴⁵. Este problema fica perceptível ao pensar que a reforma das instituições após a transição para a democracia, um

⁴⁴ ARAUJO. *Ibidem*.

⁴⁵ TELES, Janaína de Almeida. Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por “verdade e justiça” no Brasil. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010. P. 297.

elemento fundamental para uma justiça de transição eficaz, não foi realizada, que diversos instrumentos e funcionários apenas mudaram de nome ou função e que atitudes violentas e autoritárias vindas do braço armado do Estado e de outras instituições são frequentes e acontecem até hoje.

A primeira ação ocorrida em um caminho por uma “justiça de transição” foi a publicação do relatório “Brasil Nunca Mais”⁴⁶, lançado em 1985 pela Arquidiocese da cidade de São Paulo, sob os nomes de Dom Paulo Evaristo Arns e Jaime Wright, mas ainda sem participação do Estado. Após essa data, somente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve os primeiros esforços de uma política pública de reparação no Brasil com a participação da federação, através de ampla reivindicação de anistiados políticos, familiares de mortos e perseguidos, e de grupos de combate aos anos ditatoriais, tais como o “Tortura Nunca Mais”. Através da Lei 9140/95, conhecida como a Lei dos desaparecidos políticos, seu texto reconhecia a participação do Estado brasileiro na morte ou desaparecimento forçado de 136 militantes políticos, além de criar a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP)⁴⁷. A promulgação da lei teve forte e decisiva participação de familiares de mortos e desaparecidos durante todo o processo, e a listagem dos 136 nomes reconhecidos vem do exatamente do Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos a partir de 1964, feito pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) e publicado naquele mesmo ano. Houve também o julgamento de centenas de novos pedidos de reconhecimento e indenização por parte do Estado. Outro passo importante foi a criação da Comissão de Anistia⁴⁸ em 2001 (MPV 2151, depois reafirmada na Lei 10559/02). Com ela, veio a possibilidade de expansão do número de anistiados políticos e o reconhecimento da atuação do Estado na situação de repressão pela qual essas pessoas passaram durante os anos ditatoriais. Apesar de significativo, o governo FHC se restringiu basicamente à reparação financeira, deixando de lado pontos como a expulsão de nomes do

⁴⁶ Cf. ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985.

⁴⁷ BRITO, Alexandra Baharona de. “Justiça transicional” em câmera lenta: o caso do Brasil. *In*: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. **O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. P. 235-260.

⁴⁸ Quando a Comissão foi transferida para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, no início de 2019, seu portal foi fechado e transferido, tendo seu acesso a dados, processos, informações e abertura de novos pedidos foi inviabilizado, além de uma reformulação interna. Com o início do novo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, a comissão hoje se encontra sob o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com a reabertura de casos negados durante o governo Bolsonaro, maior participação da sociedade civil, e transmissão virtual de suas reuniões.

aparato repressivo das instituições públicas ou a abertura dos arquivos da ditadura. Um debate existente acerca da reparação financeira no Brasil vem dos familiares de presos e desaparecidos, que discutem sobre o pagamento da indenização como uma forma de silenciamento por parte do governo, visto que os elementos que realmente pleiteavam, como a abertura dos arquivos e a localização dos corpos de seus parentes, não foram garantidos ou concedidos.

O governo seguinte, da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), avança ainda mais nas políticas de reparação que caracterizam a justiça de transição. A Lei 10559, apesar de ter sido aprovada em 2002, ainda por FHC, foi desenvolvida durante o governo do petista. Graças ao seu texto, o tempo abarcado pela lei de Anistia se expande, compreendendo o período entre as duas últimas constituições democráticas, afirma o direito à reparação econômica, e transfere a Comissão de Anistia para o Ministério da Justiça, o que na prática, expande o número de pessoas incluídas no seu escopo e os formatos de compensação para os atingidos. Pela primeira vez, crianças, antes esquecidas, agora são entendidas como vítimas da política de Estado implementada durante àqueles 21 anos, e puderam ser reconhecidos e abarcados pelas legislações de reconhecimento e reparação. Além disso, se institui uma série de programas de reparação simbólica e moral, como as Caravanas da Anistia, que rodaram o país com sessões de julgamento e perdão oficial concedido; o projeto Direito à Memória e Verdade, com a divulgação da lista de mortos e desaparecidos sob influência e participação do Estado e grupos afetados; o Memórias Reveladas⁴⁹ (de nome Centro de Referência das Lutas Políticas, 1964-1985), portal feito em parceria com o Arquivo Nacional que coleta e reúne documentos acerca dos anos ditatoriais para acesso público; e o projeto do Memorial da Anistia⁵⁰, um local de resistência durante a ditadura (o Coleginho, antigo prédio da Fafich/UFMG) a ser transformado em museu e com o acervo produzido pelas Caravanas da Anistia. Ademais, é criado em 2008 o primeiro e único museu sobre a memória da ditadura existente no país, o Memorial da Resistência, na cidade de São Paulo. Um de seus últimos atos de governo acerca da justiça de transição foi o anúncio da criação da Comissão Nacional da Verdade, em 2010.

⁴⁹ Disponível em <http://www.memoriasreveladas.gov.br/>.

⁵⁰ Disponível em <http://memorialanistia.org.br/>.

Ao mesmo tempo em que propunha medidas no sentido de um aprofundamento da justiça de transição, o governo federal também protagonizou medidas e atitudes que dificultavam o acesso e um maior conhecimento geral. O Itamaraty se colocou contra a abertura dos arquivos, os documentos mais sensíveis tiveram seu segredo assinado por mais 70 anos, o STF julgou improcedente a revisão da Lei de Anistia (ADPF 153), diversos setores e o próprio Ministro da Defesa se colocaram contra a instalação de uma comissão da verdade, e o Estado brasileiro recorreu em diversos processos movidos contra ele por familiares e ex-presos políticos. Condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA no caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) e por tribunais nacionais, o governo federal alegou que os documentos e a localização dos corpos haviam sido destruídos pelos militares⁵¹. Outro caso de grande repercussão⁵² foi o da Família Teles X Carlos Alberto Brilhante Ustra, em que cinco membros de uma mesma família (à época dos crimes, três adultos e duas crianças) acusavam o ex-chefe do DOI-CODI paulistano de sequestro, prisão e tortura. A sentença deu posição favorável à família, condenando Ustra pelos crimes alegados e o reconhecendo como torturador, fato inédito na justiça brasileira. A decisão seria reafirmada após o processo Merlino X Ustra, em que o acusado foi novamente considerado torturador pela corte judicial. Cabe citar que os processos contra Brilhante Ustra correram na esfera da justiça civil, uma vez que no âmbito da justiça criminal, o caso foi barrado pela interpretação da Lei de Anistia.

O último governo que avançou significativamente no aprofundamento de políticas transicionais foi o de Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Recebendo do governo anterior a proposta de abertura de uma Comissão Nacional da Verdade, a lei que a criou foi sancionada logo no começo de seu mandato (Lei 12528/11), e o fato de ter sido ela a aprovar tal lei é significativa. Rousseff é ex-militante, presa política e torturada do regime militar, e quando ocupou o cargo de Ministra da Casa Civil, participou de sessões e julgamentos sobre a temática da ditadura. Tal aspecto de seu passado foi inclusive uma das pautas utilizadas em sua campanha à presidência da república em 2014. O decreto da Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/11), feito

⁵¹ Op. cit.

⁵² Ver https://www.conjur.com.br/2008-out-09/coronel_brilhante_ustra_responsabilizado_torturas e <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/arquivos/documentos/sentenca-ustra-luiz-eduardo-da-rocha-merlino>.

junto com a 12528/12, foi importantíssimo para os trabalhos da CNV, tornando público o acesso à diversos documentos sigilosos utilizados durante os trabalhos. Dentre outros assuntos, a lei proíbe a classificação de documentos relacionados às violações de direitos humanos como “ultrassecreta”, proíbe a prorrogação de sigilo (exceto para ultrassecreto) e diminui o tempo de sigilo⁵³.

Neste mesmo período um novo tipo de reparação é adicionado à lista, a reparação psíquica. Entre os anos de 2013 e 2015, a Comissão de Anistia instituiu as Clínicas do Testemunho, e segundo o jurista e então presidente da Comissão de Anistia Paulo Abrão,

Constituem o primeiro esforço do Estado brasileiro para reparar e reintegrar à nossa história – tanto às histórias individuais, das vítimas, quanto à memória coletiva, da sociedade – as marcas psíquicas deixadas pelas graves violações de direitos humanos perpetradas pelos agentes repressivos da ditadura civil-militar (1964-1985).⁵⁴

Entre os anos de 2012 e 2014 aconteceram os trabalhos da CNV e das Comissões estaduais, municipais e institucionais, tendo seus relatórios finais sido apresentados majoritariamente no final de 2014⁵⁵. Sua função era, segundo definição da própria comissão “[...] examinar e esclarecer o quadro de graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.”⁵⁶.

A partir de 2012, com os debates sobre a CNV, uma série de comissões menores passaram a surgir e pautadas pelo mesmo objetivo: investigar as graves violações cometidas no recorte temporal definido. Nesse sentido, os sociólogos Cristina Buarque de Hollanda e Vinícius Pinheiro Israel, apontam que

[...] o Brasil diverge de situações arquetípicas de comissões da verdade no mundo pela condição radicalmente plural da experiência do comissionismo. Diferentemente da organização sempre e apenas nacional das comissões da verdade no mundo, com eventuais sedes regionais vinculadas a escritórios centrais, o Brasil conheceu um

⁵³ Op. cit.

⁵⁴ ABRÃO, Paulo. Prefácio. *In*: SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (org.). **Clínicas do testemunho: reparação psíquica e construção de memórias**. Porto Alegre: Criação humana, 2014. P. 15.

⁵⁵ Algumas Comissões da Verdade entregaram seus trabalhos em outros anos, enquanto algumas ainda seguiram em andamento, como é o caso da Comissão Estadual do Pará, lançada em 2014.

⁵⁶ BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade, Relatório final (volume I)**. Brasília: CNV, 2014a. P. 15.

fenômeno sui generis de proliferação de comissões da verdade em municípios, estados e instâncias extra-estatais.⁵⁷

Definida sob o conceito de comissionismo, Buarque de Hollanda e Israel, após de um estudo sobre as comissões existentes, explicam que o fenômeno do comissionismo “[...] como um emaranhado amplo e frágil de redes institucionais. Entre as comissões subnacionais, mesmo as menores e com menos recursos, mostraram forte tendência a agir de modo independente, associando-se livre e diretamente a comissões parceiras.”⁵⁸. Apesar de resguardarem características similares com a CNV ou com o rol de comissões da verdade internacionais, o modelo brasileiro tem uma dinâmica própria e atributos particulares. Encabeçadas pela comissão do Estado de São Paulo, o Brasil se tornou o primeiro país em que, além de uma comissão nacional, levada a cabo pelo Governo Federal, outros âmbitos do estado, setores da sociedade civil e organizações também instalaram comissões próprias. Diversas comissões pelo país fizeram um levantamento de seus mortos e desaparecidos, pontos de repressão, realização de audiências públicas, diligências, atos, investigações, levantamento de informações e documentos dentre outros, e em seus relatórios finais, eixos temáticos sobre repressões a grupos específicos ou um recorde diferenciado, como gênero, camponeses, indígenas e população lgbt⁵⁹.

A comissão se tornou um importante marco nas lutas por memória, verdade e justiça e nas políticas de justiça de transição implementadas no país. Tendo um relatório final com aproximadamente 3.400 páginas divididas em três volumes, além da ampla quantidade de documentos, entrevistas, vídeos e materiais coletados durante seus trabalhos, e “Ao contar uma nova história sobre o passado recente brasileiro, a intenção era deixar um legado para a sociedade brasileira com uma maior participação das pessoas comuns, preocupada com a memória, a verdade e a reparação sobre o que aconteceu.”⁶⁰

Em suas recomendações finais, a CNV retomou a discussão sobre um aprofundamento da justiça de transição, a revisão da Lei de Anistia e um processo de

⁵⁷ HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro. Panorama das Comissões da Verdade no Brasil: uma reflexão sobre os novos sentidos de legitimidade e representação política. IN: **Revista de Sociologia e Política**. V. 27, n. 70, 2019. P. 4.

⁵⁸ HOLLANDA, ISRAEL. *Ibid.*, p. 7.

⁵⁹ A sigla usada à época e que aparece nos documentos e relatório finais produzidos pelas comissões é lgbt, e por isso, decidiu-se por manter o termo utilizado por estes mecanismos.

⁶⁰ COSTA, Caroline Rios. **“Dói gostar dos outros”: a memória traumática e a subjetividade de crianças atingidas pela Ditadura Militar Brasileira**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023. P. 57.

juízo do aparato repressivo, contudo, esse foi o máximo que foi permitido à Comissão. Para sua realização, a CNV foi impedida de possuir poderes punitivos, de aprofundar suas implementações de políticas e declarar se isentar de mexer em “temas sensíveis” que poderiam denotar um movimento de “vingança”.

Para ilustrar como a temática deste passado autoritário ainda é muito sensível, e mesmo que nem sempre tenha o apoio do Estado brasileiro, a luta por memória, justiça e verdade não pode ser silenciada ou negligenciada para sempre, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos novamente considerou o Brasil culpado sobre crimes da ditadura. Desta vez, o caso era sobre a tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, ocorrida em 1975.

Extremamente complexa, e com inúmeras lacunas temporais entre as medidas tomadas, e lacunas dentro das próprias medidas já implementadas, a política transicional está longe de ser completada e continua tendo um processo bem diferente do ocorrido no Cone Sul. Para a historiadora Maria Paula Nascimento Araujo

A transição política que o país viveu não contemplou os aspectos que uma Comissão de Verdade suscita: não revelou, não nomeou, não respondeu às inúmeras demandas das vítimas, não esclareceu amplamente sobre mortos e desaparecidos, não assumiu as violações, não reconheceu a tortura, não responsabilizou ninguém. A transição política para a democracia foi se desenvolvendo através de pactos e alianças que criaram, sem dúvida, um espaço político novo, mas que passou por cima dos abusos e violências perpetrados durante a ditadura. A Comissão de Verdade instalada após esse processo teve que lidar com um terreno consolidado no qual as graves violações tinham sido «ocultadas», «esquecidas».⁶¹

A forma tão particular de justiça transicional ocorrida no Brasil, como as políticas existentes foram implementadas, quem foram os atores políticos que promoveram tais mudanças, quais projetos saíram ou não do papel e o alcance que tiveram podem gerar inúmeras questões sobre como tal política em si foi implementada, e de que maneira afeta a instituição democrática existente. Ao mesmo tempo em que o Estado foi o causador de certo silenciamento e invisibilização acerca das violações cometidas, seja através da Lei de Anistia ou de grupos só terem sido reconhecidos décadas depois, é este mesmo Estado o agente

⁶¹ ARAUJO. *Ibidem*, p. 81.

que resgata e trava os embates de memórias existentes até aqui. O mesmo Estado brasileiro que não avança no tema de revisar a Lei de Anistia é o que cria Comissões da Verdade e reconhece que as vítimas podem ser bem mais numerosas do que se tem nas contas oficiais. Tais *contradições* entre avanços e retrocessos na busca por um aprofundamento de justiça de transição e busca por memória, verdade e justiça podem ser consideradas umas das principais características do modelo brasileiro.

O fato de a reparação ter se dado principalmente por compensações financeiras antes de reparações simbólicas, morais, patrimoniais e outras, mostra a forma como o governo gostaria de lidar com seu passado autoritário recente: não lidando, e encarar o caso como algo "já superado". É questionável ponderar se as reparações que temos para além da pecuniária teriam se dado por deliberada vontade do governo, ou se apenas ocorreram por existirem grupos, que mesmo isolados, ainda batem nesta tecla e demandam ações do governo federal e dos estados, simplesmente se recusando a encarar o rastro da ditadura como algo que deveria permanecer no passado. A atuação da CFMDP, do Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM), dos grupos presentes na Comissão de Anistia, da OAB, da UNE e outros foi fundamental na judicialização existente dentro e fora do país, na busca incansável por políticas de memória, verdade e justiça, e na pressão exercida sobre a União para que esta admitisse sua participação nos fatos ocorridos. Diversos ex-militantes fazem ou já fizeram parte dos projetos institucionais citados mais acima, ou seguem atuando na luta por reconhecimento e justiça.

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) representou um momento de largo retrocesso nas políticas públicas de memória, verdade e justiça, e também em políticas de justiça de transição. Concomitante a um crescente movimento de revisionismo e negacionismo (que já podia ser percebido em 2014), tal movimento era de certo modo incentivado ou validado pelo próprio governo, uma vez que durante toda sua trajetória política, Bolsonaro era um ferrenho negacionista da ditadura, e tal traço foi acentuado durante sua presidência. Institucionalmente, uma série de mecanismos foram diminuídos, esvaziados, revogados e até extintos. Dois exemplos são a extinção da CEMDP em 2022, e troca dos membros da Comissão de

Anistia para nomes ligados ao governo e um percentual de 95% dos pedidos de anistia e indexações negados⁶².

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do país indica uma retomada do processo transicional brasileiro, além da revogação de uma série de ações negacionistas tomadas pelo governo anterior. A retomada dos trabalhos da Comissão de Anistia, a criação de instrumentos de acompanhamento das resoluções finais indicadas pela CNV⁶³ e a não exaltação da "revolução" de 31 de março de 1964. O futuro do Brasil, especialmente com a aproximação da efeméride de 60 anos do golpe militar e 10 anos dos trabalhos da CNV em 2014 se anunciam mais prósperos do que os anos anteriores.

Considerações finais

Em consonância com os países vizinhos, o Brasil passou por uma experiência autoritária e ditatorial que durou mais de vinte anos, tendo sido finalizada em 1985, uma série de elementos desse período permaneceram. Exatamente para lidar com o entulho autoritário deste passado recente, a literatura e as experiências de justiça transicional pelo mundo foi utilizada para auxiliar este novo momento democrático.

Após a transição em 1985, o processo transicional nacional se iniciou em 1988, com a proclamação de uma nova carta constitucional, feita sob um regime democrático. Neste cenário e naquele das décadas seguintes, os embates entre os grupos da situação (que pregavam a superação do passado em função da reconciliação nacional) e os grupos de movimentos sociais e ex-atingidos, além da própria postura dos diferentes governos frente às questões da ditadura, fizeram com que o modelo brasileiro de justiça de transição tivesse um caminhar mais lento e concentrado em pontos específicos.

Os maiores avanços neste aspecto ocorreram sob três governos: o de Fernando Henrique Cardoso, o de Luís Inácio Lula da Silva e o de Dilma Vana Rousseff, coincidentemente, todos eles ex-atingidos pela ditadura. Por mais que estes avanços tenham acontecido e sejam importantes, tais políticas se concentraram no campo das reparações, deixando de lado outras questões fundamentais de uma

⁶² Cf. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/30/com-nova-composicao-comissao-de-anistia-retoma-julgamentos-as-vesperas-dos-59-anos-da-ditadura.ghtml>.

⁶³ Cf. <https://www.camara.leg.br/noticias/956228-ministro-dos-direitos-humanos-anuncia-orgao-para-acompanhar-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade/>.

justiça de transição. Além disso, as reparações e direitos concedidos continuam possuindo um caráter de políticas de governo, e não de políticas de Estado.

Assim, as tensões permanecem entre grupos que desejam deixar este passado no passado, incluindo discursos revisionistas e negacionistas, e grupos que desejam um alargamento da elaboração sobre a ditadura, com ampliação de direitos e políticas, e a pavimentação de um caminho de memória, justiça, verdade e reparação. Apesar da passagem de quase sessenta anos desde o golpe de 1964, e quase quarenta da retomada da democracia ao nosso país em 1985, seu processo transicional ainda permanece em curso, tal passado continua recente e suas narrativas fortemente disputadas.

Bibliografia

AARÃO REIS FILHO, Daniel. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. *In*: RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.) **O golpe e a ditadura militar – 40 anos depois (1964-2004)**. 1ª ed. Bauru: Edusc, 2004. P. 29-52.

ABRÃO, Paulo. Prefácio. *In*: SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (org.). **Clínicas do testemunho: reparação psíquica e construção de memórias**. Porto Alegre: Criação humana, 2014. P. 15-21.

ARAUJO, Maria Paula Nascimento. Redemocratização e justiça de transição no Brasil. **Stvdia historica. Historia contemporânea**. Salamanca: V. 33, p. 67-85, 2015.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**. V. 17, p. 11-31, 2001.

BRITO, Alexandra Baharona de. “Justiça transicional” em câmera lenta: o caso do Brasil. *In*: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. **O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. P. 235-260.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade, Relatório final (volume I)**. Brasília: CNV, 2014a.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade, Relatório final (volume III)**. Brasília: CNV, 2014b.

COSTA, Caroline Rios. **“Dói gostar dos outros”: a memória traumática e a subjetividade de crianças atingidas pela Ditadura Militar Brasileira**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.

FREEMAN, Mark; MAROTINE, Dorothée. **La justice transitionnelle: un aperçu du domaine**. Bruxelas: ICTJ, 2007.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acessado em 20 de fevereiro de 2019.

HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro. Panorama das Comissões da Verdade no Brasil: uma reflexão sobre os novos sentidos de legitimidade e representação política. IN: **Revista de Sociologia e Política**. V. 27, n. 70, p. 1-21, 2019.

INDURSKY, Freda. Uma análise da lei de anistia e seus efeitos de sentido. *In*: SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (org.). **Clínicas do testemunho: reparação psíquica e construção de memórias**. Porto Alegre: Criação humana, 2014. P. 213-236.

MEYER, Emilio Peluso Neder (org.). **Justiça de transição em perspectiva transnacional**. Belo Horizonte: Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Initia Via, 2017.

SARMENTO, Leonardo. **Não dá mais para omitir-se: STF terá que enfrentar a questão da anistia em 2015**. Jusbrasil. [S.l.]. [2015?]. Disponível em: https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/160166255/nao-da-mais-para-omitir-se-stf-tera-que-enfrentar-a-questao-da-anistia-em-2015?ref=topic_feed. Acessado em 6 de março de 2019.

TEITEL, Ruti. Genealogia da justiça transicional. *In*: REATÉGUI, Felix (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, Janaína de Almeida. Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por "verdade e justiça" no Brasil. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010. P. 253-298.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, V.1, p. 32-55, jan-jul/2009.

Recebido em: 01/04/2023

Aprovado em: 31/10/2023