



**Universidade
Federal
Fluminense**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CAROLINE SOARES DE ANDRADE CALDAS

**NADA MAIS QUE A VERDADE?
UM MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

Área de Concentração: Estado e Sociedade: Políticas Públicas e Interesses, adotando a linha de pesquisa Participação, Controle Democrático e Cidadania no Mundo Contemporâneo.

Orientador: Cristina Buarque de Holanda.
Coorientadora: Mariana Thorstensen Possas.

NITERÓI

2016

CAROLINE SOARES DE ANDRADE CALDAS

**NADA MAIS QUE A VERDADE?
UM MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Área de Concentração: Estado e Sociedade: Políticas Públicas e Interesses.

Linha de Pesquisa: Participação, Controle Democrático e Cidadania no Mundo Contemporâneo. Área de concentração: Estado e Sociedade.

Orientador: Cristina Buarque de Holanda.
Coorientadora: Mariana Thorstensen Possas.

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cristina Buarque de Hollanda – UFF

Prof. Dr. Cesar Louis Kiraly – UFF

Prof. Sabrina Evangelista Medeiros – Escola de Guerra Naval

CALDAS, Caroline Soares de Andrade. Nada mais que a verdade?
Um mapeamento da experiência de justiça de transição
brasileira / Caroline Soares de Andrade Caldas. – 2016.
99 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade
Federal Fluminense, Niterói, 2016.

Orientação: Prof. Dra. Cristina Buarque de Holanda.

1. Justiça de Transição. 2. Direitos Humanos. 3. Comissões da
Verdade. 4. Ministério Público Federal.

AGRADECIMENTOS

Eu imagino que os agradecimentos que eu possa oferecer aos queridos amigos que se envolveram comigo nesse caminho será muito pouco perto do que essa pesquisa representa para mim. Citar nominalmente cada um será um convite às injustiças, e espero por aqui poder passar o quanto o apoio que recebi de todos, foi importante. Essa pesquisa me tocou de maneira que em nenhum outro trabalho que fiz, experimentei tamanha emoção, satisfação, insegurança, temores e acima de tudo, os estímulos necessários para encarar os desafios que uma pesquisa deste porte possui.

Esse momento de redescoberta profissional e pessoal abriu um leque de relacionamentos desconhecidos para mim e que eu guardarei para sempre com imenso carinho. Por isso, mesmo correndo o risco de cometer as injustiças incontornáveis não posso deixar de agradecer à Cristina Buarque de Holanda e Mariana T. Possas por me acolherem de maneira generosa, suas orientações seguirão comigo por mais tempo do que eu posso contabilizar, e por proporcionarem experiências que eu não imaginava que sentiria tanto prazer numa profissão. Ao querido grupo de estudos que sempre representa um espaço de discussões abertas, sem julgamentos e respeitosa, por isso devo agradecer especialmente a todos meus queridos amigos de lá. Não posso deixar de agradecer ao amigo veterano, Gustavo Cravo, pela disposição em ajudar à caloura cheia de perguntas que só os calouros possuem. Por fim, ao querido Pedro, que divide comigo as angústias e os prazeres da vida, com quem eu aprendo todos os dias.

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto mapear os mecanismos de justiça de transição adotados no Brasil, desde as primeiras ações tomadas pelo Estado até a criação da Comissão Nacional da Verdade, passando pelas primeiras ações criminais propostas pelo Ministério Público Federal. O objetivo geral da dissertação é realizar análise crítica sobre o percurso brasileiro da chamada justiça de transição e sobre as demais investidas do Estado para lidar com as violações de direitos humanos ocorridas no período do regime autoritário iniciado em 1964. Nos últimos anos, o termo justiça de transição é amplamente divulgado e adotado na agenda política como pauta de atuação, entretanto, esse é um tema que ocupa os debates público e intelectual fora do país há mais tempo. Desencadeadas as transições políticas para a democracia, ocorridas a partir de 1974 com a revolução dos Cravos em Portugal, muitos Estados adotaram políticas de resgate do passado para prestar contas sobre violações de direitos humanos ocorridas no período de guerras civis ou durante regimes autoritários e, no Brasil, este movimento não se deu contemporaneamente à transição política. Neste trabalho, será realizado um percurso do panorama internacional e mapeamento da trajetória brasileira para entender de que modo o Brasil adotou e adaptou a “cartilha internacional” de justiça de transição.

Palavras-Chave: Justiça de Transição; Direitos Humanos; Comissões da Verdade; Ministério Público Federal.

ABSTRACT

This dissertation has the goal to map the transitional justice mechanisms adopted by Brazil, since the first actions taken by the State until the creation of the Truth Commission, going through the first criminal actions suggested by the Public Prosecutor. The overall aim of this work is to make a critical analysis on the Brazilian path of the so-called transitional justice and other actions of the State to deal with violation of human rights during the authoritarian regime established in 1964. Lately, the term transitional justice is widely spread and adopted by the political agenda as action guidelines however, this subject has already been public and intellectually debated abroad for a while. After the start of the political transition for democracy that took place in 1974, in Portugal with the Carnation Revolution, many States adopted a recovery of the past policy in order to account for the violations of human rights happened during civil wars or authoritarian regimes. In Brazil this movement did not happen at the same time as the political transition. This study will observe the international panorama and map the Brazilian course of action to understand in which way the country adopted and adapted the “international program” of transitional justice.

Keywords: Transitional Justice; Human Rights; Truth Commissions; Brazilian Government Agency for Law Enforcement and Prosecution of Crimes.

*“Blackbird singing in the dead of night. Take these broken wings and learn to fly. All your
life you were only waiting for this moment to arise”*

McCartney, P. Blackbird, 1968.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
Capítulo 1 - A justiça de transição: os primeiros passos	19
1.1. Os estudos sobre transição política.	19
1.1.1. O conflito de escolhas: a prestação de contas <i>versus</i> democracia	21
1.2. A justiça de transição como instrumento para lidar com o legado violento do passado autoritário.	23
1.2.1. A experiência argentina.....	27
1.2.2. A experiência sul africana.....	31
1.2.3. O <i>trade off</i> verdade <i>versus</i> justiça.....	34
Capítulo 2 - O Brasil em transição: políticas de justiça e reparação.	338
2.1. A lei de anistia de 1979.....	38
2.2. As ações da sociedade civil.....	42
2.2.1. As ações judiciais movidas por particulares.	42
2.2.2. O Brasil Nunca Mais (1985)	46
2.3. Comissão externa destinada a atuar junto aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos após 1964, na localização dos seus restos mortais (1992).....	48
2.4. A comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos (1995).....	51
2.5. A comissão de anistia (2002).....	556
Capítulo 3 - O Brasil em justiça de transição	61
3.1 – A Comissão Nacional da Verdade	64
3.1. As comissões de verdade regionais.....	70
3.3. As atividades persecutórias promovidas pelo Ministério Público Federal	73
CONCLUSÃO.....	83
REFEREÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	90
FONTES	97
ENTREVISTAS	100

INTRODUÇÃO

O Brasil foi o último país do cone sul a criar uma comissão de verdade (MARCHESI; SIKKINK, 2015), instituída num contexto de maior amadurecimento do regime democrático (HOLLANDA, 2013). Além do compromisso geral de busca pela “verdade”, a Comissão Nacional da Verdade abrigou expectativas quanto às suas atividades e alcances. Ela teve como objetivo o exame e o esclarecimento das graves violações de direitos humanos praticadas no país no período de 18 de setembro de 1948 até a data da promulgação da Constituição Federal de 1988, “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (BRASIL, 2011, Lei 12.528, art.1º). A comissão foi criada em 2011, muitos anos após a redemocratização brasileira, e nos termos referidos iniciou suas atividades em 2012, sem autorização para promover qualquer atuação jurisdicional ou persecutória. Esse mecanismo clássico de justiça de transição não acompanhou o tempo da transição política no país, se deu posteriormente, apenas em 2011 e teve suas atividades encerradas após a emissão de seu relatório final, em dezembro de 2014. Nas palavras de um dos sete membros da Comissão Nacional da Verdade, Paulo Sérgio Pinheiro, entrevistado em um documentário lançado na 37ª mostra internacional de São Paulo, “O Brasil vai ser diferente depois do relatório da comissão da verdade e os perpetradores deverão, talvez, começar a se preocupar” (ROBLES; SACCHETA, 2013).

A comissão sugere, em seu relatório final, que sua origem está associada aos resultados do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Contudo, observando a trajetória das políticas adotadas no Brasil neste campo, sustentaremos que não há um consenso sobre as razões que provocaram a inclusão dessa agenda no cenário político brasileiro. Sobre esse ponto serão apresentados alguns elementos que reforçam essa ideia, especialmente quanto ao ambiente em que se deu a criação da Comissão Nacional da Verdade. Neste sentido, a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (em razão dos casos de desaparecimento forçado de 70 pessoas envolvidas com a chamada Guerrilha do Araguaia, no período entre 1972 e 1975), em 2010, e a decisão do Supremo Tribunal Federal, no mesmo ano, que julgou a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 153), em que se discutiu a interpretação da lei de anistia à luz da Constituição de 1988, serão mobilizados como elementos de contribuição e influência deste tema no Brasil.

A Comissão Nacional da Verdade contou com 8 membros, indicados pela Presidente da República, definidos a partir de uma concepção associada ao princípio pluralista.¹ Para isso, todos deveriam ser 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 (BRASIL, 2011). Depois de 2 anos e 7 meses de atividades, a Comissão Nacional da Verdade encerrou seus trabalhos, em dezembro de 2014, com a emissão do relatório final e a consequente extinção do órgão. Contendo mais de 1.300 páginas, o documento divulgou 377 nomes² de agentes de Estado envolvidos com atos de graves violações de direitos humanos, nomeando 434 vítimas desses atos. Entre suas atividades de investigação, em que se apurou as circunstâncias das mortes e desaparecimentos, a comissão realizou 1.100 entrevistas, 80 audiências públicas e 4 exumações de corpos. Para esse trabalho, contou com o auxílio de mais de 200 pesquisadores e consultores e realizou 43 acordos de cooperação técnica com outras comissões (MENJOULET, 2015).

Essas comissões que celebraram acordos de cooperação técnica com a Comissão Nacional da Verdade refletem um fenômeno brasileiro de *Política de Verdade*³, que é um conceito criado por Cristina Buarque de Holanda (IESP), em atuação em um grupo de estudos sobre Comissões de Verdade no Brasil, para denominar o conjunto de ações ocorridas no país que visam o resgate do passado violento e possuem pauta baseada nas revelações do que ocorreu no período do regime de governo autoritário iniciado em 1964. A partir da criação da CNV um volume expressivo de comissões regionais foram criadas e um tema que estava até então restrito a um grupo específico de pessoas se capilarizou entre em as comissões locais. Esse fenômeno, ainda em curso, será abordado em um capítulo próprio.

Propor reflexão sobre as *Políticas de Verdade* adotadas no Brasil e as escolhas políticas que fazem parte deste processo é um dos temas centrais desta pesquisa. Para isto, será necessário percorrer os temas da transição política e da justiça de transição, ambos objetos de estudo de pesquisadores dos campos da ciência política, do direito, da sociologia e da história, com extensa produção acadêmica. Essa diversidade no campo da justiça de transição produziu um

¹ O princípio pluralista está associado ao texto da lei 12.528/2011 que criou a Comissão Nacional da Verdade.

² A informação sobre os agentes públicos suspeitos de envolvimento e prática de graves violações de direitos esteve acompanhada da estrutura que compunha as Forças Armadas, neste sentido, a Comissão Nacional da Verdade incluiu em seu texto as cadeias de comando das Forças Armadas.

entrelaçamento entre as disciplinas e a prática, com toda a sorte de concepções, levando a um debate intenso nesta área. As *Políticas de Verdade* são um fenômeno recente, advindo das atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), que inaugurou um período demarcando temporalmente o início de uma agenda que contemplou a criação de diversas outras comissões de verdade no Brasil.

Partindo de um ponto de vista analítico, trata-se de um fenômeno curioso que se distingue de muitas experiências internacionais. As *Políticas de Verdade* no Brasil são as únicas no mundo a adotar um modelo descentralizado. Esse fenômeno desencadeou o aparecimento espontâneo de diversos tipos de comissões de verdade não nacionais, com prazo de vigência e orçamentos distintos; não há submissão hierárquica entre elas e as relações de trabalho são, em grande medida, baseadas nas afinidades de seus membros. Essas características tornam a experiência brasileira *sui generis*, havendo, portanto, uma estrutura descentralizada de comissões que permite o surgimento espontâneo de corpos independentes. Esse entendimento faz parte de uma primeira análise elaborada por um grupo de estudo coordenado pela professora Cristina Buarque de Holanda, que está em atividade desde 2013 e tem como objetivo o mapeamento do fenômeno das Comissões da Verdade no Brasil. Para tanto, o grupo tem usado as noções de *Comissionismo e capilarização das comissões de verdade* para compreender o fenômeno de surgimento das comissões no Brasil. Estimadas em cerca de 100 em todo país, elas possuem um discurso de escopo de trabalho a busca pela *verdade*, gerando o que o grupo denominou de *verdade em cascata*, em função dos diversos registros de verdade que são produzidos. Diante disso, será explorado como o *comissionismo* provoca eco no tratamento judicial do tema da verdade no Brasil e como esta relação ocorre, uma vez que a Comissão Nacional da Verdade era vedada, por lei, de desenvolver atividade jurisdicional ou persecutória.

Antes mesmo de chegar nesse capítulo sobre as Comissões de Verdade no Brasil, será importante traçar o caminho sobre o tema da justiça de transição. Para isso, nos interessa avançar também sobre o percurso inicial dos estudos sobre transição política, e o equilíbrio de interesses envolvidos neste período, como por exemplo, o conflito de escolhas entre prestação de contas e estabelecimento da democracia. Essa escolha permitirá compreender melhor o contexto em torno da justiça transicional no Brasil. Uma vez cumprida a proposta inicial, utilizaremos dois paradigmas para ilustrar o percurso de justiça de transição diferente do percurso brasileiro e os dilemas que giram em torno deste conceito, que também pode abrigar um conjunto de ações que

visa lidar com o passado violador de direitos humanos, exposto a guerra civil ou regimes autoritários. Argentina e África do Sul serão apresentadas, aqui, como pontos de comparação episódicos, e como casos que nos trazem elementos para pensar sobre as escolhas brasileiras neste campo. Este cenário apresentado até agora fará parte do primeiro capítulo. O segundo e terceiro capítulos serão dedicados à experiência nacional, que será o tema derradeiro a ser abordado nesta dissertação. Ambos realizarão um mapeamento da experiência nacional de justiça de transição, contudo, a divisão entre eles se dará por um marco emblemático: a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Desta sorte, o segundo capítulo percorrerá a trajetória brasileira até a criação da CNV, enquanto que o terceiro e último capítulo assumirá a trajetória nacional a partir da criação da CNV, demais comissões de verdade espalhadas pelo país e os caminhos iniciais propostos pelo Ministério Público Federal, seguindo a busca por persecução judicial criminal e civil.

Apesar deste trabalho não concentrar maiores esforço no tema de estudos em transição política em si, ele pressupõe este momento introdutório como uma perspectiva. Esse esforço fornecerá a compreensão de todo o fenômeno político que faz parte do objeto central deste estudo, que é a análise da trajetória e do percurso de um debate recente no Brasil e que gira em torno do tema justiça de transição. Para isto, serão analisadas as escolhas políticas que possam privilegiar uma agenda política em detrimento de outra. Para tal, será recuperado o momento de transição política brasileira, composta pelo arranjo de poderes que conduziu à saída do governo militar, mas que não incluiu em sua pauta a prestação de contas do passado violento protagonizado pelo governo autoritário. O termo prestação de contas, aqui, tem sentido amplo e não apenas jurídico e, dessa forma, debateremos alguns aspectos da demanda por justiça de transição e a inclusão desta pauta na política brasileira. Uma das propostas deste estudo é trazer elementos para auxiliar a compreensão do cenário brasileiro.

A Comissão Nacional da Verdade teve suas atividades encerradas sugerindo 29 recomendações, uma delas é a incompatibilidade da lei da anistia perante o direito brasileiro e a ordem jurídica internacional, lei que se mantém vigente. Ela concedeu anistia aos que cometeram crimes políticos, conexos a eles ou mesmo crimes eleitorais, no período de 1964 a 1979, no Brasil. Ela também se aplica aos que sofreram punições fundadas em atos institucionais e complementares e excluiu todos aqueles que cometeram crime de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal (BRASIL, 1979). A interpretação conferida à lei se dá pela extensão dos efeitos,

tanto para civis como para militares, que estão contemplados pelos benefícios da lei. Se por um lado a lei de anistia possibilitou o retorno de muitos brasileiros exilados, representando um elemento de conquista de liberdade e uma demanda sustentada pela população, por outro lado, atualmente, ela representa um dos obstáculos para a persecução judicial e, por essa razão, temos, recentemente, movimentos que suportam a interpretação da lei aos olhos da jurisdição internacional, com orientação punitiva. A esses movimentos podemos citar as ações de descumprimento de preceito fundamental, a ADPF nº 153 e a ADPF nº 320, ambas ações que pedem manifestação do Supremo Tribunal Federal para declarar a incompatibilidade da lei da anistia frente à Constituição Federal de 1988 e ao direito internacional.

A lei da anistia, de 1979 simbolizou uma das primeiras medidas, contemporânea à transição política para democracia, capaz de incluir civis contrários ao regime anterior num mesmo plano que os militares. Entretanto, nada se falava sobre a busca por justiça ou mesmo por revelações sobre as violações de direitos ocorridas no período do regime autoritário. Neste contexto, em 1985, por iniciativa do Conselho Mundial de Igrejas e pela Arquidiocese de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns e o Reverendo Jaime Wright, temendo o perecimento e a destruição de documentos de processos judiciais do tribunal militar, e no intuito de reunir informações sobre os atos praticados pelo regime autoritário, foi publicado o primeiro relatório sobre as violações de direitos humanos no Brasil (BNM, 1985). O Brasil Nunca Mais “permaneceu na lista dos dez mais vendidos por 91 semanas consecutivas, tornando-se – à época – o livro de não-ficção brasileiro mais vendido de todos os tempos” (BNM Digital, 1985, p. 01). A versão física da obra foi convertida em digital através do projeto liderado pela Universidade de Campinas, que contou com a doação dos direitos autorais da obra por Dom Paulo Evaristo Arns.

Inicialmente, as pautas por reparação e *verdade* estiveram atreladas à reivindicação individual, restrita ao interesse de vítimas e familiares de desaparecidos. Em outras palavras, eram essas pessoas que buscavam as instituições para, individualmente, resolverem questões pontuais, tais como a emissão de certidão de óbito, a abertura de inventário, a localização de corpos ou mesmo de sepulturas, de documentos, e de arquivos que sempre estiveram atrelados ao dever de instrumentalização. Oportunamente será observada uma inflexão provocada pelos trabalhos das comissões que antecederam a Comissão Nacional da Verdade, isso porque, mesmo com objetivos restritos, acumularam expressivo acervo que serviu de fonte documental à CNV. Outras medidas adotadas por essas pessoas foram a propositura de ações judiciais individuais

visando recebimento de indenizações e as decisões judiciais que declarassem as mortes, desaparecimentos e a responsabilidade do Estado.

A partir de 1991, com a lei 8.159, o governo Collor encaminhou aos arquivos públicos nacionais os documentos produzidos pelos órgãos do regime anterior que permaneciam no Serviço Nacional de Informação (BRASIL, 1991). Esses documentos haviam sido encaminhados ao SNI após o fim do regime e estavam sob a guarda da Polícia Federal. A lei regulamentava a administração de documentos públicos e a guarda deles no Arquivo Nacional. Essa foi a primeira medida, ainda que limitada, em que se permitiu o acesso aos documentos.

Em dezembro do mesmo ano, a Câmara dos Deputados criou uma comissão parlamentar temporária externa, destinada a atuar junto aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos na localização dos seus restos mortais. A Comissão Parlamentar de Representação sobre os Mortos e Desaparecidos Políticos (CPRMDP) foi criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados e, em diversos momentos, demonstrou preocupação em afastar qualquer iniciativa revanchista. Na ocasião de instalação da comissão, bem como no requerimento de criação, o discurso feito pelo presidente da comissão, Nilmário Miranda, incluiu a preocupação com a estabilidade política.

Quero reiterar que não nos move qualquer propósito de caráter revanchista ou punitivo. Concordo com as opiniões aqui expressadas de que quem torturou, quem matou deveria pagar por isso, no entanto, tivemos uma anistia que representou o que foi possível na época e perdoou infelizmente os chamados crimes conexos. E esta comissão assim instalada deixa claro que o seu objetivo é humanitário: resgatar a circunstância em que essas mortes ocorreram. Nós temos um entendimento nesta comissão de que caberá às famílias, uma vez resgatado o corpo e elas de posse do atestado de óbito, do reconhecimento, pela União, do assassinato do desaparecido político, tomar providências. Aí, nós podemos, inclusive, apoiá-las para acionar a União, tal como fez a família de Rui Frazão, ontem vitoriosa em Pernambuco. Mas a comissão não tem esse propósito (BRASIL, 1991, p. 60).

A comissão parlamentar desenvolveu seu trabalho com mais nove deputados e obteve auxílio do procurador federal José Guilherme Aragão, indicado pelo então Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, bem como teve a contribuição de militares em seus trabalhos, que colaboraram nas atividades dando até depoimentos (BRASIL, 1994). Um de seus objetivos iniciais era investigar as circunstâncias de desaparecimento de 144 brasileiros, sendo 5 na Argentina e 5 no Chile e 134 no Brasil, com a elaboração de livro contendo 144 capítulos, um dedicado a cada desaparecido (BRASIL, 1992). Para isso, colheu diversos depoimentos de vítimas e familiares que estavam envolvidos com os trabalhos de identificação de corpos

localizados na área clandestina no cemitério de Perus, em São Paulo. Além disso, jornalistas que acompanharam e produziram materiais de imprensa da época, compartilharam suas experiências e informações. Ao final de seus trabalhos, com três anos de atividades, a comissão teve acesso aos relatórios produzidos pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, realizou audiências com os Presidentes da República, Fernando Collor e Itamar Franco, bem como com os Governadores de São Paulo e do Rio de Janeiro, Luiz Antônio Fleury Filho, Brizola e Nilo Batista, quando assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro. Em sua última sessão, em dezembro de 1994, emitiu relatório final que, embora não exaustivo, continha dados significativos sobre os desaparecidos políticos. Ao fim, a comissão não deu publicidade às informações que o Governo detinha, frustrada com esse resultado específico, manifestou-se no sentido de “que sem a intervenção direta do Presidente da República, Comandante das Forças Armadas e da Polícia Federal, e dos órgãos de inteligência e informação, é praticamente impossível avançar para esclarecer o odioso mistério das vítimas de 64/85” (BRASIL, 1994, p. 51). Ao final, recomendou alteração do regimento interno para criação de comissão parlamentar permanente e criou proposta de lei com objetivo de indenizar familiares de desaparecidos por motivos políticos.

Com o passar dos anos, o Estado incorporou a pauta de ações concentradas em reparação às vítimas, essa pauta será abordada no nível federal, contudo, houve esforços em nível estadual também, “estados criaram programas locais voltados para a indenização das vítimas de tortura” (GREIFF, 2006, p. 04). Já em nível federal foram mobilizados investimentos através de duas comissões. A primeira delas é a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (1995) e a segunda, a Comissão de Anistia criada (2002). Ambas foram estabelecidas na jovem democracia brasileira, criadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e se mantêm ativas, sem prazo para extinção, desempenhando suas atribuições, que não incluem instrumentos de justiça e nem se comprometem à busca pelas revelações das violações de direitos humanos, fazendo-os apenas de forma “incidental, e não como uma questão de projeto” (GREIFF, 2006, p. 11). Essa questão incidental se apresenta na fala de um dos membros da Comissão Nacional da Verdade, por ocasião de entrevista acadêmica, mostrando como a comissão utilizou o acervo produzido pelas comissões precedentes.

Elas eram instruídas com documentos extraídos, por exemplo, dos processos que haviam tramitado na justiça militar, de depoimentos. Então há muito material fático, há muito material que está bem instruído naqueles processos e por isso nós usamos (Entrevista I).

Neste sentido, essas políticas de compensação financeira são adotadas num contexto de críticas, pois, para alguns dos familiares de mortos e desaparecidos, essas políticas de compensação representam uma medida de “comprar o silêncio e concluir o livro do passado sem revelar a verdade dos fatos que ocorreram” (HAMBER, 2006, p. 577). Mesmo assim, elas se aproximam das ambições ventiladas e não conquistadas pela Comissão Parlamentar de Representação sobre os Mortos e Desaparecidos Políticos da Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que representam avanços, no campo da política, no reconhecimento da responsabilidade do Estado, mas que refletem uma das maiores despesas do mundo, no campo das reparações (PEREIRA, 2014, p. 520), e que, inicialmente, não estavam inclinadas a atender reivindicações de busca de verdade, nem foram concebidas num programa de justiça de transição. “Em termos de projeto estava desconectada de medidas de justiça transicional. Embora o programa havia sido concebido como um simples mecanismo de distribuição, ao longo do tempo adquiriu uma importante função de contar a verdade” (GREIFF, 2006, p. 04).

Em 2005, o congresso federal do governo Luis Inácio Lula da Silva promulgou a lei 11.111, que concedia sigilo aos documentos públicos. Neste mesmo momento foi criada a Comissão de Averiguação e Análise de Informação Sigilosa. Submetida à Casa Civil, essa comissão teria a função de decidir pela divulgação ou sigilo de um documento público. Esta lei foi revogada em 2011 pela Lei 12.527, o mesmo ano de criação da Comissão Nacional da Verdade, que junto da Lei 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), trataria do acesso à informação pública.

Apenas recentemente o tema da justiça em relação a crimes da ditadura se tornou uma política de governo, com o Estado envolvido na investigação das alegadas violações de direitos, por meio das Comissões de Verdade e das ações promovidas pelo Ministério Público Federal. Para tratar desta escolha política, consideramos importante mobilizar três tópicos: o debate em torno da lei da anistia, a busca pela verdade, conduzida pelas comissões de verdade, e a recente investida judicial patrocinada pelo Ministério Público Federal. Nas palavras de Anthony Pereira (2014, p. 520), os esforços da Justiça Transicional no Brasil são focados, primordialmente, em reparações, ocorridas em dois momentos.

Com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a Comissão Especial de Reconhecimento de Mortos e Desaparecidos Políticos, do Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia, do mesmo Ministério. A primeira respondendo demanda das famílias das vítimas se incumbiu em examinar os casos envolveram morte e o

desaparecimento das vítimas durante o regime autoritário. Já a segunda comissão, operacionalizou com maior abrangência que a primeira, os pedidos das vítimas que foram sujeitadas a perda de emprego, à tortura, ao exílio, aos processos no tribunal militar, à prisão, ou que sofreram qualquer tipo de violência durante a repressão militar do regime autoritário.

O ano de 2010 foi marcado por dois acontecimentos importantes neste tema de estudos. O primeiro foi o julgamento, no STF, da ADPF nº 153, que requisitava à última instância judicial brasileira a interpretação da lei da anistia de 1979 à luz da Constituição de 1988. Em maioria de votos, foi vencida a interpretação de que, sem mudança legislativa que alterasse a interpretação, a lei da anistia se manteria no ordenamento legal brasileiro, compatibilizada com a Constituição Federal de 1988. Alguns meses depois, o Brasil foi condenado, em sentença emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, resultado de operação militar ocorrida entre 1972 e 1975, com objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar no Brasil (1964-1985).

Neste mesmo ano, o Ministério Público Federal (MPF) criou o Grupo de Trabalho Memória e Verdade, apenas para as medidas judiciais de natureza civil. Essa foi uma resposta de apoio institucional frente à ação liderada por um grupo de Procuradores da República de São Paulo que, desde 2008, promovia ações civis públicas para lidar com as questões não resolvidas provenientes do regime autoritário, iniciado em 1964. Ainda neste contexto, em 2011, o MPF expandiu sua margem de atuação e criou, no mesmo ano da promulgação da lei da Comissão Nacional da Verdade, o Grupo de Trabalho Justiça de Transição (GTJT), focado em promover encaminhamento judicial aos crimes cometidos no período de regime autoritário iniciado em 1964. Ainda no ano de criação, o GTJT contava com 49 investigações em andamento, evoluindo para 130 investigações criminais e 4 ações criminais propostas em 2012. Em recente artigo do jornal O Globo, que atualiza os resultados do GTJT, até início de outubro de 2015, dá-se notícia de mais de 335 investigações criminais patrocinadas pelo MPF, sendo 45 a partir de março de 2015 (SASSINE, 2015). Isto é, investigações que se deram após o encerramento das atividades desenvolvidas pela CNV. Atento ao documento, o MPF disparou internamente ofícios para todos os Procuradores da República no intuito de promover novas investigações, contemplando todas as vítimas relacionadas no relatório.

A partir do panorama exposto e dos elementos apresentados, este trabalho trata do percurso brasileiro de justiça de transição, especialmente a construção realizada a partir das

concepções de verdade, justiça e memória apresentadas pelos atores que mobilizam um dos mecanismos de justiça de transição no Brasil. Em outras palavras, investiga-se quais as concepções de verdade, justiça e memória mobilizadas pelos atores que exerceram atividades nas comissões de verdade. Assim, a dissertação se propõe também a uma reflexão sobre a justiça transicional no Brasil, observando em que ponto esse processo se aproxima e se distancia dos paradigmas tradicionais de justiça de transição, especialmente se o conflito de escolhas (*trade off*), clássico de justiça *versus* verdade, advindo dos estudos comparados sobre Argentina e África do Sul, se aplica ao cenário brasileiro, ou se nosso contexto apresenta ambivalência quanto a este paradigma típico da justiça de transição, na medida em que comportamos medidas que buscam verdade e ao mesmo tempo medidas de justiça.

Capítulo 1 - A justiça de transição: os primeiros passos

1.1. Os estudos sobre transição política

Os estudos sobre o fenômeno da transição política iniciaram em meados da década de cinquenta e sessenta e se desenrolaram até a década de noventa, despertando atenção de muitos cientistas políticos e sociais, que se dedicaram a entender os acontecimentos em meio às mudanças de regime de governo que estavam ocorrendo. A partir da primeira metade da década de 1970, diversos regimes autoritários, que há décadas governavam boa parte dos países da América Latina e do sul e leste europeu, “deram sinais definitivos de crise e esgotamento em um período curto e específico de tempo que não superou quinze anos” (QUINALHA, 2013, p. 31). Diante disso, esses países submeteram-se a alterações de seus regimes políticos, substituindo governos autoritários por processos de democratização que se desenrolaram de acordo com as especificidades de cada região.

As modalidades de substituição de regime político tiveram naturezas diversas que, segundo Quinalha (2013, p. 31), envolveram “desde revoluções, rupturas radicais até a transação de pactos político-sociais, passando pelo colapso abrupto de alguns dos regimes até então vigentes”. Nesse sentido, a Revolução dos Cravos (1974), em Portugal, marcou a precipitação de uma série de acontecimentos dessa natureza, simbolizando, mais tarde, um marco para os estudos de transição. Segundo Huntington (1991, p. 03), “a terceira onda de democratização no mundo moderno começou implausivelmente e involuntariamente 25 minutos depois de meia noite de quinta-feira, em 25 de abril de 1974, em Lisboa, Portugal”.

Esses estudos sobre o fenômeno da transição política possuíram quatro abordagens, que incluíram uma série de critérios para considerar um país democrático. Elas partiram da análise de que é necessário, para avaliar o nível democrático de um país, o preenchimento de critérios específicos, a variar segundo as diferentes ênfases de cada analista. Inicialmente, foram analisadas as alterações de regimes políticos a partir de um foco que valorizava, sobretudo, a dimensão das influências econômicas e sociais, que funcionavam como uma espécie de pré-requisito analítico. Um deles é o alto nível de rendimento econômico ou social, criado por Seymour Lipset e chamada de *Modernization Approach*, em *Political Man: The Bases of Politics*

(1960), que entendia que um país se tornava democrático se atingisse um determinado nível de rendimento *per capita*, de bem-estar e industrialização. Essa abordagem dominou o cenário teórico até meados dos anos 60, e foi substituída em função do surgimento de países democráticos que não possuíam grandes índices de industrialização, bem-estar ou rendimento *per capita*, como é o caso de Portugal, Espanha e Grécia, ou mesmo de países que, atingidos esses requisitos, transitaram para regimes autoritários, como é o caso do Chile e da Argentina (LIMA; SÁ, 2005, p. 129).

Mesmo mantendo a ideia de que é preciso preencher algumas condições para se considerar um país democrático, a *Political Culture Approach*, diferentemente da abordagem anterior, promoveu a ideia de inclusão do sistema político instituído num país como uma variável com valores, orientações afetivas, atitudes e crenças (LIMA; SÁ, 2005, p. 129). Engajados a essa abordagem estão Gabriel Almond e Sidney Verba, que identificam, na origem religiosa protestante, melhor ambiente para maior qualidade democrática por pressupor a cultura da modernização, do progresso e da participação pública (ALMOND; VERBA, 1989, p. 08).

O modelo de referência dominante, dito macroestrutural, calcado em variáveis explicativas de tipo econômico e/ou social, viu-se questionado por uma abordagem que passou a enfatizar fatores eminentemente políticos na compreensão da passagem do "autoritarismo" à democracia. (CODATO, 2005, p. 85).

Neste sentido, essa nova abordagem manteve a ideia dos requisitos para a democracia, mas não os vinculou ao desenvolvimento econômico e à modernização, e sim aos fatores inscritos na cultura política de um país.

Outra abordagem proposta foi a denominada *Structuralist Approach*, que credita a democracia ao equilíbrio de forças políticas entre os atores que participaram da estrutura de poder (MOORE, 1973, p. 429), ou mesmo às influências vigorosas da classe média urbana e das lutas político-sociais (ALMOND; VERBA, 1989, p. 08). Para Moore (1973), a emergência da democracia é determinada pela estrutura social e composição das classes sociais, especialmente quanto à existência de uma forte burguesia que seria condição para existência de democracia. Essa perspectiva foi criticada pela *Radical Approach*, com destaque para Nicos Poulantzas, com a obra *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece and Spain* (1976). Para o autor, a democracia seria o resultado direto da relação de forças entre as classes sociais que compõem o Estado, entretanto, diferentemente de Moore, Poulantzas sustenta que a sua ascensão da democracia pressupõe um contexto marcado por conflitos entre a burguesia internacional e a

doméstica. Para ele, o fruto desses conflitos confere um enfraquecimento da burguesia doméstica que, juntamente com a existência de partidos progressistas bem organizados, levaria a cabo uma estratégia leninista para o controle do poder. Desta conjuntura resultaria o estabelecimento de uma democracia popular a partir da teoria marxista sobre o Estado (POULANTZAS *apud* LIMA; SÁ, 2005, p. 130).

Esse primeiro grupo de autores, mesmo com diferentes abordagens, teve suas contribuições denominadas como Teorias Funcionalistas, preocupadas em identificar “as condições que possibilitassem a emergência do sistema democrático, sobretudo para sua estabilidade, e funcionamento” (LIMA; SÁ, 2005, p. 128). Posteriormente criou-se outra estratégia analítica, que abandonou o critério de preenchimento de requisitos para identificar democracia, próprio das teorias funcionalistas. A esta nova estratégia, chamada Teorias de Transição, houve a contribuição de mais elementos para este estudo.

Foi a partir de Rustow, em artigo de 1970 intitulado *Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model*, que se deu origem à chamada *Transition Approach*. A grande questão analítica residiu na identificação da transição democrática em si. Para o autor, o entendimento sobre democracia se aproxima mais à ideia de um procedimento que a uma substância. Nesta esteira, foi confeccionado o primeiro estudo comparativo do processo de transição, publicado em meados da década de 80, de autoria de Guillermo O’Donnell, Schmitter e Withead. Acompanha esta linha de pesquisa Samuel Huntington, com *A terceira onda*. Todos esses autores assumem, em suas obras, as peculiaridades inerentes a cada país que experimentou períodos autoritários, ao mesmo tempo em que contribuem para a compreensão universal do conceito de democracia (AVRITZER, 1995).

1.1.1. O conflito de escolhas: a prestação de contas *versus* democracia

Segundo Avritzer (1995, p. 02), a transição política foi definida como “o intervalo de tempo entre o enfraquecimento de um regime autoritário e a restauração da democracia”. Ainda de acordo com o autor, a “concepção de democracia hegemônica estaria baseada na ideia de incerteza” (AVRITZER, 1995, p. 02). Diante de um momento marcado pela incerteza e pela imprevisibilidade sobre a condução e conseqüente progressão de um processo democrático, o desafio é lidar com os temores de retroatividade desse processo, grande parte devido à “concorrência das diversas forças sociais” (QUINALHA, 2013, p. 40) envolvidas com os

procedimentos de instalação e consolidação democrática. Muitas questões que poderiam abalar as estruturas recém instaladas restaram pendentes e, nesse sentido, o caso brasileiro não fugiu à regra. Após a distensão política, provocada pelo próprio regime militar instalado em 1964, para programar a saída gradual e lenta do governo, era chegado o momento de transição política, um momento de transição que esteve cercado de muita cautela, sem a inclusão de pautas mais radicais.

Toda e qualquer proposta em favor de mudanças mais radicais costuma ser vista, sob essa perspectiva, como uma ameaça à estabilidade e consolidação das instituições democráticas. Como reconhecem Guilhot e Schmitter (2000, p. 623-624), os que aderem a esse enfoque tendem a interpretar as pressões em favor de mudanças posteriores como fatores de desconsolidação. Efetivamente, pode-se afirmar que há, nas análises sobre a transição e a consolidação democrática, uma ênfase exagerada nas ideias de ordem e estabilidade (VITULLO, 2001, p. 58).

No Brasil, a prevenção e a preocupação que girou em torno da possibilidade de um retorno do período autoritário e distanciamento do processo democrático resultou no afastamento de qualquer pauta que pudesse ameaçar a estabilização do novo regime. Assim, as pautas da prestação de contas, da reparação e da busca da verdade, todas elas demandas para lidar com os efeitos da ação do regime autoritário, significariam perigo para o novo regime que, supunha-se, seria capaz, por si só, de resolver essas questões. Esta predisposição que a jovem democracia possuía contornaria a pauta radical, afastando a agenda de prestação de contas, que permaneceria pendente, com horizonte de adoção para o futuro, um futuro mais oportuno. Este foi o pensamento presente na fala do ex-Presidente Sarney em entrevista à BBC Brasil, para ele era preciso compor uma agenda de transição capaz de harmonizar os interesses envolvidos.

Eu disse (a eles) que íamos fazer a transição com os militares e não contra os militares. Isso nos deu uma certa tranquilidade para que pudéssemos ter respaldo para fazermos a transição democrática com apoio deles (SCHREIBER, BBC, 2015).

Em virtude do conflito de escolhas políticas que pudessem provocar a possibilidade de constringer a transição e a consolidação democrática, ou mesmo pela opção em buscar prestação de contas judicial, perseguiu-se um regime político imune ao que se supunham ser influências desestabilizadoras. Assim, naquele momento, abdicou-se de uma pauta com demanda por justiça, que representaria uma possibilidade de estremecimento das bases democráticas, desprezando a oportunidade de revisão do legado autoritário brasileiro, que restou pendente. Refletindo a pauta individual, entendida como de interesse das vítimas do regime autoritário, a prestação de contas

sucumbiu, frente ao interesse coletivo de instalação da democracia. Nesse sentido, a justiça de transição cumpriria o preenchimento desta lacuna.

1.2. A justiça de transição como instrumento para lidar com o legado violento do passado autoritário

Para lidar com as questões relativas ao legado de violação de direitos, herança de um regime autoritário que ainda pairava sob novos regimes políticos da denominada *Terceira onda Democrática*, de Samuel Huntington (1991) – o que inclui lidar com as cobranças de ações assertivas como resposta às violações de direitos humanos ocorridas no regime anterior – uma série de ações patrocinadas pelos Estados ou propostas por organizações internacionais de defesa dos direitos humanos foram apresentadas aos diversos órgãos de justiça. Este processo foi, posteriormente, nomeado justiça de transição. Neste contexto, o desafio para os novos regimes, de acordo com David Crocker (2000, p. 100, tradução nossa), era “responder apropriadamente aos males passados, sem comprometer a nova democracia ou pôr em risco as perspectivas de desenvolvimento futuro”.

O termo originalmente adotado para se referir ao fenômeno foi “justiça em tempos de transição”. Uma das primeiras vezes em que se adotou o conceito *justiça de transição*, propriamente dito, foi no artigo de Priscila Hayner, de 1994, *Fifteen Truth Commissions*. O estudo comparativo de Hayner contribuiu apresentando dados sobre 15 comissões de verdade, realizadas até o ano de 1994. Seguindo esse esforço, Kritz (1995) reuniu diversos autores, entre eles professores das áreas do direito, da sociologia, da história, da ciência política, além de ativistas de direitos humanos e alguns políticos militantes de direitos humanos, figuras-chave que estavam envolvidos nos primeiros processos de transição política para a democracia, observando o modo como eles lidaram com as violações de direitos humanos praticadas nos regimes anteriores. O resultado foi uma obra pioneira neste tema, a esse trabalho se deu o nome *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*.

Apesar de utilizado por diversos estudiosos da área, o termo justiça de transição ainda é motivo de debate devido à pluralidade de noções e concepções teóricas utilizadas na sua construção, bem como das discordâncias acerca das diferentes experiências que ele deve contemplar. Segundo Teitel (2011, p. 125), ao apresentar uma genealogia da justiça de transição, esta pode ser definida como a “concepção de justiça associada aos períodos de mudança política,

caracterizada pelas respostas legais que confrontam as transgressões de regimes repressivos antecessores”. Elster, em *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, de 2004, contribuiu para uma perspectiva histórica do tema, para ele, ao contrário do que boa parte da literatura contempla, a justiça de transição é um campo de atuação que remonta aos tempos da Grécia antiga e não um advento tardio surgido no contexto do pós 2ª Guerra Mundial, com o Tribunal de Nuremberg. Essa concepção se opõe à noção de Teitel (2000, p. 12), que reconhece os julgamentos de Nuremberg como o marco temporal para a primeira fase da chamada justiça de transição. A divergência entre os autores sobre a contemporaneidade do campo é grande, além de Teitel e Elster, Paige Arthur (2009, p. 327) indica que ele emergiu no final dos anos 80 e início dos 90.

As abordagens de Teitel e Elster são fontes de crítica por Paige Arthur, que aponta para um equívoco metodológico. Para Arthur (2009), a imputação de um prazo inicial para o aparecimento da justiça de transição, retroagindo no tempo, ao mesmo tempo em que lança mão de um conceito próprio do século XXI, “acaba por construir um anacronismo difícil de ser contornado, isso porque nem em Atenas, muito menos na Alemanha pós 2ª Guerra, a justiça de transição era uma denominação conhecida” (ARTHUR, 2009, p. 328-329).

Passada mais de uma década de debate desde as primeiras obras sobre este tema, Cath Collins (2010, p. 02), preocupada em demonstrar como “acontece a prestação de contas de direitos humanos, após a transição política”, sugere termo diferente para os casos em que a pauta de justiça de transição não fora adotada contemporaneamente ao processo de transição política para a democracia. Para esses casos, foi criado o termo *justiça pós-transicional*. Collins o utiliza para identificar a adoção de mecanismos políticos em países que, uma vez ultrapassado o “fantasma do retrocesso autoritário” e fortalecidas as instituições democráticas, incorporam a pauta de resgatar e mitigar o legado de violação de direitos humanos.

Pode ser visto com sinais positivos da saúde democrática institucional e benéfico frente às crises e colapsos de uma transição. Não é só concebível, mas lógico esperar que os atores privados e os governos democráticos futuros possam perseguir prestação de contas mais vigorosa que os administradores transicionais (COLLINS, 2010, p. 21).

A partir da década de 80, a intensificação dos processos de redemocratização e a adoção dos procedimentos que confrontavam um passado de violência foram elementos que proporcionaram a origem deste campo, e que mobilizaram a elaboração dos contornos conceituais que se têm hoje. Esses procedimentos, auxiliados pelos estudos em justiça de

transição e influenciados pelo direito internacional, proporcionaram uma série de novas práticas que refletem no que se entende hoje por justiça de transição, conforme entendimento de Teitel (2011, p. 125). A essas novas práticas e procedimentos se deu o nome de mecanismos de justiça de transição, que trazem em si, muitas vezes, a mobilização das noções de verdade, justiça e memória.

Erin Daly (2008) propõe, em seu artigo, análise cuidadosa sobre o uso da verdade como pilar principal do programa transicional. Para a autora, essa estratégia nem sempre atinge as ambições esperadas e, para reforçar sua tese, confronta os custos das *Políticas de Verdade*, buscando entender como e em quais condições elas podem entregar uma verdade unívoca, próxima aos objetivos que giram em torno de um projeto para ajudar as vítimas, promover prestação de contas e prevenir violações futuras. Desse modo, é sugerido que governos devem ser cuidadosos ao promover a verdade como pilar principal, pois os possíveis benefícios esperados das Comissões de Verdade podem não ser atingidos, uma vez que a verdade não é um monolito (DALY, 2008, p. 23).

Em Sikkink, (2011, p. 161), a busca por justiça como pilar do programa de justiça de transição é encarada com otimismo. Para ela, a persecução judicial dos agentes envolvidos em violações de direitos humanos, no curso de regimes autoritários, beneficia os países que a adotam, na medida em que fortalecem a democracia. Além disso, a punição criminal serve de instrumento para prevenir novas violações de direitos humanos no futuro (SIKKINK, 2011, p. 170). A autora construiu um banco de dados para explorar como a

[...] justiça de transição leva ao aperfeiçoamento dos direitos humanos, e especialmente através de quais mecanismos ou processos, ações judiciais, ou mesmo comissões de verdade podem gerar maior respeito aos direitos humanos (SIKKINK, 2011, p. 187).

Já em Bisset (2012), há a preocupação em ampliar a noção de justiça extraída do termo justiça de transição. Para ela, o termo pode levar à compreensão de que se trata de um conjunto de ações judiciais que visam à discussão, apenas jurídica, de infrações praticadas pelo Estado e seus agentes públicos, no curso de um regime autoritário. A autora entende que o conceito de justiça de transição deve ser interpretado como um “ideal de prestação de contas, equidade na proteção e defesa de direitos e prevenção e punição dos erros”. Neste sentido, “justiça implica olhar para os direitos do acusado, os interesses da vítima e o bem-estar da sociedade” (BISSET, 2012, p. 19, tradução nossa).

Em relação à memória, apesar de amplamente divulgada, a necessidade de sua preservação, diferentemente das demais, está no campo moral do dever. Este é o entendimento de Guazzelli (2011). Para o autor esse dever “está relacionado a lutas por reconhecimento e reparação”. Muitos autores relacionam a preservação da memória como instrumento para a consagração da verdade. Esta é a concepção apresentada por Ivo Canabarro (2014, p. 216), “apenas com a construção de uma memória sobre os períodos autoritários é possível trazer à tona a verdade histórica”. Ela também é apresentada em antagonismo ao esquecimento, na medida em que esse simboliza política de esquecimento, “há um mandado moral de perpetuação da lembrança contra toda forma de esquecimento” (JELIN, 2007, p. 56).

A Justiça de Transição contempla a adoção de uma série de ações combinadas que incluem a criação da Comissão da Verdade, entretanto, ela não é compulsória e pode comportar a adoção de diversas outras medidas paralelas. Muitos autores, ao se debruçar sobre este tema, dedicam boa parte de suas obras a comentar sobre essas medidas, um exemplo disso pode ser extraído da obra de Minow (1998, p. 03, tradução nossa),

Nações e cidades criaram memoriais na forma de monumentos públicos, museus e dias de memória. Músicos, poetas e atores oferecem seus trabalhos. Requerem e elaboram programas para educação pública incluindo currículo desenvolvido para crianças em idade escolar, é outra importante resposta.

No Brasil, os estudos de justiça de transição começaram a ganhar espaço no cenário acadêmico e estatal apenas com a chegada de uma nova fase de resgate do passado violento. Apesar dos programas compensatórios já existirem desde a década de noventa, as comissões de verdade e as ações judiciais fazem parte de um escopo de trabalho atual do país (MACDOWELL, 2015, p. 65). Os estudos em justiça de transição apenas ganharam força no cenário brasileiro com a adoção dessas novas medidas, que antecedem outras que contemplaram “um número muito pequeno de beneficiários” (GREEIF, 2006, p. 04). No entanto, essa nova fase, para Quinalha (2013), segue com a utilização do termo justiça de transição sem grandes debates no Brasil. Segundo o autor, a maioria dos trabalhos “não tem se dedicado a uma discussão mais aprofundada em torno do significado do termo transição” e, no geral, “preferem focar esforços nos diversos mecanismos ou dimensões que compõem justiça” (QUINALHA, 2013, p. 135), evidenciando, assim, a necessidade de se construir um debate em torno das noções e concepções teóricas que direcionam a utilização do termo justiça de transição face os mecanismos adotados no Brasil.

Para auxiliar neste debate, serão mobilizadas algumas questões próprias de um ambiente como o que o Brasil experimenta atualmente. Neste sentido, lançaremos mão de uma pequena análise comparativa, contudo este trabalho não se propõe concentrar esforços em um estudo comparativo, ele apenas se debruçará sobre as experiências da Argentina e da África do Sul como exemplos paradigmáticos que auxiliarão a compreensão da realidade brasileira e em que ela se distancia e se aproxima dessas experiências.

1.2.1. A experiência argentina

Assim com o Brasil, a Argentina sofreu golpe de Estado, submetendo a população contrária ao regime militar a uma série de violações de direitos, dentre elas o sequestro de crianças, filhos e filhas de presos opositores ao regime. O intitulado *Proceso de Reorganización Nacional* iniciou em 1976 e foi chamado de *Guerra Suja* (KRITZ, 1995) em função da intensidade com que se deram as torturas, os desaparecimentos forçados, os sequestros, as mortes e as prisões ilegais. Em 1977, foi criada associação que tinha como objetivo localizar desaparecidos e cobrar respostas frente às violações de direitos humanos protagonizadas pelo regime argentino. Organizado por mães de desaparecidos, as *Madres de la plaza de mayo* permanecem buscando respostas e hoje são conhecidas como *Abuelas de la plaza de mayo* (SIKKINK, 2011), ainda em busca de seus netos, igualmente desaparecidos ou com identidades falsas. Acompanhando este movimento, outras organizações de proteção de direitos humanos atuaram na Argentina e todas elas contaram com apoio da Anistia Internacional, Comissão Interamericana de Direitos Humanos e do próprio governo norte-americano que, após a eleição de Jimmy Carter,⁴ “inaugurou a era dos direitos humanos nesse país” (MOYN, 2014, p. 70, tradução nossa).

Apenas em 1982, devido a um conjunto de fatores, tais como a derrota da Guerra das Malvinas, o desequilíbrio econômico e a pressão internacional frente à repressão, foram deflagradas a fragilidade do regime autoritário (NINO, 2006, p. 112) e a movimentação de saída do governo, por parte das Forças Armadas, conduzida pelo General Reynaldo Bignone, que assume a presidência em julho de 1982 e marca novas eleições (HUSER, 2002, p. 46). Ainda

⁴ Patricia Derian foi nomeada em 05 de março de 1977 como assistente da Secretaria de Estado para Direitos Humanos do governo Jimmy Carter e acompanhou os julgamentos na Argentina, atuando inclusive como testemunha. Disponível em: <<http://www.memoriaabierta.org.ar/juicioalajuntas/pdfs/diariodeljuicio/el-diario-del-juicio-09.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2015.

assim, as Forças Armadas promoveram uma série de medidas para garantir a despedida do governo. A sua primeira intervenção foi em abril de 1983, com a publicação do *Documento Final sobre a Guerra contra a Subversão e Terrorismo*. Nele, as Forças Armadas reconheciam que erros foram cometidos e que tais erros ocorrem em todas as guerras, uma vez que todos os atos foram praticados seguindo o dever dos agentes, da mesma forma, reconheciam que as mortes se deram em contexto de combate e não enquanto as pessoas estavam sob custódia e que os “erros deveriam ser deixados ao juízo de Deus” (NINO, 2006, p. 113). O segundo ato foi a publicação da *Lei da Pacificação Nacional*, de 23 de setembro de 1983, garantindo imunidade aos acusados de terrorismo e a todos os membros das Forças Armadas para crimes cometidos entre 25 de maio de 1973 e 17 de junho de 1982, impedindo compensação civil por atos praticados nesse período. A lei estabelecia algumas exceções, ela não se aplicava aos que não residiam na Argentina, no momento da sanção da lei, ou que estavam em associação contínua com grupos terroristas, ou mesmo os sentenciados e acusados de subversão econômica (NINO, 2006, p. 116). “Na década de 1980, seus irmãos de armas, brasileiros, peruanos, chilenos tinha conseguido impor tais anistias antes de concordar com eleições” (BROWN, 2010, p. 256). O terceiro e último ato foi a publicação do decreto nº 2726/83, dedicado à destruição dos documentos relativos à repressão militar (KRITZ, 1995, p. 327, tradução nossa).

Em resposta a esse conjunto de ações, Alfonsín “emitiu documento intitulado *Esta não é a última palavra*” (NINO, 2006, p. 114). Neste documento, ele prometia utilizar o sistema judicial para processar todos os que cometeram ações ilícitas e declarou que as violações contra o direito à vida e à integridade das pessoas era função ilegítima das Forças Armadas e que, portanto, deveriam ser julgados civilmente e não como membros das Forças Armadas (NINO, 2006, p. 114). Logo após a democratização, muitos, segundo Sikkink (2011), não acreditavam sequer que os militares haviam cometido violações de direitos humanos, ou alegavam que, se as cometeram, foram ações necessárias num contexto de guerra contra o terrorismo em que os militares derrotaram grupos insurgentes. Ao mesmo tempo, logo em 1983, a demanda por julgamentos e as punições aos culpados se tornaram um *slogan* divulgado pelo movimento de direitos humanos que transitava pela Argentina na época, além de “muitos argentinos que demandavam justiça retributiva” (ROBBEN, 2010, p. 181). Um dos jargões utilizados era *Al paredón, al paredón, ni olvido ni perdon*” ((ROBBEN, 2010, p. 69).

Em 1983, Raul Alfonsín recebeu “52% dos votos nas eleições” (PEREIRA, 2005, p. 166), subindo ao poder, anunciando um pacote de medidas que incluíam a revogação da lei de auto anistia, bem como a derrogação de todas as leis draconianas sancionadas no regime anterior (NINO, 2006, p. 121), leis que estabeleciam punição para o crime de tortura com mesma sanção reservada para o homicídio, abolição da jurisdição militar para civis, ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, reforma do código militar com a retirada da jurisdição militar os delitos comuns cometidos por militares, decreto para o início dos julgamentos contra os líderes dos movimentos guerrilheiros de subversão⁵ e também contra membros das três Juntas Militares⁶ (NINO, 2006, p. 121) e criação da CONADEP – *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (KRITZ, 1995, p. 324).

A CONADEP foi uma comissão ligada ao Ministério do Interior, encarregada de investigar o destino e o paradeiro dos desaparecidos. Com início das atividades, em 29 de dezembro de 1983, possuía 5 secretarias: uma para recebimentos de denúncias, outra para processamento de dados e documentação, a terceira para elaboração de procedimentos, a quarta para assuntos legais e, por fim, uma secretaria para assuntos administrativos (NINO, 2006). Em sua composição havia 10 membros oriundos da sociedade civil, 6 deputados e 6 senadores, a comissão também recebeu auxílio da ONU e de países que enviaram peritos para identificação das ossadas (NINO, 2006). Além disso, ela visitou cerca de 340 centros clandestinos, e criou um banco de dados, com a cooperação das *Madres de la Plaza de Mayo*, para identificar e restituir as crianças subtraídas às suas famílias de origem (NINO, 2006). A comissão recebeu mais de 7.000 denúncias e possuía jurisdição para ouvir as vítimas, direcionar as denúncias ao Poder Judiciário, receber testemunhos voluntários e documentos, exigir testemunho escrito de funcionários públicos ou membros das Forças Armadas, além de possuir acesso a qualquer detido (NINO, 2006). A comissão exerceu suas atividades por 9 meses, até a entrega do relatório final (HILB, 2014, p. 108), intitulado *Nunca Mais*. O relatório continha mais de 50 mil páginas (PEREIRA, 2005). Nele, a comissão apontou aproximadamente 9.000 pessoas desaparecidas (SIKKINK, 2011) nomeando-as, encaminhou mais de 1.086 casos ao Judiciário e enfatizou o caráter sistemático das violações de direitos humanos (NINO, 2006). A CONADEP decidiu por não

⁵ O decreto 157 ordenou o início das ações penais contra Fiermenich, Vaca Narvaja, Obregón Cano, Galimberti, Perdía, Pardo e Gorriarán Merlo, todos suspeitos de liderar movimentos de guerrilha.

⁶ O decreto 158 ordenou o início das ações penais contra Videla, Viola, Galtieri, Massera, Lambruschini, Anaya, Agosti, Graffigna e Lami Dozo, todos das Juntas Militares.

nomear os 1.000 militares envolvidos com os crimes que entregou em caráter sigiloso ao Presidente Alfonsín. Na época, o *Nunca Mais* tornou-se *Best Seller* na Argentina (NINO, 2006), e “o trabalho da CONADEP, constituiu o insumo fundamental da promotoria no julgamento das Juntas” (HILB, 2014, p. 108).

A primeira audiência se deu em abril de 1985, com julgamentos apenas em dezembro do mesmo ano, condenando 5 militares das Juntas, dois à prisão perpétua, um a 17 anos de restrição de liberdade, um a 8 anos de restrição de liberdade. O julgamento ainda absolveu 4 militares (NINO, 2006). Em relação aos que foram acusados de oposição ao regime (Montoneros e membros do ERP), todos se encontravam exilados na época, com exceção de um. Esse foi um ponto polêmico da escolha de Alfonsín. Para Balbino (2014, p. 03), o decreto de persecução penal dos opositores ao regime representava a manutenção da Teoria dos dois Demônios, implementada desde o regime antecessor.

Como a grande maioria desses encontrava-se no exterior, a associação entre exilado e terrorista criada pela ditadura não se desfez com a democracia. A Teoria dos Dois Demônios continuava a macular a imagem do exílio argentino. Essa associação, tão amplificada durante os anos de chumbo, continuou a ganhar reverberações na imprensa do país. Indicando que a população deveria manter-se atenta quanto àqueles que retornavam, a mídia falava em exilados bons e ruins, e exigia comprovações de inocência daqueles que pretendiam voltar a viver em solo nacional.

A reação em torno dos *Juicios de la Junta* e a repercussão gerada em função da publicação do *Nunca Más*, com divulgação acidental da lista que nomeou os agentes das Forças Armadas investigados pela CONADEP (NINO, 2006), provocou um ambiente turbulento para o Presidente Alfonsín, que renunciou à presidência tomando duas medidas: a publicação da *Ley de Punto Final* e da *Ley da Obediencia Debida* (PEREIRA, 2005, p. 167), que representaram paralização das ações penais. Uma fixou prazo de sessenta dias para que todos os crimes cometidos pela ditadura, exceto o sequestro de recém-nascidos e falsificação de identidade, fossem julgados e a outra, interditou o julgamento de subordinados da estrutura hierárquica militar (BROWN, 2010).

Com a posse do sucessor de Alfonsín, preocupado em estabilizar a relação com o setor militar, Carlos Menem assina uma série de indultos que impediram o julgamento dos militares (HUSER, 2002) e possibilitaram a entrada de alguns exilados (BALBINO, 2014). Apenas em 2003, a partir dos governos Kirchner, há a retomada das ações judiciais. Na medida em que foram anuladas as *leys do punto final* e da *obediência debida*, prosseguiram as persecuções

judiciais para 97 militares das Juntas por violações de direitos humanos, bem como a realização da purga de 52 militares reformados logo no terceiro dia na Presidência e, ainda, a condenação judicial de mais 97 militares (PEREIRA, 2005, p. 167).

A Argentina experimentou um processo de transição política por colapso (PEREIRA, p. 165) e alguns autores, como Pereira, apresentam a justiça de transição no país de forma mais intensa que no Brasil (PEREIRA, 2005, p.168). Contudo, a trajetória argentina não se estabeleceu linearmente, pelo contrário, o percurso argentino se construiu em ciclos progressivos e regressivos, em que medidas tomadas por um governo foram anuladas por seus sucessores (PEREIRA, 2005).

Na Argentina, embora os processos tenham sido iniciados logo após a transição foi necessária uma postura menos enfática quanto a justiça de transição, de modo a garantir o restabelecimento da democracia, fazendo concessões aos militares, mesmo que a transição tenha anunciado rompimento total com o regime anterior (LIMA, 2014, p. 69).

A exemplo da Argentina, a África do Sul também lançou mão de mecanismos de justiça de transição para lidar com um passado marcado pela violência e segregação social, contudo, o percurso sul-africano guarda diferenças significantes com a trajetória argentina, razão pela qual será apresentado no próximo tema a fim de conhecer e criar exemplos paradigmáticos que irão servir de parâmetros comparativos à experiência brasileira, que será abordada nos capítulos 2 e 3.

1.2.2. A experiência sul-africana

A África do Sul é um exemplo de país que sofreu com um período de violência em massa patrocinada pelo Estado, e que conduziu a transição política após a queda do regime do *Apartheid*, incluindo em sua agenda a criação de uma Comissão da Verdade, criada em 1995, em um contexto de fragilidade social muito forte, provocado pelo regime. Em análise de parte da exposição de motivos da lei que criou a Comissão da Verdade na África Sul, pode-se compreender a minuciosa intenção em esclarecer o objetivo da Comissão, dentro de um panorama de fragilidade social, legado deixado pós-período *Apartheid*.

O objetivo da Comissão será de alcançar a unidade e reconciliação nacional através do trabalho que está proposta a fazer. Este trabalho incluirá investigações sobre violações graves dos direitos humanos, a concessão de anistia para os atos, omissões e crimes associados a objetivos políticos e a recomendação de medidas para a restauração da dignidade humana e civil das vítimas (SOUTH AFRICA, Explanatory memorandum to the parliamentary bill, 1995).

O Apartheid foi institucionalizado em 1948, com a chegada ao poder do Partido Nacional, oficializando a separação entre brancos e negros, instalada desde a colonização da África do Sul (BORAINÉ, 2000, p. 141). O fim do regime e a transição política do país apenas se deflagrou a partir de 1990, em razão de um contexto de pressão econômica internacional e de influências domésticas de cunho comercial, que permitiram a libertação de Nelson Mandela, preso, com condenação à prisão perpétua, desde 1962, período de maior brutalidade do *Apartheid*. Neste contexto, o regime iniciou a transição política, situação que teve contribuição ainda maior após o resultado do plebiscito dedicado à população branca, em que ficou decidido o fim do regime com 69% dos votos (PINTO, 2007, p. 401).

A Comissão de Verdade e Reconciliação iniciou suas atividades em 1996 e teve como objetivo de trabalho a busca da verdade, do perdão e da anistia, do reconhecimento e da restauração das graves violações de direitos humanos, ocorridas entre 1960 e 1994. Chefiada pelo arcebispo anglicano Desmond Tutu, possuía 17 comissionários, 438 funcionários e quatro escritórios regionais (HOLLANDA, 2013, p. 13), a Comissão ouviu mais de 23 mil testemunhos, realizou 2 mil audiências públicas (PINTO, 2007, p. 405), além disso, dividiu os trabalhos em 3 comitês: o comitê de direitos humanos, reparação e reabilitação e por último o comitê de anistia (PINTO, 2007, p. 407). Politicamente, a Comissão englobava desde a direita conservadora, até a esquerda libertária, além de cristãos, muçulmanos, hindus e agnósticos (TUTU, 2000, p. 74).

Outra característica do modelo sul-africano é a presença da atmosfera religiosa. O desenrolar das atividades da comissão da verdade e reconciliação era acompanhado de rituais religiosos, “as sessões eram pontuadas com preces, cerimônias com velas acesas, cantos religiosos e leituras da Bíblia” (HOLLANDA, 2013, p. 14) e, neste sentido, o perdão teve papel preponderante neste cenário, servindo ao mesmo tempo como moeda de troca (ROTBERG, 2000, p. 17), “a expectativa, na época era que o ritual catártico de testemunho levaria ao abandono da demanda punitiva” (HOLLANDA, 2013, p. 14). Duramente criticado por Derrida em *O Perdão, a Verdade, a Reconciliação: Qual Gênero?*, publicado no Brasil em 2005, o perdão rendeu análise sobre seus usos como instrumento do Estado. Para o autor, o perdão faz parte da dinâmica de relacionamento das pessoas, fora das atribuições e funções institucionais do Estado. Neste sentido, Derrida considera o perdão como um elemento próprio dos sentimentos entre os homens, dentro de uma concepção que nos é individual, fora de um contexto

institucionalizado, “a linguagem do perdão a serviço de finalidades determinadas é tudo menos desinteressada. Como é tudo no campo da política” (WIEVIORKA, 1999, tradução nossa).

Outro elemento proveniente da noção de que era preciso perdoar todos, entre vítimas e algozes, presente neste período na África do Sul e apontado por Minow (1998) como responsável por auxiliar a sociedade no exercício de confronto com o próprio passado, foi o *ubuntu*, uma expressão corrente para designar uma noção de *africanidade*. Trata-se, segundo a Minow (1998, p. 52, tradução nossa), de uma ideia inclusiva de humanidade, com valorização de todos que compõem uma comunidade. Essa ideia teria se associado ao processo de emergência dos direitos humanos no período da transição política sul-africana. O *ubuntu* é um conceito de origem *bantu* que se opõe ao ideal individualista do ocidente, removido de necessidades coletivas (HOLLANDA, 2013, p. 14) e, nas palavras de Tutu, significa algo inseparável do que se entende por ser humano,

Eu sou humano porque pertenco, participo e compartilho. Uma pessoa com *ubuntu* está aberta e disponível para os outros, (...) não se sente ameaçado (...) vem de saber que ele ou ela pertencem a um todo maior e que é diminuído quando outros são humilhados ou diminuídos, ou quando o outros são torturados e oprimidos, ou tratados como se fosse menos do que são (TUTU, 2000, p. 35, tradução nossa).

O caso sul-africano serviu como exemplo de um modelo em que se privilegiou mecanismos que favoreceram a busca pela verdade, o afastamento da ideia de justiça retributiva, adotando-se medidas concebidas na ideia de justiça restaurativa.

A Comissão de Verdade e Reconciliação, recebeu duras críticas dos ativistas ocidentais por oferecer anistia aos agentes da opressão. Todavia, os procedimentos foram baseados na ideia de justiça restaurativa e não retributiva. Apesar da anistia, o reconhecimento da verdade e a rejeição social dos atos cometidos funcionaram como um processo de reprovação moral. O arcebispo anglicano Desmond Tutu, um dos maiores defensores das comissões de verdade e da justiça restaurativa, ressaltou que esta visão é baseada não só em ideias cristãs de perdão para aqueles que reconhecem seus erros como também no conceito indígena africano de *ubuntu* (TUTU, 2000, p. 405).

O processo de anistia, por exemplo, era condicionado a uma revelação que deveria ser promovida em forma testemunhal. Somente seriam considerados anistiados aqueles que, após a realização de uma espécie de confissão honesta, reconhecessem seu grau de responsabilidade sobre seus atos. O *full disclosure* baseava-se na honestidade dos depoimentos, que deveriam repousar sobre os fatos ocorridos durante o período do *Apartheid* e “precisavam ter motivação política, sem a necessidade de demonstração de remorso, e por isso que a anistia foi um instrumento para obtenção da verdade” (PINTO, 2007, p. 410).

1.2.3. O *trade off* verdade versus justiça

As experiências da Argentina e a escolha política em perseguir uma trajetória privilegiando a busca por punição judicial afinada à demanda por justiça retributiva (ROBBEN, 2010, p. 181) se diferenciam da experiência sul-africana que ficou marcada pelo percurso em que se privilegiou, politicamente, a demanda por justiça restaurativa, sendo o grande exemplo de busca de verdade (ROTBERG, 2000, p. 08). Neste sentido, é possível identificar uma tensão entre a adoção desses mecanismos de justiça de transição. “Essa justiça restaurativa é construtiva e transformadora, ao contrário da punitiva e retributiva” (DALY; SARKIN, 2007, p. 15).

As comissões de verdade desejam entender a estrutura de abusos (ROTBERG, 2000, p. 04) ocorridas durante o regime que sucedeu a democracia. Para Lawrence Welscher (apud GREENAWALT, 2000), a busca por “justiça pode privar milhões de pessoas da possibilidade da verdade”. Neste sentido, os trabalhos desenvolvidos pelas comissões de verdade promoveriam uma forma enriquecida de justiça (ROTBERG, 2000, p. 25). Baseados nessa concepção, os defensores deste mecanismo de justiça de transição negam que a combinação entre verdade e anistia “ameaça a busca por justiça” (GUTMANN; THOMPSON, 2000, p. 24). Para eles, a impunidade permanece de qualquer maneira e as comissões de verdade não significam sacrifício da justiça.

Outro argumento é que um programa transicional que se baseia apenas em persecução criminal condenaria uma porcentagem limitada de acusados e que a comissão de verdade tem a capacidade de identificar um número maior de envolvidos com a prática de violação de direitos, oferecendo às vítimas e sobreviventes possibilidade maior de contarem suas histórias (GREENAWALT, 2000, p. 197). Para Gutmann e Thompson (2000, p. 24), as justificativas em torno da predileção que existem para a adoção de comissões de verdade como pilar de um programa de justiça de transição, não “escapam do fardo moral que justificam o *trade-off* em torno da verdade, mesmo reconhecendo que a alternativa para satisfazer o ideal de justiça criminal não esteja nos julgamentos”.

Neste sentido, Gutmann e Thompson (2000), consideram que a defesa pela justiça criminal formal demonstra que o conceito clássico de justiça não deve ser abandonado, superado ou substituído por considerações morais mais urgentes, especialmente quanto à publicação das circunstâncias que giraram em torno das violações de direitos e a implementação de campanhas

que adotam outros procedimentos, que não os judiciais, como, por exemplo, os escrachos, criando vexame público (GUTMANN; THOMPSON, 2000, p. 25). Para esses autores, essas medidas não são suficientes para abdicar de uma demanda por justiça formal.

A discussão sobre o conflito de escolhas que determina, em primeira análise, a renúncia de um elemento que representa a inviabilidade de outro componente, é ilustrada na literatura pela forma como os autores encaram as comissões de verdade e a justiça penal formal. Neste sentido, as experiências da Argentina e da África do Sul acabaram servindo de exemplos para demonstrar o *trade off* entre justiça e verdade, que se apresenta na medida em que a busca por verdade, através da Comissão da Verdade e Reconciliação, ficou prejudicada, graças ao privilégio que se depositou, optando pela busca por justiça, representada pelos *Juicios* das Juntas Militares.

Nas vozes das vítimas e dos representantes do Estado de Direito, o *Nunca Más* e o julgamento haviam conseguido estabelecer inequivocamente uma verdade suficiente (HILB, 2014, p. 109).

Hilb (2014) propõe análise da experiência argentina associada à experiência sul-africana. Para a autora, a África do Sul, após o *Apartheid*, estava em situação diferente da Argentina recém democrática. Enquanto que nosso vizinho sul-americano pôde impor a condução da trajetória transicional, optando pelos julgamentos formais, na África do Sul isso não ocorreu, “nenhuma das partes em contenda tinham, naquele momento, força suficiente para impor suas próprias condições, mas tinham a capacidade de impedir qualquer pacificação duradoura” (HILB, 2014, p. 110). E, na medida em que tal impasse transicional sul-africano detonou um percurso que obrigou a sociedade a ouvir o relato das atrocidades cometidas durante o regime anterior, simbolizou, para Hilb, o aspecto “surpreendente e politicamente genial” (HILB, 2014, p. 110).

Por outro lado, a experiência argentina provocou o “silêncio dos perpetradores e inseparável enfoque judicial” (HILB, 2014, p. 111), este silêncio se intensificou após acusações judiciais que ocorreram na Argentina e, inclusive, na Espanha. Pelas leis espanholas, o General Scilingo, após publicação de entrevista em que o militar divulgou à imprensa espanhola alguns detalhes de suas atividades, durante a ditadura militar na Argentina, foi processado e julgado por Baltazar Garzon, o mesmo general que julgou o caso Pinochet. O resultado do processo judicial foi a condenação de Scilingo, em 2007, a mais de mil anos de prisão (YOLDI, 2007). Essa concepção de que o processo judicial argentino provocou tímido processo de revelação está presente em Hilb (2014).

O Brasil não aparenta apresentar o contraste e o conflito de escolhas das experiências argentina e sul-africana, isso porque, por aqui, não se apresentam as dinâmicas que representam o sacrifício de uma escolha, em detrimento de outra. Ela se sustenta no argumento de que os benefícios das medidas de justiça se materializariam, prejudicando a busca por *verdade* (como no caso argentino) à proporção em que o privilégio da busca por *verdade*, representaria prejuízos para a justiça formal. Por enquanto, o trajeto da experiência brasileira sobre as *Políticas de Verdade* indica associação com outras medidas de justiça, essa concepção será tratada ao longo desta pesquisa, que apresentará o trajeto de políticas de verdade e justiça no Brasil.

Muitos autores que estudam este tema, tanto no cenário doméstico, como internacionalmente, creditam à lei da anistia no Brasil o símbolo de um primeiro passo do processo de abertura democrática (BRASIL, 2007, p. 28). Entretanto, ao adotar um texto legal que permitiu aos delitos conexos mesmo tratamento dado aos crimes políticos, criou ambiguidade que, com o passar dos anos, proporcionou dois significados distintos à lei. Essa ambiguidade ficou marcada pela interpretação dada à lei, pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu como “anistiável os crimes cometidos pelos funcionários do regime militar para reprimir os opositores políticos (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011, p. 47). Essa lei, inicialmente, nasceu dos movimentos opositores à ditadura com a reivindicação da anistia para os presos políticos e, por isso, segundo alguns autores, possuía um significado político-emancipatório (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011), associado às reivindicações da população e capaz de galvanizar o imaginário democrático (ABRÃO et al., 2009). Por outro lado, a lei da anistia ganhou concepção associada à impunidade e ao esquecimento, pois seus termos impedem os julgamentos dos agentes públicos envolvidos com violações de direitos humanos, praticadas durante o regime militar (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011, 2011).

Até a criação da Comissão Nacional da Verdade, o regaste do passado, no Brasil, se deu através da atividade de diversas comissões que repartiram funções e desenvolveram muitas medidas compensatórias, mas, por possuírem mandatos distintos e alto volume de ações pulverizadas, não criaram nenhuma sistematização de trabalho, de modo que, a cada nova comissão, tivemos a sensação de que as medidas adotadas não aproveitavam os resultados obtidos pela medida precedente. Somado a isso, familiares de vítimas e as próprias vítimas sobreviventes permanecem insatisfeitos e sem seus pleitos integralizados.

Essa trajetória brasileira que, até agora, se pautou pela construção homeopática de medidas de verdade, justiça, memória, compensação financeira, pedido de perdão e emissão de documentação aos familiares de desaparecidos, compõe o trabalho desta pesquisa que considera um ponto de virada interessante as recentes iniciativas das comissões de verdade, ações judiciais, criminais e civis. Neste sentido, a ambição desta dissertação se traduz num esforço que contribuirá com a sistematização do percurso brasileiro.

Capítulo 2 - O Brasil em transição: políticas de justiça e reparação

2.1. A lei de anistia de 1979

A Anistia é um instituto universal, largamente difundido em diversos países desde 1286 AC (O'SHEA, 2004, p. 05). Embora outros atos de anistia tenham sido concedidos ao longo da história brasileira, a lei a que este estudo se dedica é a Lei 6.683/1979, que concedeu anistia aos que cometeram crimes políticos ou conexos, eleitorais, praticados entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Esta lei também abarca os que tiveram seus direitos políticos suspensos, os servidores da administração, direta e indireta, de fundações vinculadas ao poder público, os servidores dos poderes Legislativo e Judiciário, os Militares, os dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. Zaffaroni e Pierangeli (2004, p. 223) são categóricos quanto à natureza da anistia: “A etimologia da palavra anistia alude a ‘esquecimento’. Usualmente diz-se que a anistia ‘apaga’ o delito”.

Muitos países que enfrentaram regimes autoritários ou que experimentaram guerras civis fizeram uso de lei de anistia para prosseguir uma agenda política em direção à democracia. Em pesquisa realizada por Louise Mallinder (2009), têm-se que, desde o fim da segunda guerra mundial, foram contabilizados mais de 100 países que fizeram uso de atos de anistia em sua agenda. De uma maneira geral, elas simbolizam “a vontade das partes de aplicar o princípio da tábula rasa para ofensas passadas” (BERNHARDT, 1981, p. 15), neste sentido, “a justiça não seria o único requisito para a paz e muitos estadistas têm dado prioridade ao objetivo político de aplacar paixões inflamadas” (BERNHARDT, 1981, p. 15). Os atos de anistia podem ser de variadas espécies, incondicionais ou condicionais, gerais ou limitadas a uma categoria de pessoas, ou mesmo isoladamente, aplicando-se somente a determinados atos praticados que podem se dar em âmbito internacional ou doméstico (BERNHARDT, 1981).

(1) Uma anistia pode ser *blanket* ou limitada, extensivo a todos os crimes cometidos dentro de um determinado período, ou restrita a crimes menos graves, (2) uma anistia pode ser automática, cobrindo todos os indivíduos, ou exigir aplicações individuais, (3) para anistias que exigem aplicação individual, o requerente pode ou não ter de divulgar exatamente os crimes cometidos, (4) a anistia pode afetar apenas a responsabilidade criminal ou se estender à responsabilidade civil, (5) a anistia pode ser total ou parcial, a anistia parcial é aquela que isenta os abrangidos de responsabilidade penal e civil, mas permite menores graus de punição ou responsabilidade por danos, (6) uma anistia pode proteger as pessoas de consequências e responsabilização legal. Pode garantir que os

indivíduos não sejam demitidos de empregos com base em atos criminosos que são reveladas, (7) a anistia de responsabilidade civil pode ou não ser acompanhada por algum esquema alternativo para compensar as vítimas (GREENAWALT, 2000, p. 195).

Embora largamente utilizadas, as leis de anistia se tornaram atos controvertidos (MALLINDER, 2009) carregados de paradoxos (FREEMAN, 2009) que tiveram redução de incidência a partir da década de 90 (MALLINDER, 2008). Países como Chile, Serra Leoa, Uganda e Brasil, em contextos de transição política, fizeram uso de uma modalidade de anistia chamada *Blanket Amnesty* (MALLINDER, 2008), conhecida como uma medida de anistia aplicada incondicionalmente, comumente associada à auto anistia (FREEMAN, 2009). Ao mesmo tempo, mesmo que ainda utilizados, os atos de anistia são objeto de polêmica e tencionam ainda mais o debate sobre a justiça de transição, uma vez que é,

[...] tradicionalmente entendida num sentido legal para designar os esforços dos governos para eliminar qualquer registro de crimes que já ocorreram, impedindo processos criminais e/ou ações civis para determinadas categorias de crimes ou indivíduos (MALLINDER, L., 2009, p. 05).

Entendendo ser um elemento prejudicial, a ONU emitiu relatório do conselho de segurança, em 2004, em que recomenda expressamente a rejeição dessas medidas, no sentido de não endossar anistias que cubram crimes como genocídios, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e garantir que nenhuma anistia previamente concedida venha a representar um obstáculo para a promoção de ações judiciais (ONU, 2004, p. 21).

Neste sentido, defensores de medidas que buscam a persecução judicial e punição penal, geralmente, se posicionam contrários às medidas de anistia. Por outro lado, autores como Malinder (2009) e Freeman (2009) defendem pontos positivos nas medidas de anistia, que são capazes de proporcionar elementos vantajosos num contexto de grande tensão política e que, ao contrário de serem rejeitadas completamente, poderiam ser desprezadas apenas nos seus aspectos negativos.

A lei de anistia no Brasil fez parte do processo de abertura política do país (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011) e foi proposta pelo Presidente da República João Baptista de Oliveira Figueiredo que, em mensagem presidencial por ocasião da apresentação da proposta da lei, em sessão no Congresso Nacional, de 28 de junho de 1979, definiu o propósito da anistia como um elemento que “reabre o campo de ação política, enseja o reencontro, reúne e congrega para a construção do futuro e vem na hora certa” (BRASIL, 1979). Nessa ocasião, optou-se por excluir

do rol de beneficiados pela anistia aqueles que foram condenados pela prática de terrorismo. Em um primeiro momento, ela possibilitou o reingresso de diversos exilados para o país, representando elemento de emancipação (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011), bem como uma primeira forma de reparação, limitada em seu alcance, mas que incluiu, no texto original da lei, a previsão de requerimento para retorno ou reversão ao serviço público dos servidores civis e militares demitidos, nos primeiros 120 dias da publicação da lei (BRASIL, 1979).

Inicialmente essa reparação se restringia apenas aos servidores e não incluía a reintegração dos estudantes universitários que haviam sido expulsos de suas universidades, ponto que será abordado em momento oportuno desta pesquisa e que passa pelo trabalho das atuais comissões de verdade conhecidas como setoriais, que atuam no âmbito das universidades públicas. Outra medida adotada pela lei foi o requerimento para obtenção de declaração de ausência de pessoa e consequente presunção de morte. O que a lei não previu foi a possibilidade de “esclarecimentos sobre as circunstâncias do desaparecimento” (HOLLANDA, 2013), bem como a oferta de “alguma normalidade às vidas afetadas pela violência do regime, criava-se instrumento legal para contornar situações pendentes de casamento e sucessão, por exemplo” (HOLLANDA, 2013, p. 103).

(...) a Lei da Anistia não foi capaz de atender as principais reivindicações dos perseguidos políticos e dos familiares das vítimas fatais do regime (o art. 6 da lei, por exemplo, permitia apenas que o cônjuge, um parente ou o Ministério Público requeressem uma declaração de ausência da pessoa que, envolvida em atividades políticas, estivesse desaparecida de seu domicílio, sem dar notícias há mais de um ano, considerando-se a data de vigência da própria lei) (MEZAROBBA, 2010, p. 03).

Atualmente, a lei de anistia possui outra representação. Para os defensores de instauração de ações judiciais e punição penal para os crimes praticados neste período, ela representa um obstáculo doméstico que impede o fluxo de uma medida específica do campo da justiça de transição. Neste sentido, ela simboliza a manutenção da impunidade (KREFT; LAUZAN; SAUX, 2011) e, em virtude disso, muitas ações foram empreendidas para contornar esse obstáculo, gerando um debate sobre a compatibilidade da lei da anistia com a constituição federal de 1988, proporcionando diversos posicionamentos quanto ao destino que a lei receberá.

A primeira delas foi a ação ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil que solicitou ao Supremo Tribunal Federal entendimento sobre a Lei de Anistia, especialmente sobre o seu primeiro artigo, que menciona serem abrangidos pela lei todos os que cometeram crimes conexos aos crimes políticos, e se esta abrangência se aplicaria aos agentes públicos. O pedido submetido

ao Supremo Tribunal Federal objetivava a declaração deste ponto específico da lei de anistia e não reconhecia seu acolhimento pela Constituição Federal de 1988. Com votação contrária ao pedido, por 7 votos contra e apenas 2 a favor, foi decidido pela manutenção do entendimento de que “crimes conexos” se aplicam a todos.

A segunda medida foi a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso de pessoas desaparecidas no contexto da chamada Guerrilha do Araguaia, que decidiu pelo afastamento da aplicação da Lei da Anistia. O entendimento da corte é de que “as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana” (CIDH - caso gomes lund, 2010. p. 114). Alinhado a essa decisão, o Partido Socialismo e Liberdade ajuizou nova ação, em maio de 2014, objetivando que o Supremo Tribunal Federal declare a não aplicação da lei de anistia aos “crimes de graves violações de direitos”. A Comissão Nacional da Verdade, em seu relatório final, recomendou o,

[...] afastamento lei de anistia aplicada aos crimes de graves violações de direitos humanos cometidos por agentes públicos, militares ou civis contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto praticaram crimes políticos, e que de modo especial, que a lei de anistia não se aplica aos autores de crimes continuados ou permanentes” (ADPF 320, 2014, p. 01).

As duas ações ainda se encontram em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Enquanto que a sentença da primeira aguarda decisão sobre recurso, a segunda espera por uma decisão.

Longe de ser um ponto pacífico e de posicionamentos harmoniosos, a interpretação que será lançada para a lei da anistia, após o alcance de seu objetivo em 1979, foi tema para a Comissão Nacional da Verdade. Com o fim das suas atividades e a emissão de seu relatório final, lançado em dezembro de 2014, a comissão listou uma série de recomendações, dentre elas, a incompatibilidade da lei de anistia com o direito brasileiro e a jurisdição internacional, observando que a lei não se aplicaria aos “agentes públicos que deram causa a detenções ilegais e arbitrarias, torturas, execuções, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver” (BRASIL – CNV Relatório, 2014, p. 965). No relatório final da CNV, em relação à recomendação sobre a lei de anistia, há uma ressalva que esclarece entendimento oposto de um dos membros da comissão. Neste sentido, José Paulo Cavalcanti Filho possui mesma interpretação do Supremo Tribunal Federal quanto ao não afastamento da lei da anistia.

Essa recomendação não foi explícita para sugerir uma revogação da lei da anistia, por exemplo. A Comissão Nacional se restringe a indicar que a lei da anistia não convive simultaneamente com o direito brasileiro e a jurisdição internacional, entretanto não faz alusão à forma como essa incompatibilidade deverá ser resolvida, insinuando que a lei seja interpretada de outra forma. Neste sentido, observa-se que mesmo os membros da Comissão Nacional que recomendaram a incompatibilidade da lei da anistia com o direito doméstico e internacional, não fazem alusão direta para que se anule a lei da anistia. Em entrevista para a BBC, Pedro Dallari esclarece o posicionamento da comissão sobre a lei da anistia: “Nós não entramos no mérito da Lei da Anistia. Não abordamos a discussão sobre revogação nem acerca de diferentes interpretações por parte do Judiciário” (PUFF, 2014).

2.2. As ações da sociedade civil

Inconformados com as limitações institucionais brasileiras, além da inércia estatal, para dar conta dos desaparecidos, bem como pela ausência de uma política de reparação por parte do Estado, que agravava a situação de desconhecimento quanto ao paradeiro de diversas pessoas, as vítimas e os familiares iniciaram um conjunto de ações com vistas a buscar por informações sobre seus entes queridos através de variadas maneiras, inclusive patrocinando diversas ações judiciais no âmbito civil. Essa busca teve maior intensidade a partir da abertura política no Brasil, entretanto, algumas ações foram tomadas ainda durante o regime autoritário. Outra medida realizada foi o Brasil Nunca Mais, de 1985. Essa medida inicialmente foi utilizada para a preservação de documentação das ações tramitadas nos tribunais militares, contudo, foi recepcionada de forma que estimulou o projeto que ganhou maior amplitude. Atualmente, está disponibilizada virtualmente e é considerada um dos primeiros relatórios sobre o período do regime militar. Ambas as iniciativas foram realizadas através da sociedade civil, sem contribuição estatal. Essas medidas serão objeto de análise mais detalhada neste capítulo.

2.2.1. As ações judiciais movidas por particulares

Infelizmente, ainda não há uma coletânea de dados que esgote este tópico e, mesmo com a dificuldade de acesso às ações judiciais promovidas pelos particulares, com iniciativas isoladas para dar cabo da ausência de uma série de informações de toda a sorte, serão pontuados alguns

casos específicos que, longe de representar a totalidade das ações, servirão de exemplos para ilustrar os caminhos traçados nesta área.

Uma das primeiras ações judiciais promovidas por familiares no contexto do regime autoritário militar brasileiro foi a ação declaratória nº 136, de 1976, em que familiares de Vladimir Herzog ajuizaram contra a União Federal para obter declaração de responsabilidade pela prisão, tortura e morte do jornalista. Em 1978, o juiz Marcio José de Moraes deu decisão favorável à família Herzog, condenando a União e requisitando a instauração de investigação criminal para apuração de sua morte.

Pelo exposto, julgo a presente ação procedente e o faço para, nos termos do artigo 4º, inciso I do Código de Processo Civil, declarar a existência de relação jurídica entre os autores e a ré, consistente na obrigação desta indenizar aqueles pelos danos materiais e morais decorrentes da morte do jornalista Vladimir Herzog, marido e pai dos autores, ficando a ré condenada em honorários advocatícios que, a teor do artigo 20, parágrafo 4º do mesmo diploma legal, fixo em Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros). Determino, outrossim, com fundamento no artigo 40 do Código de Processo Penal, sejam extraídas e remetidas ao sr. Procurador-geral da Justiça Militar, para as providências legais que couberem (MORAES apud, FILHO, 2015, p. 673).

Um processo judicial que permanece tramitando nos tribunais brasileiros é a ação judicial nº 82.00.24682-5, promovida por familiares de 22 pessoas que, por ocasião da operação militar contra a denominada Guerrilha do Araguaia, provocou o desaparecimento forçado de aproximadamente setenta pessoas. A ação, iniciada em 1982, tramita em segredo de justiça na Justiça Federal e está em fase de execução de sentença que, apesar de ter recebido decisão favorável aos autores, apenas ocorreu em 2003. Nela, a juíza Solange Salgado, da 1ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal,⁷ determinou a quebra de sigilo de todas as informações oficiais existentes sobre a Guerrilha do Araguaia, um prazo de 120 dias para a União informar onde foram sepultados os corpos desses desaparecidos e, ainda, um pagamento de multa diária, no valor de R\$ 10 mil, em caso de descumprimento (BRASIL, 2007, p. 202).

A ação encontra-se em execução de sentença e não pode ser objeto de qualquer tipo de recurso, desde 2007. Esse processo judicial passou por três juízes diferentes, que possuíam entendimentos diversos entre si sobre o pedido inicial, que era a ciência da localização dos corpos de seus familiares. A este processo judicial se desdobraram três medidas importantes, que

⁷ Recentemente, a juíza Solange Salgado, da 1ª Vara Federal do Distrito Federal, solicitou ao Ministério Público Federal que promovesse investigação que recaia sobre a Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República. Segundo a juíza, face ao volume da despesa envolvendo a operação de buscas na região do Araguaia, o MPF deve promover a investigação com a finalidade de descobrir as razões que respondam o rendimento limitado que o órgão obteve.

serão tratadas oportunamente: uma delas é a criação da Comissão Interministerial (2003), do Grupo de Trabalho Tocantins (2009 e 2010), do Grupo de Trabalho Araguaia (2011) e da representação apresentada pelo CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional), *Human Rights Watch* e familiares das vítimas da Guerrilha do Araguaia perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1995, que condenou o Estado brasileiro em 2010.

Outro processo judicial que possui alguma fonte documental disponível é a ação promovida pela família de Rui Frazão Soares, em 1985, por ocasião do seu desaparecimento, para declarar a União, assim como em todas as outras ações aqui relatadas, responsável pelo seu desaparecimento. Todas essas ações possuem natureza civil. Neste caso específico, ela obteve decisão favorável em 1991, confirmada em outubro de 2002 (BRASIL, 2007, p. 385) e tramitou na Justiça Federal de Pernambuco,⁸ que considerou a União culpada pela prisão, morte e ocultação de cadáver, sem devolução de restos mortais de Rui Frazão Soares. Atualmente, a ação encontra-se em execução de sentença. Anos antes, a família, autora da ação, e seus representantes legais, renunciaram à correção e à atualização do crédito que têm a receber a título de indenização. A União foi condenada a efetuar pagamento de indenização no valor de R\$ 12.611.392,62 à família, aproximadamente um milhão de reais aos representantes legais, à título de honorários, e cem mil reais ao perito, à título de serviço pericial. Um ano após a sentença favorável na justiça federal, em 1992, a família requereu reversão do pedido de exoneração do cargo de exator federal, exercido por Rui Frazão, realizado em 1971, que, em razão de

⁸ Processo nº 0010980-64.1900.4.5.8300, com tramitação na 1ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco. “Vistos e examinados os presentes autos, em virtude da Lei, etc.[...] o desaparecimento em comentário [o de Ruy Frazão] restou provado como sendo de motivação política, haja vista que Ruy Frazão Soares (sic), militante e opositor do regime militar então em curso no país, membro da Juventude Universitária Católica e da Ação Popular, mais tarde incorporada ao Partido Comunista do Brasil, todos na clandestinidade à época, fora preso e sequestrado vezes anteriores, tendo sofrido, inclusive, condenação penal-militar [fl. 24, Volume Principal, original sem grifo]. Incontrovertido ressalta que o infelicitado Ruy Frazão Soares (sic) sucumbiu a uma ação paramilitar armada, sendo suprimido do convívio social e da liberdade e, mais tarde, de sua própria vida, quando praticava o comércio, em 27.05.74, na feira livre de Petrolina-PE, enquanto estivesse atendendo por falsa identidade em face do perigo que corria das perseguições políticas desde os tempos em que, estudante, chegou a ser condenado por crime equivalente a um tipo penal-militar, condenação esta, afinal, anulada por deliberação da Suprema Corte [fl. 31, Volume Principal, original sem grifo]. JULGO inteiramente procedente o pedido deduzido na petição inicial de fls. para, nos termos e para os fins do art. 4º, inc. I, do Cód. de Proc. Civil, c/c os arts. 15 [da responsabilidade civil do Estado], 159 [da obrigação de reparar o dano], 1518 e ss [dos responsáveis pela reparação do dano], do Cód. Civil, bem como o comando superior do § 6º, art. 37, da Constituição Federal, DECLARAR existente relação de vínculo jurídico obrigacional entre autores e ré por responsabilidade civil objetiva quanto ao desaparecimento, morte presumida e consequente ocultação do cadáver do cidadão brasileiro Ruy Frazão Soares, marido e pai dos primeiros. CONDENO ...’ [fl. 54, Volume Principal, original sem grifos] (Juiz Roberto Wanderley Nogueira em 26/03/1991; Relatório, Fundamentação e Sentença, nos autos da Ação Sumaríssima transitado na 1ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco, sob o nº 10.980-0)”.

perseguição política, foi coagido a se desligar da administração pública.⁹ Apenas em 2003, a família recebeu decisão favorável, através de decisão colegiada do Tribunal de Contas da União, que reincorporou o militante aos quadros da administração pública, gerando regularização dos direitos sucessórios de seus herdeiros.

Duas ações civis recentes foram protocoladas, a partir dos anos 2000. São as ações promovidas pelas famílias Teles e Merlino, ambas contra o Coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, as duas ações contaram representação de Fabio Konder Comparato, que atuou como advogado das famílias. A primeira ação foi promovida em 2005, pela família Teles, que buscava do judiciário decisão declarando relação jurídica de responsabilidade civil, nascida de prática ilícita, gerando dano moral praticado por Ustra contra os membros da família, que obteve sentença favorável ao pedido em 2008. A partir da primeira decisão, uma série de recursos foram protocolados e a ação chegou até o Supremo Tribunal Federal, que não aceitou o prosseguimento e encaminhou a ação de volta à vara de origem, no Tribunal de Justiça de São Paulo, na 23ª vara cível.

A segunda ação civil é a promovida pela família Merlino, com a mesma ambição que a primeira, entretanto, percorrendo trajetória processual mais sinuosa. A primeira tentativa processual, em 2007, teve decisão negada por desembargadores que entenderam que uma ação judicial com vistas a constatar a existência de uma relação jurídica deve acompanhar um pedido de dano moral. Contudo, a ação declaratória, promovida pela família Merlino, não possuía nenhum pedido indenizatório. Em 2010, a família e seu advogado protocolaram nova ação judicial, desta vez pedindo danos morais ao mesmo réu da primeira ação, sem arbitrar qualquer valor, à título de indenização, entregando ao juiz sua atribuição. Em 2012, foi decidido favoravelmente à família, reconhecendo o dano moral com atribuição de indenização em cinquenta mil reais para cada uma das autoras. Atualmente, a ação encontra-se suspensa e sua tramitação paralisada na segunda instância do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Em todas as ações judiciais promovidas até hoje houve pedidos como a busca por informações, declarações e correções sobre certidão de óbito ou até mesmo pedidos de indenizações. Elas percorreram trajeto judicial com colhimento de provas testemunhais e servem de exemplos de processos judiciais movidos diretamente pelos familiares ou pelas próprias vítimas. A diferença em relação às ações judiciais mais recentes é que, ambas, foram

⁹ Pauta e decisão estão disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União.

protocoladas contra agente público, objetivando responsabilizá-lo civilmente por atos de tortura. O objetivo foi atestar e declarar tal situação, neste sentido, esses dois processos representam uma nova abordagem do mecanismo judicial civil, que não necessariamente fica adstrito à ação judicial movida contra a União, Estado ou Município.

2.2.2. O Brasil Nunca Mais (1985)

O *Brasil Nunca Mais* foi uma das primeiras iniciativas da sociedade civil em que se idealizou um projeto liderado por advogados, mais precisamente, Eny Raimundo Moreira, Luiz Eduardo Greenhalgh, Luís Carlos Sigmaringa Seixas e Mário Simas, jornalistas, como Paulo Vannuchi, Ricardo Kotscho e Frei Betto, a socióloga Vânia Santana e a historiadora Ana Maria de Almeida Camargo (TELES, 2012, p. 269). Preocupados com a possibilidade de extravio dos documentos produzidos nas cortes militares, com apoio de James Wright e Dom Evaristo Arns, coletaram o máximo possível de documentos oriundos dos processos judiciais tramitados na Justiça Militar. Este procedimento só foi possível com o auxílio financeiro do Conselho Mundial de Igrejas e a partir do trabalho de advogados que, em função de suas atividades, tinham o acesso e a posse dos processos por um prazo de 24h, momento em que se dava a realização das cópias (BNM, 1985).

Ao total, foram copiadas e microfilmadas mais de 900 mil páginas de processos, em 543 rolos de microfilmes (BNM, 1985). A partir delas, e com os dados produzidos, foram elaborados dois relatórios: o relatório A e o relatório B. O primeiro possui mais de 6 mil páginas, o segundo representa cerca de 5% do primeiro e deu origem ao livro *Brasil Nunca Mais* (BNM, 1985). O relatório A foi dividido em 6 tomos, cada um deles categorizava os dados reunidos, um exemplo disso é o tomo II, que relacionou denunciados, indiciados, testemunhas e declarantes, o 3º volume do mesmo tomo trouxe a relação de funcionários envolvidos, e o tomo IV detalhou as mortes ocorridas. O relatório A forneceu dados significativos, um deles é a quantidade de investigados, cerca de 7.367 nomes foram denunciados perante o tribunal militar (BNM - A, 1985, p. 338) e 10.034 foram ouvidos em inquérito policial (BNM - A, 1985, p. 11). Entre eles, 88% eram homens e 12% mulheres, sendo 2.127 investigados até 1967 e 4.460 entre 1967 e 1974 (BNM - A, 1985, p. 07). Segundo o relatório, 1843 pessoas afirmaram em juízo terem sofrido sevícias na fase de inquérito (BNM - A, 1985, p.10). O livro foi publicado pela Editora Vozes, com publicação em 15 de julho de 1985, 4 meses após a retomada do regime civil (BNM

Virtual). O livro foi reimpresso 20 vezes nos primeiros dois anos e teve publicada uma versão em língua inglesa (BNM Virtual). Anos mais tarde, todo o conteúdo dos relatórios foi disponibilizado para consulta em ambiente virtual, intitulado Brasil Nunca Mais. Atualmente, foi disponibilizado à rede pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas.

Todas as informações disponibilizadas no Brasil Nunca Mais foram obtidas a partir de depoimentos prestados pelos réus no curso de processos judiciais que tramitaram nos tribunais militares. Neste sentido, essa iniciativa que partiu da sociedade civil usou apenas documentos oficiais para relatar as práticas do regime militar. Além disso, após a publicação do livro, em outro relatório, houve a referência nominal a 144 agentes públicos, denunciados como torturadores, divulgado através da imprensa (TELES, 2012). Essa medida não “teve implicações judiciais, mas levou constrangimento moral aos citados”, o que “naquela época foi o ponto máximo de uma experiência extra formal de justiça” (HOLLANDA, 2013, p. 105).

Devido a esse esforço de revelações, há uma concepção, formulada por Skarr (2011), que considera essa empreitada uma espécie de comissão de verdade, sendo essa a primeira comissão de verdade não oficial estabelecida na América Latina, isto porque não foi patrocinada por nenhum órgão estatal, mas que possui em sua característica o *truth-finding* ou o *truth-telling*.

Brasil foi o primeiro país na América Latina a estabelecer comissão de verdade para investigar as atrocidades, e a fez enquanto o regime militar estava no poder. Nesta época a comissão brasileira publicou seu relatório em 1985, o exercício de *truth-telling* era adotado em vários países (SKAAR, 2011, p. 05).

Ao ser considerado como a primeira iniciativa de busca por verdade associada ao apelo das vítimas e familiares pela transparência e revelações das violações de direitos humanos praticadas no período do regime militar, o Brasil Nunca Mais faz parte de um conjunto de ações que se aproxima de um mecanismo de justiça de transição, entretanto, essa interpretação permite incluir, neste conjunto de ações, uma série de outras iniciativas de natureza semelhante e que se afastam de um mecanismo de justiça de transição, mas que se aproximam de uma denúncia. A essas outras iniciativas poderemos incluir as denúncias realizadas por Zuzu Angel, por ocasião da busca de seu filho desaparecido, bem como seus “desfiles protestos” ou mesmo o “bagulhão”, documento elaborado clandestinamente por presos políticos para Caio Mario, presidente da OAB na época, relatando as violações de direitos humanos sofridas nas dependências das instituições

prisionais e 233 agentes públicos envolvidos com práticas de tortura.¹⁰ Outro movimento que foi realizado na época foi o documentário, elaborado por exilados brasileiros no Chile, denunciando em detalhes as violações de direitos humanos ocorridas enquanto os presos estavam sob a custódia do Estado brasileiro.

No momento em que essas ações sugeriram, o conceito de justiça de transição não transitava no contexto brasileiro, apenas após a criação da Comissão Nacional da Verdade, e com seu relatório final, justiça de transição passou a ser um tema debatido no Brasil. Mesmo identificando, nessas medidas anteriores, características que se aproximam de mecanismos de justiça de transição, esse conceito não era mobilizado no cenário brasileiro. Em outras palavras, o exercício proposto é situar cronologicamente as medidas adotadas no Brasil, mobilizadas contemporaneamente ao surgimento do conceito de justiça de transição no cenário internacional. Será observado que instrumentos, da ordem financeira, antecederam os demais mecanismos, típicos de justiça de transição que não eram discutidos no país, ainda que estivessem sendo adotados internacionalmente. A chamada justiça de transição brasileira aderiu, em primeiro plano, às políticas compensatórias, mobilizando instrumentos com vistas à busca da verdade e busca da justiça muitos anos depois. Estes foram incorporados no Brasil, se associando ao conceito de justiça de transição.

2.3. Comissão externa destinada a atuar junto aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos, após 1964, na localização dos seus restos mortais (1992)

Em dezembro de 1992, a Câmara dos Deputados criou uma comissão parlamentar temporária externa, destinada a atuar junto aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos, após 1964, na localização dos seus restos mortais. Chamada de Comissão Parlamentar de Representação sobre os Mortos e Desaparecidos Políticos (CPRMDP), em seu requerimento de criação, o presidente da comissão, o deputado federal Nilmário Miranda, teve a iniciativa de enfatizar os propósitos da comissão e afastar qualquer suspeita de atitude revanchista.

A nação tem direito ao esclarecimento dos fatos, ao reconhecimento por parte da União Federal das prisões e das mortes destes opositores e o direito de conhecer a história real. Não nos move propósitos outros que os de natureza humanitária o direito dos familiares de dar sepultura adequada aos parentes e de legalizar suas mortes para que as viúvas

¹⁰ Em 2014 a Comissão da Verdade de São Paulo, Rubens Paiva, publicou edição virtual do “bagulhão”, como a primeira denúncia realizada no Brasil. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20480_arquivo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

sejam consideradas viúvas legais, os órfãos, órfãos legais, para que as mortes tenham atestado de óbito e possibilitem a concessão de pensões e benefícios previdenciários, a transmissão de bens, o recebimento de seguros etc. Não nos move propósitos revanchistas ou estigmatizadores, mas queremos que a nação conheça as circunstâncias em que se deram os fatos para que não se repitam mais a tragédia das torturas, dos assassinatos políticos e dos desaparecimentos - a face mais cruel da repressão política. Nossa Constituição designou estes crimes como crimes hediondos, insuscetíveis de graça ou anistia (BRASIL, 1991, p. 01-02).

A comissão parlamentar desenvolveu seu trabalho com outros deputados federais, entre eles estão, José Dirceu, Cidinha Campos, Maurici Mariano, Paulo Ramos, Roberto Franca, Roberto Valadão, Sigmariga Seixas, Sidney de Miguel e Socorro Gomes, Haroldo Lima e Lysaneas Maciel. Além disso, teve seus trabalhos acompanhados pelo procurador federal José Guilherme Aragão, indicado pelo então Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, bem como obteve auxílio das Forças Armadas (CANO; FERREIRA, 2006) através do auxílio do coronel Ciro, assessor parlamentar do general José Tinoco, do ministério do exército, que acompanhou as reuniões (BRASIL, 1994).

Um de seus objetivos iniciais era investigar as circunstâncias de desaparecimento de 144 brasileiros, sendo 5 na Argentina, 5 no Chile e 134 no Brasil. Esse conteúdo seria utilizado para a elaboração de um livro, com 144 capítulos. Para desempenhar este trabalho, assim como a Comissão Nacional da Verdade, a comissão colheu mais de 90 depoimentos de vítimas, familiares, advogados de familiares e alguns jornalistas que acompanharam os materiais de imprensa produzidos na época que, por esta ocasião, compartilharam suas experiências e informações. Contemporaneamente ao trabalho da comissão, o município de São Paulo estava envolvido com a descoberta e identificação de restos mortais da área clandestina do cemitério de Perus. Neste sentido, houve muita troca de informações entre os envolvidos com a identificação de Perus e a comissão externa.

Ao final de seus trabalhos, totalizando três anos de atividade e 26 reuniões realizadas, a comissão visitou algumas regiões do Brasil, Argentina e Chile para coleta de informações, além disso, conseguiu algumas audiências com os Presidentes da República, Fernando Collor e Itamar Franco, os Ministros da Justiça, Jarbas Passarinho e Celso Borja e o Ministro do Exército Carlos Tinoco, e encontros com os Governadores do Rio de Janeiro e São Paulo, Brizola, Nilo Batista e Luiz Antônio Fleury Filho. A comissão parlamentar teve acesso aos relatórios produzidos pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, que não trouxeram informações novas, mas que continham o reconhecimento, “pela primeira vez, da morte de 43 ativistas no Araguaia. Embora

muitos dos documentos fossem contraditórios e incompletos, o Estado tinha finalmente reconhecido oficialmente a existência da Guerrilha do Araguaia” (CANO; FERREIRA, 2006, p. 108).

Em sua última sessão, em dezembro de 1994, a comissão emitiu relatório final. Embora não exaustivo, ele continha dados significativos sobre os desaparecidos políticos. No documento, a comissão julgou incluir dados dos relatórios das forças armadas sobre o destino de desaparecidos políticos e encerrou suas atividades relatando que o Governo não deu publicidade às informações que detinha. Manifestou, ainda, entendimento de que as experiências mundiais demonstravam “que sem a intervenção direta do Presidente da República, Comandante das Forças Armadas e da Polícia Federal, e dos órgãos de inteligência e informação, é praticamente impossível avançar para esclarecer o odioso mistério das vítimas de 64/85” (BRASIL, 1994, p. 51). A Comissão Externa foi a primeira iniciativa em busca das revelações sobre desaparecidos.

Ao final, a comissão recomendou a criação de outra comissão parlamentar permanente, alterando o regimento interno para tal e, por fim, incluiu proposta de lei para indenizar familiares de desaparecidos por motivos políticos. A proposta de lei criou um rito próprio para o trajeto processual de requerimento de indenização, neste sentido, os herdeiros, cônjuges e companheiros de desaparecidos poderiam protocolar pedido de pensão, que seria julgado junto com a documentação fornecida pelos autores do pedido. A União poderia comprovar inocência e, a qualquer tempo, solicitar a revogação da pensão por ocasião do regresso do desaparecido.

Apenas em 14 de setembro de 1995 o projeto de lei nº 326, criado pela comissão de direitos humanos em virtude dos trabalhos realizados pela comissão parlamentar de representação sobre mortos e desaparecidos políticos, finalizados em 1994, iniciou tramitação legislativa com sugestão de rejeição, por existir outra proposta legislativa de iniciativa do Poder Executivo com tramitação em regime de urgência e em estágio mais avançado que o projeto nº 326/1995. Tal proposta legislativa é o projeto de lei nº 869, que deu origem à lei 9.140 e à comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos, todas de 1995.

Sem poderes para intimar depoentes, a comissão parlamentar conseguiu arregimentar diversos voluntários que, espontaneamente, dedicaram esforços para contribuir com os trabalhos da comissão. Mesmo assim, “produziu poucas informações novas e acabou sendo esvaziada, tanto pela falta de poderes para conduzir os trabalhos que se propôs, como para auxiliar as atividades dos familiares das vítimas desaparecidas durante o período do governo militar”

(HOLLANDA, 2013). Com os depoimentos prestados, a comissão conseguiu construir uma narrativa sobre as violações de direitos humanos e elaborou listagem sobre desaparecidos no Brasil e exterior, bem como obteve acesso aos documentos oficiais emitidos pelas Forças Armadas. Todas essas informações foram consignadas em seu relatório final, entretanto, a tímida repercussão e a falta de medidas mais concretas, finalizados os trabalhos, frustraram as expectativas sobre o resultado que a comissão poderia alcançar.

2.4. A comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos (1995)

Considerada a primeira política em que o Estado assume a responsabilidade pelo desaparecimento forçado de pessoas durante o regime militar, iniciado em 1964, o projeto de lei nº 869, enviado pelo Poder Executivo à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em 31 de agosto de 1995. Ele foi o resultado dos trabalhos da Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos, “que teve o objetivo de avaliar alegações de desaparecimento e mortes violentas e também recomendar indenização a familiares das vítimas” (HOLLANDA, 2013, p. 105).

Até então, os familiares de vítimas não dispunham de fórum especializado para encaminhar suas denúncias e o único caminho para o reconhecimento de responsabilidade pela morte de militantes políticos eram as ações em tribunais (HOLLANDA, 2013, p. 106).

O projeto de lei iniciou seu percurso nas casas legislativas com a listagem prévia de pessoas que seriam contempladas pela lei. Uma das críticas dirigidas ao projeto, apresentada pelo Governo, foi realizada por Nilmário Miranda e repousava na análise de que “era apenas uma legislação de caráter indenizatório, que precisava ser aprimorada. Ela declarava formalmente a responsabilidade objetiva do Estado, mas ninguém, individualmente, seria investigado” (BRASIL, 2007, p. 35), o que gerava o confronto entre a ambição da lei e o desejo dos familiares. Declaração realizada por Amélia Teles, presa política engajada com a defesa dos direitos de vítimas do regime autoritário de 1964, sobre essa questão, demonstra o descontentamento na época, “Sempre dissemos que queríamos saber a localização dos corpos, as circunstâncias das mortes, a responsabilidade. Indenização era a questão última” (BRASIL, 2007, p. 36).

Assim, com o objetivo de providenciar o reconhecimento de morte e produzir os efeitos legais decorrentes desse ato de reconhecimento, seriam considerados mortos os desaparecidos

em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.¹¹ Entretanto, a exigência de apuração e punição, na época, ainda era encarada como revanchismo, o que apenas seria possível se a parte da lei de anistia, neste tema, fosse revogada, nesse sentido, nunca houve consenso ou maioria no Congresso para introduzir mudanças desse teor (BRASIL, 2007, p. 36).

Após sancionada e publicada, a lei 9.140 reconheceu a responsabilidade do Estado no desaparecimento forçado de 136 pessoas, que poderiam ter a emissão de certidão de óbito requerida, desde que estivesse acompanhada de informações e documentos que comprovassem o pedido, que seria decidido por uma composição de 7 membros designados pelo Presidente da República. O pedido deveria ser protocolado em um prazo de 120 dias. Na mesma oportunidade foi criada a comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos que, inicialmente, esteve vinculada ao Ministério da Justiça e teria como objetivo o reconhecimento de outras pessoas, além dos 136 iniciais, procedendo à localização de corpos. A lei também previa o pagamento de indenização aos familiares, que não poderia ser inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e deveria ser calculado a partir de R\$ 3.000,00 (três mil reais), multiplicado pelo número correspondente aos anos de expectativa de vida que o desaparecido possuía, que leva em consideração a data provável do desaparecimento e uma tabela criada para atribuir a expectativa de vida para cada um (BRASIL, 1995).

Este foi o primeiro momento em que o Estado brasileiro reconheceu e assumiu responsabilidade para conduzir uma solução frente aos impasses provocados por atos que levaram ao desaparecimento de pessoas que estavam sob sua custódia. “A Comissão deu corpo, portanto, a um primeiro movimento consistente de revisão dos crimes da ditadura” (HOLLANDA, 2013, p. 105). Entretanto, apesar de a comissão possuir a prerrogativa de solicitar documentos a outros órgãos públicos, ou mesmo autorização para a realização de perícia, contar com a colaboração de testemunhas, bem como com o auxílio do Ministério das Relações Exteriores para informações em solo estrangeiro, ainda assim o “ônus da prova das alegações dos atos praticado por agentes públicos e ocultado pelo Estado, recaiu sobre os familiares” (MEZAROBBA, 2010, p. 04).

¹¹ Para driblar a dificuldade em se comprovar vínculo jurídico entre cônjuges que não possuíam status formal e para ainda assim comprovar o caráter sucessório da indenização do solicitante, foi utilizada a lei 8.971 de 1994 que trata dos direitos conferidos aos companheiros e companheiras a alimentos e à sucessão.

A exceção a esta regra se deu aos primeiros contemplados (136 pessoas), que obtiveram o reconhecimento de seus desaparecimentos logo na promulgação da lei. O rito administrativo especial, criado pela lei, não conseguiu esclarecer as circunstâncias das mortes e dos desaparecimentos ocorridos durante os governos militares (HOLLANDA, 2013), recaindo aos familiares o dever de instrumentalizar e provar suas alegações, o que para Mezarobba (2010, p. 04), desobrigava “o Estado da tarefa de identificar e responsabilizar os que estiveram diretamente envolvidos”. Como a lei atribuiu aos familiares o ônus da prova, se elas colidissem com as informações oficiais registradas, pouco se podia fazer, o que representava um novo obstáculo para as famílias.

A lei 9.140 sofreu modificações ao longo dos anos, uma delas foi introduzida pela lei 10.536, de 2002, que ofereceu a ampliação do período abrangido pela lei, que passou a ser de 02/09/1961 a 05/10/1988, com reabertura de prazo para a apresentação de novos requerimentos. O ano de 2002 terminou com a publicação do Decreto nº 4.553, em 27 de dezembro, em que se ampliava o prazo de salvaguarda dos dados, levando a 50 anos o tempo de sigilo de documentos ultrassecretos. Esta medida, associada às demais ações que seguiram pelo reconhecimento de responsabilização do Estado frente às violações de direitos ocorridas durante o regime militar, representaram contradição da agenda política, especialmente sobre o tema que incluía revelação das circunstâncias de óbito dos desaparecidos políticos.

Outra modificação se deu com a lei 10.875, de 2004, que abriu novo prazo de 120 dias para novos pedidos, ampliou o critério de reconhecimento, contemplando vítimas de manifestação pública ou conflitos armados com agentes do poder público, bem como as que tenham falecido em decorrência de suicídio, praticado na iminência de prisão ou decorrente de sequelas psicológicas resultantes de tortura. A partir dessa lei, a comissão passou a integrar a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e deixou de vincular-se ao Ministério da Justiça.

A partir de 2003, após a decisão judicial que condenou a União a localizar a sepultura dos desaparecidos envolvidos com a Guerrilha do Araguaia, o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva decretou a criação de comissão interministerial, pelo decreto nº 4.850/2003, para obter informações que levassem à localização e ao cumprimento da obrigação judicial. Para o funcionamento da comissão, foram nomeados representantes do Ministro da Justiça, do Chefe da Casa Civil, do Ministro da Defesa, do Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência

da República, da Advocacia Geral da União, e os trabalhos foram assistidos pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A comissão interministerial possuía uma série de prerrogativas e conduziu os trabalhos em caráter sigiloso, com acesso sem restrição aos dados públicos, bem como recebeu poderes para convocar servidores, requisitar diligências ao Poder Executivo para desenvolver suas atividades, chegando a realizar missões até a região do Araguaia. Ao final, emitiu relatório propondo cumprimento de boa parte das medidas determinadas na ação judicial, bem como a desclassificação de qualquer grau de sigilo sobre qualquer documento público. Em relação a esse tema, a comissão sugeriu o encaminhamento de documentos relativos à Guerrilha do Araguaia para o Arquivo Nacional, a revisão da legislação que trata do sigilo de documentos e, por fim, recomendou a criação de instância administrativa permanente entre o Ministério da Defesa e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a fim de localizar e obter informações sobre os desaparecidos da região do Araguaia (BRASIL, 2007).

A Comissão Especial da Secretaria de Direitos Humanos, em maio de 2011, através da portaria interministerial, criou o grupo de trabalho Araguaia (GTA), que possuía a finalidade de coordenar e executar, conforme padrões de metodologia científica, as atividades necessárias para a localização, recolhimento e sistematização de todas as informações existentes para identificação dos corpos de pessoas mortas na Guerrilha do Araguaia. Neste ponto, é importante considerar a condenação que o Brasil sofreu no tribunal internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, este ponto será tratado no capítulo terceiro. Entretanto, o que tem pertinência a esta altura é o fato de que a sentença se deu no fim do ano de 2010.

O GTA é composto por membros do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Advocacia Geral da União, do Partido Comunista do Brasil, da Polícia Federal, da Polícia Técnica Científica da Polícia Civil do Distrito Federal, do Museu, participação do Ministério Público Federal e dos familiares das vítimas e tem organização dividida entre o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Na portaria de criação do GTA, há menção expressa que vincula a formação do grupo ao cumprimento de obrigação judicial e em virtude da “necessidade de maior participação dos órgãos públicos no cumprimento da sentença judicial” (BRASIL, 2011). O GTA organizou quatro expedições com escaneamento de 459,07m², contando com uma equipe de 180 pessoas. Até dezembro de 2011, por ocasião de

relatório produzido pelo Estado brasileiro, enviado à CIDH, sobre cumprimento de sentença, registrava despesa do GTA no valor de um milhão e setecentos mil reais (BRASIL, 2011, p. 17). O GTA foi criado para reformulação e em substituição do Grupo de Trabalho Tocantins (GTT), que era vinculado apenas ao Ministério da Defesa. O GTT, criado em 2009 pela Portaria nº 567/2009, teve atividades prorrogadas por mais um ano, pela Portaria nº 713/2010. O grupo encerrou seus trabalhos contabilizando exploração de uma área de 33.493,69m² e despesa calculada em quatro milhões, seiscentos e quinze mil, cento e setenta e oito reais e dezenove centavos (BRASIL, 2011, p. 16).

Em 2007, a Comissão emitiu relatório com dados sobre o trabalho desenvolvido na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Dos 475 pedidos protocolados, apenas 339 foram objeto de diligências. As primeiras 136 pessoas que foram contempladas pela lei o foram *a priori*, dessa forma, dos 339 protocolos submetidos ao exame da comissão, 118 foram indeferidos e 221 obtiveram resposta positiva (BRASIL, 2007, p. 48). Atualmente, com dados da Secretaria de Direitos Humanos, fornecidos pelo gabinete do ministro e datados de fevereiro de 2016, têm-se que a despesa total foi de trinta e nove milhões de reais, com 362 indenizações encaminhados aos familiares de desaparecidos políticos, atestados pela comissão especial, sendo o último ato realizado em 2012 (BRASIL, 2016).

A Secretaria de Direitos Humanos, em fevereiro de 2016, criou resolução (BRASIL, 2016) objetivando atender recomendação da Comissão Nacional da Verdade, aprovando regimento interno para regulamentar suas atividades, de seus membros,¹² bem como, visando sistematizar os procedimentos de seus trabalhos, uma vez que haja expectativa de receber maior volume de protocolos de familiares, em virtude da publicação do relatório final da Comissão Nacional da Verdade. Em entrevista concedida por Eugênia ao Estado de São Paulo, uma das principais ambições desta nova composição é conseguir orçamento próprio para a comissão especial.

A comissão cuidou da questão dos atestados e certidões para as famílias, mas nunca me pareceu empenhada na busca dos restos mortais. (...) quando assumi, a comissão estava desfalcada e quase não fazia reuniões. Ela estava fragilizada. (...) A comissão já foi criada sem orçamento. Não tem nem sequer cargos. Os seus sete integrantes são membros honorários, que não recebem nenhum pagamento. É preciso mudar isso, para atender às recomendações da comissão da verdade. (...) Também precisamos de uma

¹² Foram reconduzidos à comissão especial a procuradora federal Eugenia Augusta Gonzaga, ocupando a Presidência da Comissão, o coronel João Batista Fagundes, representando o Ministério da Defesa, Diva Santana, representando familiares de desaparecidos, Deputado Federal Paulo Pimenta, Rosa Cardoso, Vera Paiva e o procurador federal Ivan Cláudio Marx.

equipe própria, de antropologia e de arqueologia forense, a exemplo do que aconteceu na Argentina e no Peru (ARRUDA, 2015).

2.5. A comissão de anistia (2002)

Passados mais de 10 anos da Constituição Federal de 1988, o país investiu mais uma vez em compensar as vítimas e, para tal, foi criada a Comissão de Anistia, pela conversão em lei da medida provisória nº 65, de 2002, que deu origem à lei 10.559, sancionada em novembro de 2002. A lei regulamenta a condição de anistiado político, previsto na Constituição Federal, mais precisamente no ato de disposições transitórias. Neste sentido, a comissão de anistia é o órgão responsável em examinar os requerimentos protocolados ao Ministério da Justiça, que abriga a comissão e que confere a condição de anistiado político aos solicitantes, podendo se dirigir aos servidores públicos e militares que tiveram interrompidas suas atividades profissionais, através de reparação que os reintegra e atribui valor indenizatório ao anistiado (BRASIL, 2002), que pode ser em cota única ou mensal. Para os casos em que haja ação judicial em curso, há a possibilidade do poder público fazer uma espécie de acordo, celebrando transação ratificada pelo juiz que estiver examinando o processo judicial.

Essa atividade da comissão da anistia, que analisa os requerimentos para a condição de anistiado, fez com que ela acumulasse um acervo de mais de 70 mil casos (PEREIRA, 2014, p. 520), com documentos que formam um arquivo expressivo, o que proporcionou, em 2015, o reconhecimento do patrimônio da Comissão de Anistia como memória do mundo, pela UNESCO, que considerou o acervo documental como patrimônio de interesse público, único no Brasil sobre a ditadura.¹³ Em 2015, a comissão encerrou o ano apresentando balanço de atividades, declarando ter analisado 2.678 casos, segundo dados fornecidos pelo portal da transparência, emitidos em 13 de agosto de 2015, que atualizaram a despesa com indenizações que chegaram ao montante de R\$ 7.965.210.635,37, representando uma das maiores estruturas desse porte no mundo (PEREIRA, 2014, p. 520). Esses dados foram organizados para essa pesquisa de forma a facilitar a identificação do volume financeiro aplicado às indenizações. Do valor total, 61% foram destinados à militares, enquanto que 39% foram aos civis (conforme FIGURA 2). Esses dados podem ser observados nos gráficos abaixo, que sugerem maior expressividade nas despesas do Ministério da Defesa, calculados em R\$ 4.867.393.763,00

¹³ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/unesco-reconhece-patrimonio-da-comissao-de-anistia-como-memoria-do-mundo>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

referentes às indenizações mensais e R\$ 144.076,00 para cotas únicas (conforme FIGURA 1), enquanto que o Ministério da Justiça assumiu despesas no valor de R\$ 2.809.567.749,00 referente às indenizações mensais e R\$ 288.105.047,37 destinados às cotas únicas.

Figura 1 - Despesa total com indenizações comissão da anistia

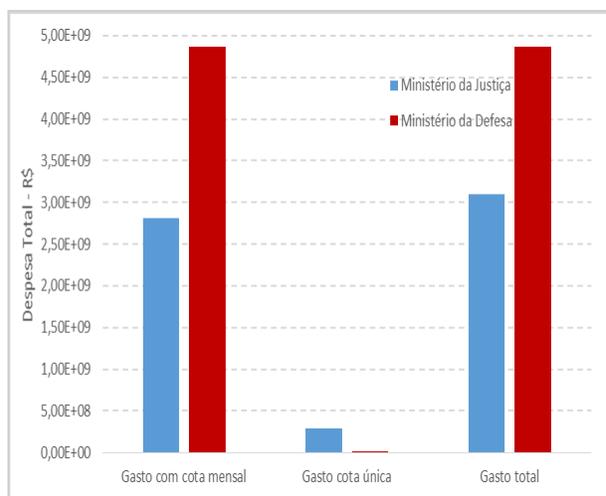
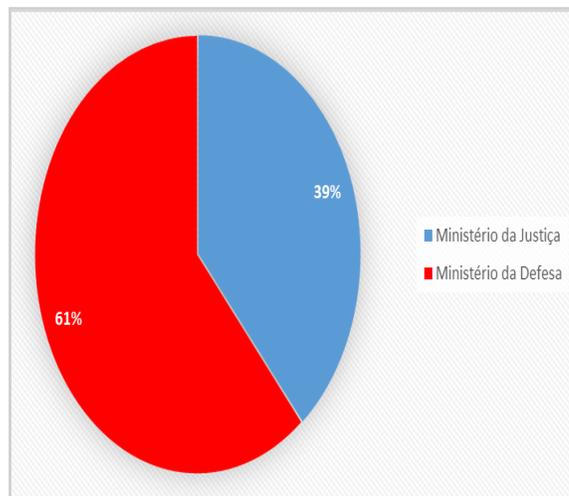


Figura 2 - Proporção de despesa com indenizações - comissão de anistia



Fonte: Informações prestadas pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão em fevereiro de 2016.

Pela lei de criação, a comissão de anistia tem poderes para realizar diligências, requerer informações e documentos, e ouvir testemunhas no âmbito dos requerimentos protocolados. Assim como a Comissão Especial, a Comissão de Anistia depende das informações fornecidas pelos pleiteantes (HOLLANDA, 2013) e não produz espontaneamente qualquer tipo de narrativa sobre as circunstâncias das violações de direitos. Neste sentido, há aproximação com o modelo de uma ação judicial, que não pode ser estabelecida espontaneamente e precisa que o interessado inicie a atividade administrativa.

Entretanto, em 2005, com a promulgação da lei 11.111, assim como ocorreu no fim do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula manteve a política de preservação de sigilo de documento público. A lei, que regulamentava parte da Constituição Federal, determinava o sigilo de documentos e informações, especialmente devido à manutenção da restrição ao acesso de documentos públicos, que estariam classificados como sigilosos através de decisão dos 3 Poderes e do Tribunal de Contas da União que, no âmbito de suas atribuições,

tinham a atribuição de manter sigilo ou liberar o documento. Diferente da medida patrocinada no governo Fernando Henrique, a lei não determinava um prazo fixo para o sigilo. Mais tarde, essa lei foi revogada pela Lei de Acesso à Informação, uma medida que se tornou importante para os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, e ambas serão tratadas no capítulo 3.

A partir de 2007, a comissão inaugurou nova prática: ao receber a anistia política, o anistiado participa de uma audiência pública, onde é relatado seu caso e dada a palavra à vítima e, em seguida, todos se levantam, enquanto o presidente da Comissão oficialmente concede a anistia, pede perdão em nome do Estado brasileiro (ARRIAZA, 2012) e, conforme cada situação, atribui uma indenização que pode ser mensal ou em cota única. Esse pedido de desculpas oficial, realizado pelo Ministro da Justiça ou pelo Presidente da Comissão de Anistia, é um ato simbólico (MELO, 2012) que foi introduzido a partir da gestão de Paulo Abrão, em 2007, e ampliou as atividades da comissão de anistia, incluindo “projetos de reforma e memória educacionais em todo o país” (ARRIAZA, 2006).

Os gráficos abaixo demonstram dados sobre a comissão de anistia e a concessão de indenizações de cota única e mensais. A primeira imagem (FIGURA 3) demonstra uma mudança, a partir de 2007, que se aplica apenas às indenizações de cota única, pagas pelo Ministério da Justiça, que sofreram aumento expressivo, enquanto que as pagas pelo Ministério da Defesa, se mantiveram igual aos anos anteriores (2005, 2006, 2007, 2008 e 2009). Contudo, em relação à concessão de indenização de cota mensal, a que representa maior gasto aos cofres públicos, a nova gestão reduziu consideravelmente as indenizações pagas pelo Ministério da Justiça, enquanto que as de competência do Ministério da Defesa tiveram ligeiro aumento a partir de 2009, mantendo-se em 2010 e reduzindo-se apenas em 2011 (FIGURA 4).

De uma maneira geral, o gráfico (FIGURA 4) mostra que as indenizações em cota mensal destinadas aos civis se mantêm lineares, com poucas variações, contudo, as indenizações pagas aos militares mostram um pico de concessões em 2004, que representa valor significativo. Os dois gráficos nos sugerem que as duas espécies de indenizações, de responsabilidade orçamentária, do Ministério da Defesa e da Justiça, concedidos em cota mensal ou em cota única, possuem trajetória quase opostas.

Figura 3 - Indenizações concedidas pela comissão de anistia, entre 2002 e 2015 espécie de cota única

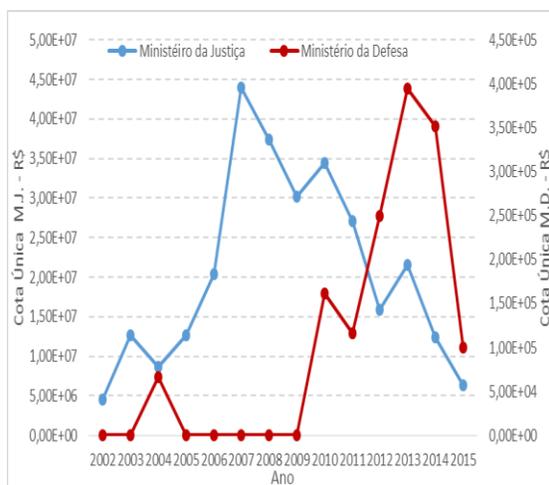
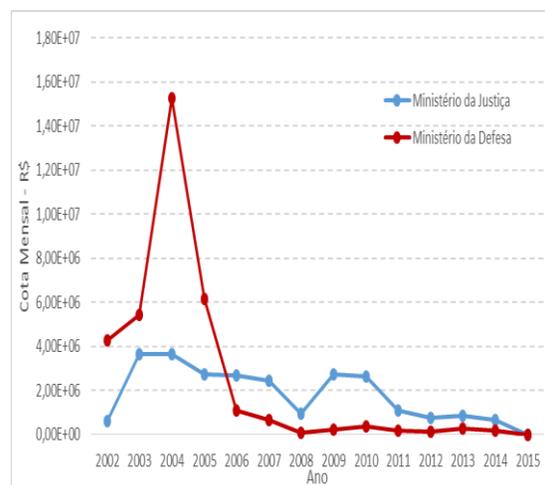


Figura 4 - Indenizações concedidas pela comissão de anistia entre 2002 e 2015 espécie de cota mensal



Fonte: Informações prestadas pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão em fevereiro de 2016.

Ao examinar o percurso da comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos e da comissão de anistia, bem como os números envolvidos em cada uma das comissões (TABELA I), percebe-se que o processo de reparação tem sido o “eixo estruturante da agenda da transição política” (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 212). A essa concepção soma-se ao entendimento de Melo (2012), Mezarobba (2010) e Pereira (2014) de que “A justiça pós-transicional brasileira focou, primeiramente, em reparação” (PEREIRA, 2014, p. 520). Pereira (2014) explica que, na política de reparação de 1995, a comissão de anistia opera numa base mais ampla que a comissão especial, respondendo aos pleitos de pessoas que perderam empregos, foram torturadas, foram ao exílio, ou foram perseguidas e sofreram de alguma maneira repressão do regime militar.

Tabela I - Gastos Totais com Medidas Compensatórias

Comissão Especial	Comissão de Anistia
R\$ 39.986.150,00	R\$ 7.965.210,635,37

Mesmo após duas investidas em ações de natureza compensatória, permanecia a expectativa de implementar uma agenda que fosse capaz de esgotar a narrativa das circunstâncias que envolveram as violações de direitos humanos ocorridas no período do regime militar. Até

então, somente “iniciativas acanhadas do governo federal garantiram reconhecimento público da responsabilidade do Estado na tortura e no desaparecimento forçado de militantes políticos” (HOLLANDA, 2013, p. 102).

Para reforçar esse pleito, a partir de 2005, a ONU emitiu a resolução de direitos humanos, nº 2005/66, e um ano depois, a OEA organizou a assembleia geral AG/RES.2175 (XXXVI-O/06), tratando do mesmo tema. Em ambos os documentos ficou reconhecido o “direito à verdade como forma de contribuição para o fim da impunidade, promoção e proteção dos direitos humanos” (ONU, 2005; OEA, 2006). Nesses documentos, ambas as organizações internacionais apoiam e buscam intensificar o desenvolvimento de mecanismos que possam garantir e implementar, progressivamente, o direito à verdade.

Sikkink (2011) contabilizou, em 2011, 28 países que implementaram comissões de verdade em suas agendas políticas, todos concebidos num intervalo entre os anos 90 e 2000. Esse é o contexto marginal que antecede a criação da Comissão Nacional da Verdade e se dá nos anos 2000, em que as diversas iniciativas estimulam o debate sobre a criação de uma comissão de verdade e incentivam esta possibilidade no cenário brasileiro.

A comissão da verdade no Brasil representa “a última grande investigação da América Latina em abusos dos direitos humanos durante o século XX” (MARCHESI; SIKKINK, 2015) e com a característica singular de ser a mais tardia entre comissões desse tipo em todo o mundo (HOLLANDA, 2013, p. 102), nessa esteira, a imagem abaixo (TABELA II) sugere a mesma interpretação.

TABELA II - Países na América do Sul com processos judiciais e comissões de verdade

Países Vizinhos	Transição democrática	Comissão da Verdade
Argentina	1983	1983
Bolívia	1982	1982
Peru	1993	2001
Paraguai	1989	2003
Chile	1988	1990
Equador	1979	1996
Uruguai	1985	1985

Fonte: SIKKINK, 2011.

Capítulo 3 - O Brasil em justiça de transição

As Políticas de Verdade são um fenômeno relativamente recente no Brasil, “a questão da verdade só tomou forma definitiva vinte e sete anos após o fim do regime autoritário, quando houve um clima de democracia madura” (HOLANDA; POSSAS; WERNECK, 2014, p. 02). Contudo, apesar de representar uma expectativa antiga das vítimas e familiares de mortos e desaparecidos do período do regime autoritário iniciado em 1964, o pleito da verdade permanecia restrito aos interesses individuais de um grupo específico e não simbolizava uma agenda política que pudesse provocar comoção na sociedade ou mesmo que afetasse a coletividade (HOLANDA, 2013). Esse percurso é o tema central deste capítulo, que tratará da Comissão Nacional da Verdade, das comissões regionais e das primeiras ações promovidas pelo Ministério Público Federal.

A inclusão dessa pauta na agenda política brasileira foi precedida de outras políticas adotadas que, para Cano e Ferreira (2006, p. 137), foram concebidas através de uma série de “leis e decretos promulgadas em diferentes momentos no tempo, que não criaram um programa nacional abrangente para reparar todas as violações dos direitos humanos cometidas pelo regime militar”. Esta série de medidas assumida no plano federal foi estruturada abaixo para reforçar a concentração de medidas assumidas pelo Poder Executivo e o compartilhamento de atividades, anos mais tarde, entre o Poder Legislativo e o Ministério Público Federal (TABELA III).

TABELA III – Instrumentos de criação de medidas adotadas em nível federal por década.

Medidas em Nível Federal	70-79	80-89	90-99	00-09	10-12
Medida Provisória				2	
Ato Presidente Câmara dos Deputados			1		
Lei iniciativa Presidente da República	1		2	1	1
Portaria SDH-PR					1
Portaria Ministério Defesa				2	
Decreto Presidente da República				3	
Lei Poder Legislativo					1
Portaria M.P.F.				3	

Fonte: As informações presentes na tabela foram retiradas dos sites do Planalto, do MPF e da Câmara dos deputados (Congresso Nacional).

Neste sentido, nenhuma medida, até então, havia assumido a responsabilidade de investigar e apurar as circunstâncias em que as violações de direitos humanos aconteceram, além disso, até 2009, houve uma concentração de iniciativas para tratar dessa matéria por parte do Poder Executivo (FIGURA 5), pode-se observar alta concentração de medidas nas mãos da administração pública, e a partir de 2010, (FIGURA 6), em que há indicação de tímida distribuição de responsabilidades.

Figura 5 - Proporção de medidas adotadas até 2009

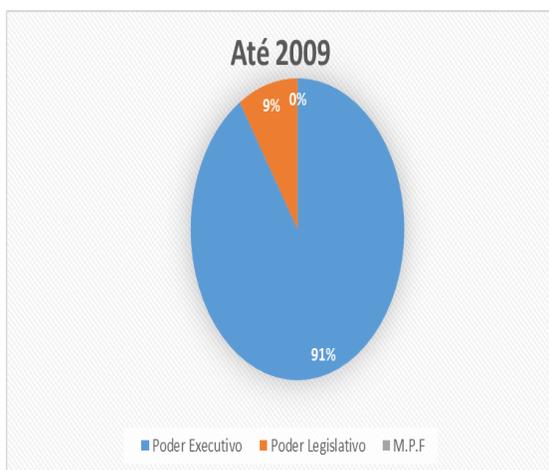
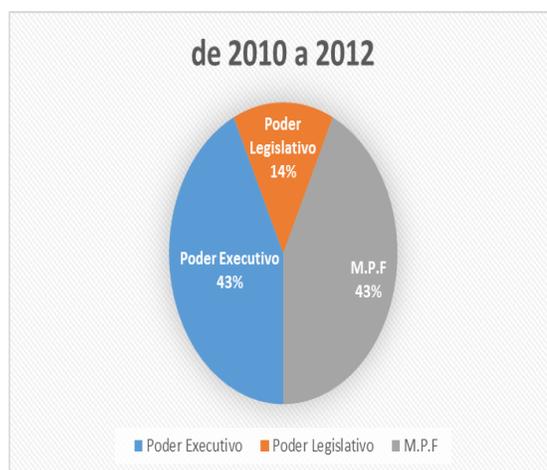


Figura 6 - Proporção de medidas adotadas após 2010



Fonte: As informações presentes na tabela foram retiradas dos sites do Planalto, do MPF e da Câmara dos deputados (Congresso Nacional).

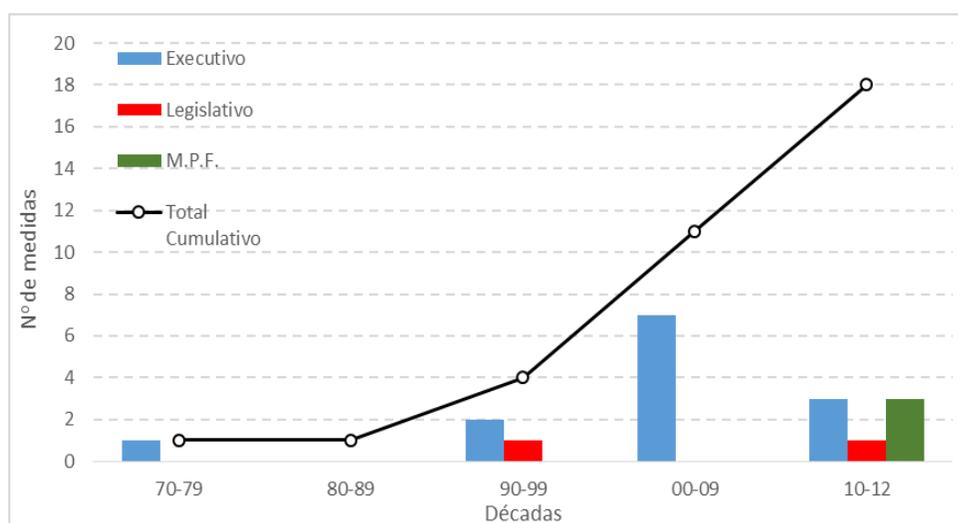
Neste sentido, a criação da Comissão Nacional da Verdade não só reflete distribuição de responsabilidades, representando um trabalho compartilhado entre Poder Executivo e Legislativo, bem como se aproxima das demandas por apuração e construção de narrativas que pudessem esgotar as circunstâncias em que ocorreram as violações de direitos humanos, trazendo, em suas constituições, junto com as demais comissões regionais de verdade, o símbolo de uma forma pedagógica de prevenção de direitos humanos. “Em outras palavras, a premissa básica das comissões é que o conhecimento das ofensas passadas deve servir como um antídoto para evitar a repetição da violência” (HOLANDA; POSSAS; WERNECK, 2014, p. 04).

Esse movimento de justiça transicional recebeu outro elemento que se somou ao arranjo brasileiro de resgate ao passado. Protagonizado pelo Ministério Público Federal, que iniciou

esforços para provocar os juízes brasileiros, as primeiras ações judiciais começaram a tramitar a partir de 2008 na esfera civil e, em 2012, na esfera penal. Todos esses elementos sugerem que a realidade brasileira não privilegiou verdade em detrimento de justiça, e que, aparentemente, constrói uma trajetória conjugando esses dois componentes. A partir de 1979, até o fim de 2015, diversas medidas de resgate do passado foram adotadas em nível federal (FIGURA 7). Elas foram descritas ao longo deste trabalho e o gráfico sugere que, a partir de 2009, o número de medidas adotadas aumentou, enquanto que, em 2010, as medidas vinculadas a mecanismos de justiça de transição apresentaram-se numa espécie de compartilhamento de funções entre os dois Poderes, Legislativo e Executivo, bem como o Ministério Público Federal.

Até então, o Ministério Público Federal não havia se manifestado sobre este tema. Mesmo possuindo as mesmas atribuições, poderes e ferramentas conferidas pela Constituição Federal desde 1988, e pela lei orgânica do órgão, desde 1993, apenas em 2010, procuradores desenvolveram, institucionalmente, trabalhos com vistas à prestação de contas judiciais. Em outras palavras, aparentemente, sem uma alteração formal da instituição ou mesmo inovação legislativa expressiva, o MPF passou a atuar nesse campo de forma espontânea, atribuindo para si a responsabilidade pelo início da persecução judicial.

Figura 7 – Número de medidas adotadas



Fonte: As informações presentes na tabela foram retiradas dos sites do Planalto, do MPF e da Câmara dos deputados (Congresso Nacional).

3.1. A Comissão Nacional da Verdade

Ao comparar a trajetória de países vizinhos ao Brasil que tiveram a mesma experiência, verifica-se que todos os países tratados por Sikkink (2011) tiveram transições democráticas contemporâneas às suas respectivas comissões de verdade, enquanto que, Equador e Brasil possuem intervalos de tempo que representam 17 e 26 anos, respectivamente.

A Comissão Nacional da Verdade foi criada em 2011 e seu percurso sugere compreensão diferente das demais investidas patrocinadas pela União, e que a precederam. Nesse momento, o Estado brasileiro não só reconhece a sua responsabilidade sobre as violações de direitos humanos, bem como assume a tarefa de investigar e apurar as circunstâncias em que elas estão envolvidas. Criada pela lei nº 12.528, ela atravessou o governo Lula e Rousseff. Nas palavras de um membro da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, em entrevista acadêmica concedida, “a comissão foi concebida num lar e nasceu adotiva em outro lar” (Entrevista II). As razões para a adoção desta agenda no cenário brasileiro servem de palco a algumas considerações, pois, conforme veremos, a narrativa da trajetória no país não é linear e está cercada de diversos elementos. Neste capítulo, iremos percorrer essa trajetória e analisar os dados mais significativos que a comissão apresentou, bem como os acontecimentos que se sucederam após as conclusões dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade.

O relatório final, emitido pela Comissão Nacional da Verdade, associa a origem da comissão com o resultado dos trabalhos da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Contudo, apesar da informação oficial que consta no relatório, para este trabalho, pretendemos registrar a falta de consenso sobre os elementos que mobilizaram a criação da comissão da verdade e, para tal, serão apresentados, além de todos os esforços empenhados, tanto pelo Estado, como pela sociedade civil, relacionados no capítulo II deste trabalho, os três momentos que consideramos relevantes e que contribuíram para o debate em torno deste tema.

O primeiro deles é a sentença, emitida pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2010, por ocasião do julgamento da ação de descumprimento de preceito fundamental nº 153, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em que se buscava a declaração, por parte da mais alta corte brasileira, de que a anistia concedida pela lei nº 6.683/79 aos crimes políticos ou conexos, não se estenderia aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar. Na ocasião, a composição de

juizadores do STF não se considerou o órgão autorizado a revisar a lei de anistia e sinalizou que alterações desta natureza deviam ser debatidas no Poder Legislativo, não no Judiciário (ADPF 153, 2010).

O segundo elemento que contribuiu para o debate sobre a criação de uma comissão da verdade foi a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O caso *Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil* foi apresentado em agosto de 1995 à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em 2009, a Comissão encaminhou o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em novembro de 2010, condenou o Brasil. Uma das obrigações que o Estado brasileiro precisava cumprir era a constituição de uma comissão de verdade. Essa sentença tem origem na ação judicial que familiares moveram, na vara federal do Distrito Federal, para localização dos desaparecidos políticos da região do Araguaia, em 1982, esgotadas as ferramentas na esfera doméstica e devido à ausência de avanços na localização. Após 13 anos de tramitação judicial, foi decidido pelo encaminhamento da demanda para a Comissão. Como o Brasil é país signatário do Pacto San José da Costa Rica, o recurso foi aceito e encaminhado à Corte. Nesses casos, o sistema americano de Direitos Humanos impõe aos interessados a necessidade de apresentar um caso à Comissão, e ela é quem apresenta o caso à Corte (TORRE, 2015, p. 176). Essa condenação ainda pede para que seja afastada a aplicação da lei de anistia, meses após a decisão proferida pelo STF.

O Brasil foi condenado e uma das orientações da sentença foi que se constituísse uma comissão da verdade. Então, embora a CNV não tenha nascido em 2011 só por causa disso, já havia antecedentes, certamente a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi um elemento importante (TORRE, 2015, p. 176).

Finalmente, o terceiro elemento é o resultado da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em que se reuniram, em 2009, em Brasília, mais de 1.200 delegados de conferências estaduais, que foram convocados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, presidida por Paulo de Tarso Vanucchi. Nesta ocasião, foi realizada a revisão e a atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, que recomendou a criação da comissão da verdade. Uma vez aprovado o PNDH-3 pelo Presidente Lula, foi instituído grupo de trabalho, em janeiro de 2010, por ato presidencial, para elaboração do anteprojeto de lei e para criação da Comissão Nacional da Verdade. Em maio do mesmo ano, o projeto de lei foi encaminhado pelo Presidente Lula da Silva para o Congresso Nacional, onde tramitou em regime de urgência. A lei foi sancionada em 2011, durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff que, na

mesma oportunidade, sancionou a lei de acesso à informação nº 12.527, quebrando um ciclo de medidas que visava a manutenção do sigilo de informações e de documentos públicos. A lei irmã da comissão da verdade permitiu o acesso a uma vasta documentação, talvez a experiência brasileira seja a que teve acesso ao maior acervo documental, “20 milhões de páginas geradas pelos órgãos e entidades do regime anterior que compunham o antigo SNI”, afirmou o diretor dos Arquivos Nacionais do Brasil, Jaime Antunes da Silva (MENJOULET, 2015).

Nesse contexto, a lei da Comissão Nacional da Verdade foi aprovada com vistas a examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 a 05 de outubro de 1988, a fim de efetivar o direito à memória, à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Pela lei, a comissão não recebeu poder jurisdicional ou persecutório e sua composição deveria respeitar a forma pluralista, com composição de 7 membros indicados pela Presidente da República, todos 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, que tivessem condições para atuar com imparcialidade, excluindo desse conjunto todos que foram atingidos diretamente, como os militares, os familiares de vítimas e os militantes políticos da época.

A comissão recebeu poderes que possibilitaram, pela primeira vez, proceder diligências com prerrogativas que permitiam maior amplitude de ação que as demais comissões que a precederam. Nenhuma outra comissão criada no Brasil possuiu o leque de prerrogativas para atuação que a comissão da verdade recebeu. Dentro desse espectro de poderes estavam a requisição de informações de qualquer natureza, documentos e dados de qualquer órgão, a convocação de pessoas para entrevistas e testemunhos, a determinação de perícias, a requisição de auxílio dos demais órgãos públicos e, ainda, a promoção de parcerias com órgãos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos. A esta altura, as Forças Armadas já estavam vinculadas ao ministério da defesa, desde 1999, com a lei nº 97, que vinculou as três forças armadas à estrutura civil do Poder Executivo.

Nesse sentido, foram escolhidos 8 (oito) membros, a maior parte com formação e carreira profissional do meio jurídico. Seguindo os termos da lei, foram definidos como membros da Comissão Nacional da Verdade, Gilson Dipp, vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça, que logo pediu desligamento do cargo por motivos de saúde e foi substituído, o advogado criminalista

José Carlos Dias, cuja trajetória profissional inclui defesa de militantes perante o Tribunal Militar durante a ditadura, o jurista, consultor da UNESCO e do Banco Mundial, José Paulo Cavalcanti Filho, Claudio Fonteles, ex-Procurador Geral da República e Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada atuante na defesa de presos políticos entre Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal, que possuía maior proximidade com o grupo de familiares e vítimas do regime autoritário. Os integrantes da comissão que não possuíam formação jurídica eram apenas dois, Paulo Sergio Pinheiro, doutor em ciência política, pesquisador associado do Núcleo de Estudos sobre Violência da Universidade de São Paulo, que participou do grupo de trabalho, sendo nomeado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva com a finalidade de preparar o projeto de lei da Comissão Nacional da Verdade, e, por fim, a psicanalista acadêmica Maria Rita Kehl. Em junho de 2013, por motivos pessoais, Fonteles renunciou à função na CNV e foi substituído, em setembro do mesmo ano, por Pedro Dallari, que também possui formação jurídica e é membro da academia na Universidade de São Paulo.

Na ocasião da renúncia de Claudio Fonteles, a CNV passava por momentos turbulentos de relacionamento entre seus membros, “na comissão, no geral, alterna cordialidade com arrogância” (QUADRO, 2013). Embora nenhum dos eventos turbulentos tenham sido assumidos pela comissão, jornais da época divulgaram bastante o episódio em que se deu a saída de Fonteles. “O ex-procurador-geral da República Cláudio Fonteles renunciou ao cargo e está deixando o grupo alegando desentendimentos internos” (BRÍGIDO; ÉBOLI; IGLESIAS, 2013). Em março de 2013, foi publicado, no jornal O Globo, artigo demonstrando preocupação da Presidente quanto à condução dos trabalhos da comissão, inclusive pela influência das lutas intestinais no andamento dos trabalhos da comissão. “Enquanto uma parte do grupo defende que haja mais envolvimento público, para comover a sociedade em relação aos fatos ocorridos durante a ditadura, outra parcela dos integrantes”, afirma Gama (2013) “acredita que o melhor é esperar até o fim dos trabalhos para somente então tornar os resultados conhecidos”.

Em conversas recentes com integrantes do grupo, Dilma exigiu mais resultados concretos e que sensibilizem a opinião pública, já que pouco do que está sendo feito vem sendo divulgado. A principal intervenção da presidente foi no sentido de pedir que a comissão investisse mais nos depoimentos públicos de familiares, como forma de promover uma “catarse nacional”, como mostrou na quinta-feira a coluna Panorama Político. Alguns focos de resistência na comissão a esse tipo de atuação desagradaram ao Palácio do Planalto, que acompanha de perto os trabalhos. Só este ano, Dilma já teve reuniões reservadas com Cláudio Fonteles e com Paulo Sérgio Pinheiro (GAMA, 2013).

Dados emitidos pela Casa Civil, a partir de requerimento (protocolo 03950000300201613) solicitado no sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão, informam valor bruto referente às despesas da Comissão Nacional da Verdade, totalizando doze

milhões de reais, sendo nove milhões utilizados (despesa líquida) e três milhões devolvidos em função de saldos relativos ao projeto de cooperação técnica internacional (BRA/13/011 - Fortalecimento da Comissão Nacional da Verdade), devolução efetuada em outubro de 2015, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A partir de sua composição, em 2012, a Comissão Nacional iniciou as atividades e, para o desempenho de suas funções, foi encaminhado um orçamento para a pasta da Casa Civil da Presidência da República no valor de R\$ 586.667,00 (BRASIL, 2012, p. 34). Neste mesmo ano, a comissão dividiu seus trabalhos por grupos temáticos, que totalizavam 13, e recebeu colaboração técnica do Centro Internacional para a Justiça de Transição (International Center for Transitional Justice – ICTJ), organização não governamental, baseada em Nova York, nos Estados Unidos, que ofereceu recomendações e análises sobre os trabalhos da CNV e, ainda, ofereceu treinamento técnico à equipe da Comissão (BRASIL, 2014, p. 70).

Com maior autonomia financeira, 2013 foi o ano em que as atividades da comissão foram mais intensas. Nesta ocasião, ela recebeu a 1ª dotação orçamentária na LOA (Lei Orçamentária Anual), que aprovou um orçamento de 10 milhões de reais para a comissão, dos quais R\$ 8.826.809,93 foram pagos (BRASIL, 2013, p. 46). Essa maior intensidade das atividades provocou a ampliação do número de cargos, de 14 para 25, via decreto presidencial (BRASIL, 2013). Nesse mesmo ano, a comissão realizou 42 audiências públicas, colheu 275 depoimentos e, sob a coordenação de José Carlos Dias, a comissão e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) celebraram, em outubro de 2013, o projeto de cooperação técnica internacional BRA/13/011. Intitulado Fortalecimento da Comissão Nacional da Verdade, o projeto foi elaborado com vistas à assessoria técnica da comissão, esse convênio representou 79,30% do valor efetivamente pago à CNV (BRASIL, 2013, p. 46) e possibilitou a contratação de 120 pesquisadores (BRASIL, 2014, p. 127) para contribuir com as atividades da comissão.

O documento emitido pelo PNUD, em que foi apresentado o escopo de trabalho, sugere que existiu apoio do Programa das Nações Unidas para elaboração de metodologias e sistematização das pesquisas e informações coletadas pela comissão. Essa *expertise* associada ao fenômeno de proliferações de comissões de verdade no país, indica que a experiência foi replicada entre as comissões e entre seus membros. Nesse contexto, a Comissão Nacional iniciou a sistematização dos resultados de pesquisa e investigação para estruturar o relatório final. O ano de 2013 foi encerrado com a prorrogação do mandato da CNV, que exerceu suas atividades até dezembro de 2014.

A partir de 2014, a comissão focou em promover a divulgação de relatórios parciais de pesquisa, que totalizaram 8. Neste mesmo ano, a dotação orçamentária para a comissão foi de 8,3 milhões de reais, para o exercício de 2014, sendo liquidados apenas 3.390.161,67, dos quais 43% eram destinados ao PNUD (BRASIL, 2013, p. 62). No fim de 2014, a Comissão Nacional da Verdade entregou o relatório final para a Presidente, que criou estrutura administrativa, no âmbito da casa civil, pelo decreto 8378 de dezembro de 2014, com finalidade de organizar o acervo produzido pela CNV e encaminhá-lo ao arquivo nacional, conforme determinou em seu relatório final, e cumprindo obrigação legal que estabelece o fim da comissão após a emissão do relatório final.

A comissão da verdade emitiu relatório que contém 3 volumes. Em seu primeiro volume, incluiu 18 capítulos em que priorizou “enfoque calcado na descrição dos fatos relativos às graves violações de direitos humanos do período investigado, com especial atenção ao regime ditatorial que se prolongou de 1964 a 1985” (BRASIL, 2014), acompanhado das 29 recomendações realizadas pela comissão. O segundo volume incluiu os textos temáticos resultados das atividades dos grupos de trabalhos e o terceiro volume reuniu, em ordem alfabética e cronológica, ficha com cada uma das 434 mortes e desaparecimentos, explicando as circunstâncias das violações de direitos humanos, o lugar e possíveis autores que foram listados e nomeados, um a um.

Ao final dos trabalhos, a Comissão Nacional da Verdade colheu 565 testemunhos (BRASIL, 2014, p. 54), 1116 depoimentos,¹⁴ sendo 483 públicos e 633 sigilosos (BRASIL, 2014, p. 55), entre eles, alguns poucos militares que se disponibilizaram a depor, muitos deles se resguardaram ao uso do direito constitucional de não produzir prova contra si e permaneceram calados (TORRE, 2015, p. 171) ou negaram conhecimento de qualquer envolvimento com violações de direitos humanos, como no depoimento público realizado pelo delegado Aparecido Laertes Calandra para a Comissão Nacional da Verdade, em janeiro de 2014. O relatório final da comissão contabiliza um total de 80 eventos e audiências públicas. Esses números demonstram uma predileção da comissão em conduzir atividades em caráter mais reservado, o que contrariou a expectativa de muitas pessoas que estavam envolvidas, uma vez que a comissão desconsiderou o acúmulo de conhecimento dos familiares e das vítimas, impulsionada pela ambição de neutralidade, que não incorporou, a contento, a contribuição que as vítimas e os familiares poderiam acrescentar, bem como pela prioridade em se debruçar em fontes documentais e não depoimentos e audiências públicas. Em 16 de julho de 2013, a CNV enviou

¹⁴ A característica que marca a diferença entre depoimento e testemunho a diferença mais marcante entre elas é que enquanto o depoimento é uma narrativa pessoal sobre as experiências vividas pelo depoente, o testemunho passa pelo relato da testemunha sobre o que ele presenciou.

carta ao chefe do gabinete pessoal da Presidente sugerindo uma série de mudanças estruturais no colegiado, uma delas solicitava o fim do sigilo nas investigações (QUADRO, 2013).

Uma característica singular do modelo de comissão de verdade brasileiro, segundo Jaime Antunes da Silva, Diretor dos Arquivos Nacionais do Brasil, em entrevista concedida para documentário sobre a Comissão Nacional da Verdade, é que para o desenvolvimento das suas atividades, a comissão teve acesso a “mais de vinte milhões de páginas de documentos gerados pelos órgãos e entidades do regime anterior que compunham o antigo serviço nacional de informação”, sendo para ele, a ditadura do cone sul mais documentada (QUADRO, 2015).

A Comissão Nacional da Verdade, mesmo que de maneira alheia à sua vontade, incentivou um fenômeno espontâneo de criação de diversas outras comissões de verdade. Este movimento *sui generis* de proliferação de comissões estaduais, municipais e setoriais, segundo Seixas e Souza (2015, p. 348) “passou totalmente despercebida do público”. Ainda não existe um estudo ou relatório contendo a contabilidade exata da quantidade de comissões de verdade criadas. O mapeamento das comissões regionais, que abordaremos no próximo item, é objeto de estudo de um grupo coordenado por Cristina Buarque de Holanda. Em seu resultado preliminar, o grupo trabalhou com a estimativa divulgada pela CNV, que calcula existir pelo menos uma centena de comissões de verdade regionais, criadas após a instituição da Comissão Nacional da Verdade. Embora não tenha publicado o número exato, ele será confirmado pelo grupo ainda este ano.

Essas comissões possuíam independência umas das outras e conduziram seus trabalhos de forma autônoma. Atenta a este fenômeno, a Comissão Nacional da Verdade celebrou acordos de cooperação e apoio técnico que, conforme o relatório final, totalizaram 29 acordos (BRASIL, 2014).

3.1. As comissões de verdade regionais

A primeira comissão regional foi a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo Rubens Paiva (SEIXAS; SOUZA, 2015), criada em fevereiro de 2012, através da resolução nº 879 da assembleia legislativa do Estado de São Paulo. Em entrevista concedida por membro da Comissão Rubens Paiva, essa vinculação entre a criação da comissão em função da existência da CNV é apresentada: “Já tinha a lei da CNV mas não tinha a composição” (Entrevista III). Ela foi instituída meses após a criação da Comissão Nacional da Verdade e tinha como objetivo auxiliá-la a esclarecer as circunstâncias de violações de direitos ocorridas em São Paulo e com paulistas. A nova comissão carregava consigo duas características importantes, uma delas foi o rompimento com o princípio de neutralidade da comissão nacional, que incluiu, em sua composição, pessoas afetadas diretamente

pelas violações de direitos humanos. E a segunda foi o rompimento com a comissão parlamentar, o que contribuiu com a inovação brasileira de políticas de verdade. Esta se tornou a segunda comissão de verdade em um país funcionando simultaneamente à outra (SEIXAS; SOUZA, 2015). Até então, não existe referência na literatura que indique a existência de mais de uma comissão de verdade em atividade concomitante com outra.

Aconteceram especulações de que um suposto divisionismo iria levar à dispersão de esforços ou que poderia fazer sombra para as denúncias a serem feitas pela CNV. Por outro lado, o governo do Estado de São Paulo tinha receio de que aquela comissão poderia ser usada como palanque político partidário, visto que o presidente era o Deputado Adriano Diogo, do Partido dos Trabalhadores (PT), conhecido por sua militância de esquerda. Outro provável medo era que os trabalhos da comissão estadual pudessem vir a criticar a gestão de Franco Montoro, primeiro governador eleito pelo voto popular, que administrou a Polícia Militar ainda sob o comando de militares da ditadura e que cometeu dura repressão ao movimento sindical, notadamente ao episódio de Leme, quando trabalhadores foram baleados e até o carro de um deputado petista foi atingido (SEIXAS; SOUZA, 2015, p. 355).

A Comissão do Estado de São Paulo constituiu identidade calcada no antagonismo com a Comissão Nacional da Verdade. A primeira buscou “realizar audiências públicas, abertas e transmitidas pelo canal de televisão da Assembleia Legislativa ou via Internet orientada pela transparência sobre suas atividades e decisões”, enquanto que a Comissão Nacional da Verdade foi acusada de hermetismo ou secretismo no trato das informações (SEIXAS; SOUZA, 2015, p. 355), o que serviu como referência e base para críticas à CNV, que relutava em realizar audiências públicas, apoiava suas atividades na análise documental que produziu e que tinha disponível. Considerando o antecedente de carreiras jurídicas da maior parte dos membros da comissão nacional e a postura em privilegiar a base de dados documental, em detrimento da oral, sugere uma aproximação do método de trabalho eleito pela CNV com o rito processual jurídico ou de comissões parlamentares de inquéritos.

Seguindo a experiência paulista que, em 2014, já havia organizado mais de mil depoimentos e promovido cerca de 150 audiências públicas,¹⁵ outros Estados passaram a promover a criação de suas comissões de verdade, criando outro fenômeno de capitalização de comissões de verdade. Muitas aderiram ao método de trabalho utilizado pela comissão estadual paulista, em que, frequentemente, eram organizadas audiências públicas incentivando o debate e a circulação em nível local do tema da verdade e das violações de direitos.

¹⁵ REDE TVT. Comissão Estadual da Verdade Rubens Paiva já ouviu mais de mil pessoas. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cJ8Y2uRznFs>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

Em estudo recente, esse fenômeno recebeu o título de *Comissionismo* (HOLANDA; POSSAS; WERNECK, 2014). Esse termo representa o movimento que se desenrolou, nos anos seguintes da criação da CNV, com a proliferação de comissões de verdade estaduais, municipais, universitárias, no âmbito de empresas públicas, sindicatos e, até mesmo, confederações e entidades de classe. Esse estudo é parte integrante da pesquisa do grupo de estudos coordenado por Holanda, que realizou diversas entrevistas com membros dessas comissões de verdade e, preliminarmente, concluiu a existência de uma rede entre as comissões, representada, com maior volume, pela comunicação informal entre seus membros, o que sobrepõe acordos formais celebrados e indica o compartilhamento de experiências entre elas. Neste sentido, os procedimentos e o conhecimento adquirido pela Comissão Nacional quanto aos métodos e formas de trabalho adotados foi replicado em várias outras comissões.

Outra característica marcante das comissões locais, observada pelo grupo de estudos, é a pequena estrutura financeira que possuíam. Parte significativa da composição dessas comissões alegou possuir estrutura financeira pequena e boa parte delas não conseguiria corresponder com o volume de atividades a que se propusera. Essa insatisfação com a estrutura concedida à Comissão da Verdade Estadual do Rio de Janeiro foi indicada, por um de seus membros, por ocasião de entrevista acadêmica.

Criar os órgãos e as instituições e não garantir dotação orçamentária, logística, estrutura, pessoal (...) você cria, mas você não viabiliza. E aí, isso é recorrente na história do nosso país (...) quando as coisas conseguem lograr um pouco de êxito não é pelo material, pela logística e pelo estrutural, é pelo sangue das pessoas que estão fazendo isso (Entrevista IV).

Apesar das dificuldades estruturais reclamadas por boa parte das comissões de verdade regionais, a maioria considerável finalizou suas atividades e emitiu relatórios finais, como é o caso da comissão da verdade do Estado do Rio de Janeiro, e de outras comissões. A esses trabalhos associa-se uma nova questão, especialmente sobre o destino que se dará às apurações encontradas pelas Comissões. O relatório final da CEV-Rio, que foi criada pela lei estadual nº 6.335 de 2012, iniciou suas atividades em março de 2013 e encerrou em novembro de 2015, acompanhando a recomendação da Comissão Nacional e de muitas comissões regionais, recomenda a via judicial para tratar das violações de direitos humanos ocorridas durante o regime autoritário e “reclamam a judicialização das violações que revelam e exigem que suas verdades sejam reafirmadas como verdade judicial” (Rio de Janeiro, 2015).

Este ponto de indagação se manteve aberto e pendente de respostas, o que promoveu uma série de novos questionamentos, como em Holanda, Possas e Werneck (2014, p. 05).

(...) o que fazer com essa ‘verdade’? Qual é o propósito de revelar os nomes dos autores e as circunstâncias dos crimes? Estamos planejando processar os responsáveis, mesmo que eles tenham 80 ou 90 anos de idade? Ou a intenção final é apenas para fazer seus nomes público? Como serão operacionalizadas a "vocação pedagógica" de comissões da verdade que tão fortemente se associam ao seu trabalho?

3.3. As atividades persecutórias promovidas pelo Ministério Público Federal

Este último ponto da dissertação representa também o último ponto do percurso brasileiro de justiça de transição. Nele, serão abordados os trabalhos promovidos pelo Ministério Público Federal, sob uma perspectiva mais estrutural, especialmente sobre a forma como ele mobiliza o tema da justiça de transição. É uma pesquisa ainda em andamento, que apresentará apenas resultados preliminares sobre um tema que não está coberto por literatura especializada, que dispõe, além disso, de poucas fontes de informação, e de difícil acesso. Essa parte da dissertação será ponto de partida para pesquisa de doutorado, que terá conclusão em 2020, momento em que se espera maior volume de ações judiciais com decisões definitivas. Para esse item, foram realizadas entrevistas com membros do Ministério Público Federal que compõem grupos de trabalho (GT's), bem como foi realizada a análise de fonte primária, especialmente as ações judiciais que estão disponíveis.

Na esteira das atividades desenvolvidas pelas comissões de verdade espalhadas pelo país, e da própria Comissão Nacional da Verdade, o Ministério Público Federal iniciou atividade de persecução judicial para lidar com violações de direitos humanos praticadas durante o regime autoritário. Primeiramente, essas atividades estavam reservadas ao movimento de alguns procuradores federais e, seguidamente, foi lastreada por uma política da instituição, em que foram criados grupos de trabalhos que mobilizaram estratégias para articular plano persecutório, tanto na esfera civil, como na criminal, para apuração de crimes contra a humanidade e graves violações de direitos.

Um ponto que merece atenção se refere aos contornos dos usos dos termos “crimes de lesa humanidade” (crimes contra a humanidade) e “graves violações de direitos”. Ambos são esforços de proteção de direitos humanos lastreados pelo direito internacional e recepcionados, no Brasil, através dos tratados internacionais. Considerados conceitos auto-evidentes (Astolfi; Lagatta, 2015), eles pretendem agravar uma categoria de crimes. Na literatura, “crime contra a

humanidade” é apresentado como uma construção com origem na carta de Londres, do Tribunal Militar Internacional (Tribunal de Nuremberg) e do Estatuto de Roma (POSSAS, 2016), enquanto que a etiqueta de “graves violações de direitos” é mobilizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e está presente na Constituição Federal. Para Possas (2016), “crime contra a humanidade parece ser construída a partir de uma escala de gravidade: os crimes comuns são menos graves e os crimes contra a humanidade são sempre extremamente graves” (POSSAS, 2016, p. 108), essa noção cria “uma dicotomia crimes comuns/crimes contra a humanidade” (POSSAS, 2016, p. 108). Essa concepção também se apresenta em Astolfi e Lagatta (2015) em relação ao conceito de graves violações de direitos humanos. Para Possas (2016, p. 103), “quando se criam dois tipos de crimes, isso leva o observador (que a adota) a discernir efetivamente duas realidades distintas. Onde se encontra a fronteira que separa os dois tipos de crimes?”.

Essa questão desafia os atores que operacionalizam estes termos e é agravada pela aproximação conceitual que eles possuem. Esse ponto se tornou evidente no período em que os dados desta pesquisa foram coletados. Os documentos oficiais analisados sugerem preferência da Comissão Nacional em se debruçar sobre o tema da narrativa e revelação de violações de direitos, mobilizando-os como graves violações de direitos humanos, enquanto que os operadores do Ministério Público Federal, que promovem as ações de responsabilização dos agentes envolvidos em violações de direitos humanos, mobilizam os dois termos, ora apresentando o termo crimes contra a humanidade, ora apresentando o termo graves violações de direitos humanos.

Desde 2008, o Ministério Público Federal promove ações que mobilizam o resgate do passado autoritário no Brasil. Esta atividade passou a ter caráter institucional após a criação do Grupo de Trabalho Memória e Verdade, em 2010, que, através da portaria nº. 19 da Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão, do MPF, criou uma força tarefa, replicada um ano depois na esfera criminal, para sistematizar as atividades patrocinadas por este órgão com objetivo de promover ações neste tema. Até então, as atividades ficavam restritas ao desejo e à ambição isolada de seus membros. Esse formato de trabalho faz parte do que chamarei de 2ª fase de atuação do Ministério Público Federal.

A primeira fase teve início em 2008, quando foi patrocinada, através da ação de um grupo de procuradores, representação à área criminal do MPF para instauração de procedimentos

penais e, paralelamente, a promoção de ações judiciais civis, visando responsabilização dos envolvidos em violações de direitos humanos durante o período do regime autoritário. A primeira ação civil pública encaminhada pelo Ministério Público Federal à justiça ocorreu em São Paulo, onde respondem a União e dois militares reformados, ex-comandantes do Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), do II Exército, em São Paulo, no período de 1970 e 1976. Uma vez que o Ministério Público calcula mais de 7.000 detentos no DOI/CODI de São Paulo, busca-se, com essa ação, obter o reconhecimento do dever das Forças Armadas em revelar os nomes das pessoas vitimadas dentro do estabelecimento, para casos de homicídio, desaparecimento e demais violações de direitos humanos, bem como circunstâncias das prisões e demais atos de violência que foram empregados, além da publicidade de todos os documentos relacionados ao funcionamento do órgão. Além disso, os procuradores buscam a declaração dos militares como responsáveis em comandar no DOI/CODI-SP, um centro de prisões ilegais, torturas, homicídios e desaparecimentos forçados que, se confirmada, culminará na obrigação dos militares em reembolsar, à União, as despesas relativas às indenizações no curso do programa instituído pela lei 9.140/95 (lei de mortos e desaparecidos políticos), direcionadas às famílias das 64 vítimas daquele destacamento durante a gestão dos dois militares, bem como a vedação em desempenhar atividades na administração pública.

Essa ação judicial foi proposta pelos procuradores federais lotados na procuradoria da república, em São Paulo, e na procuradoria regional da república da 3ª Região, também de São Paulo, que encaminhou mais 5 ações civis públicas aos juízos federais e que possui especificidades semelhantes à primeira. No Rio de Janeiro, uma ação civil pública foi promovida e nela se busca a retirada do nome da ponte que liga a cidade do Rio de Janeiro a Niterói.

Com exceção da ação judicial sobre a ponte Rio-Niterói, as demais ações visam à restituição de valores gastos com indenizações suportados pela União, especialmente as que tiveram origem na lei 9.140/95 (comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos) e na lei 10.559/02 (comissão de anistia), para os cofres públicos, responsabilizando os agentes públicos envolvidos com as causas que deram às indenizações, que seriam atribuídas através das declarações judiciais de responsabilidades de atos praticados de violação de direitos humanos, bem como atribuição de danos morais, e cassação de aposentadorias, além da perda de cargo público e condecorações já recebidas.

Nenhuma das ações civis possui decisões definitivas. Uma vez que tratam de um tema jurídico relativamente novo e que não receberam nenhuma orientação procedimental ou de interpretação do Supremo Tribunal Federal, seus caminhos processuais são enriquecidos de decisões de toda a sorte. Neste sentido, elas oscilam bastante sobre o teor das interpretações dos juízes e desembargadores. Em geral, são ações que estão instrumentalizadas com muitas ferramentas processuais que visam a devolução da decisão para instâncias superiores, o que deve provocar o Supremo Tribunal Federal a se manifestar em poucos anos. Nos parece que, da mesma forma como ocorreu com a questão dos processos judiciais penais e da lei da anistia, a Corte mais alta do país será chamada para decidir sobre este tema na esfera civil e, assim, planificará um entendimento que deverá ser adotado pelos juízes e desembargadores federais.

Desde 2009, o Ministério Público Federal assumiu espontaneamente o acompanhamento e o cumprimento da sentença da Corte interamericana de direitos humanos que condenou o Estado brasileiro no caso *Gomes Lund vs. Brasil*. “A PFDC instaurou procedimento administrativo de acompanhamento do cumprimento da decisão da Corte IDH por todos os entes estatais responsáveis” (BRASIL, 2011, p. 42). Após algumas entrevistas realizadas com procuradores e sub-procuradores da República, observei esta característica espontânea do Ministério Público atuando no cumprimento da decisão internacional. Essa observação não esgota todos os aspectos que a decisão da instituição pode acarretar, entretanto, esse aspecto será debatido em outra oportunidade.

Apenas em 2010 essa questão das ações com vistas ao encaminhamento judicial e à promoção de atividades que visam o resgate do passado violento virou objeto de planejamento institucional. Neste sentido, foi criado o GT Memória e Verdade,

O foco dos trabalhos está no direito à verdade, inclusive na localização de restos mortais e acesso às informações mantidas sob sigilo público ou privado; na responsabilização civil de perpetradores de graves violações aos direitos humanos; na reparação coletiva e imaterial de danos; e na reforma dos aparatos de segurança (BRASIL, 2010, p. 17).

Esse GT chegou a ser responsável por conduzir atividades com a Comissão Nacional da Verdade, oriundas do Termo de Acordo de Cooperação Técnica para disponibilização de informações e documentos entre a Comissão Nacional e o Ministério Público Federal (BRASIL, 2012).

No plano criminal, quanto às ações judiciais, a estratégia não ocorreu da mesma maneira. A exemplo das ações civis, o tema também estava reservado a um grupo de procuradores federais que eram sensíveis a esta questão, contudo, para promover a persecução criminal, o Ministério Público Federal optou pela criação do grupo de trabalho justiça de transição, antes mesmo de promover a primeira ação criminal.

O grupo foi criado em 2011, pela portaria 21 da 2ª câmara de coordenação e revisão do Ministério Público Federal, com o objetivo de

[...] examinar os aspectos criminais da sentença da Corte IDH no caso Gomes Lund vs. Brasil com objetivo de fornecer apoio jurídico e operacional aos Procuradores da República para investigar e processar casos de graves violações de DH cometidas durante o regime militar” (BRASIL, 2014, p. 01).

O trabalho do GTJT também compreende o fomento “de posições institucionais – e não isoladas – sobre a questão” (BRASIL, 2014, p. 01), neste sentido, a fala de um membro do Ministério Público Federal, em entrevista, contextualiza a compreensão que se tem sobre a criação do grupo.

O tema da justiça de transição se insere nesse contexto, de acreditar que o direito penal tem que ser colocado a serviço da proteção de defesa de direitos fundamentais, a questão da transição, os crimes da ditadura eram importantes nesse contexto. Já tinha havido uma série de tentativas do Ministério Público Federal de abrir a persecução penal desses crimes ao longo das duas décadas anteriores, mas quando eu estruturei os trabalhos desse modo, eu consegui uma adesão interna para abertura de um grupo de trabalho (Entrevista V).

O primeiro ano do grupo foi marcado por investigações, que totalizaram 49. Este número evoluiu para 130, a partir de 2012, ano em que foi encaminhado à Justiça Federal do Pará a primeira ação criminal que busca a condenação de agente público acusado de envolvimento com desaparecimento forçado, ocorrido por ocasião da Guerrilha do Araguaia, e demais violações de direitos humanos, empreendidas no mesmo período. Essa ação já ouviu algumas testemunhas e aguarda data para colher depoimento judicial do acusado.

Para driblar algumas questões técnicas processuais, como por exemplo, a ausência do crime de desaparecimento forçado da legislação brasileira e a consequente rejeição da tese de condenação por parte dos juízes brasileiros, o grupo optou por atribuir, em substituição, o crime de sequestro e ocultação de cadáver, que estão no texto legal. Uma característica deste crime é a sua perpetuação ao longo do tempo. Dessa forma, enquanto não cessar o sequestro, ele permanece a produzir efeitos, assim sendo, essa estratégia afastaria a aplicação da lei da anistia e

o prazo que a lei penal estipula para que uma ação criminal seja distribuída (conhecida como prescrição). Desenhada essa estratégia de ação, o grupo de trabalho distribuiu as primeiras ações, promovidas pelo Ministério Público Federal, que recaíram sobre casos de desaparecimentos forçados e que foram encaminhadas para diversos juízos no país. Desta maneira, em 2015, o órgão contabilizou 14 ações criminais distribuídas no Pará, em Goiás, no Rio de Janeiro e em São Paulo (SASSINE, 2015).

Todas as ações criminais são recentes e, por isso, tramitam sem decisões definitivas. A exemplo dos casos civis, as ações criminais também possuem grande variedade de decisões, que geram volume alto de recursos e movimentações processuais, entretanto, à exceção da primeira ação criminal, as demais ações se encontram paralisadas por decisões do judiciário. Nesses casos, foi privilegiada a aplicação da prescrição, ou da interpretação que o STF possui sobre a lei da anistia.¹⁶

A partir de 2015, o GTJT promoveu nova estratégia de ação. Atento ao relatório final emitido pela Comissão Nacional da Verdade, que nomeou os agentes suspeitos de envolvimento com violações de direitos humanos, o grupo utilizou dados fornecidos pela comissão para instrumentalizar novas investigações e ações criminais. Neste caso específico, em março de 2015, 45 novas instruções criminais foram criadas (SASSINE, 2015). Mesmo contrariando as teses que afastam o encaminhamento dessas ações criminais, apresenta-se uma nova abordagem para o tratamento judicial penal dos crimes cometidos durante o período do regime autoritário. Uma delas é a constitucionalidade da lei da anistia, interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, além da aplicação de institutos jurídicos como a prescrição judicial e a vedação de *bis in idem* aos militares julgados perante a justiça militar.

Atualmente, as ações judiciais contabilizam o número de 14 ações e 440 investigações abertas (SASSINE, 2015). Esses dados sugerem que as ações criminais propostas, que iniciaram num movimento tímido, receberam novos estímulos, projetando volume maior de ações dessa espécie. Esse fenômeno se aproxima da tese da *Justiça em Cascata*, formulada por Sikkink (2011, p. 143), que significa “uma mudança de legitimidade da prestação de contas criminal

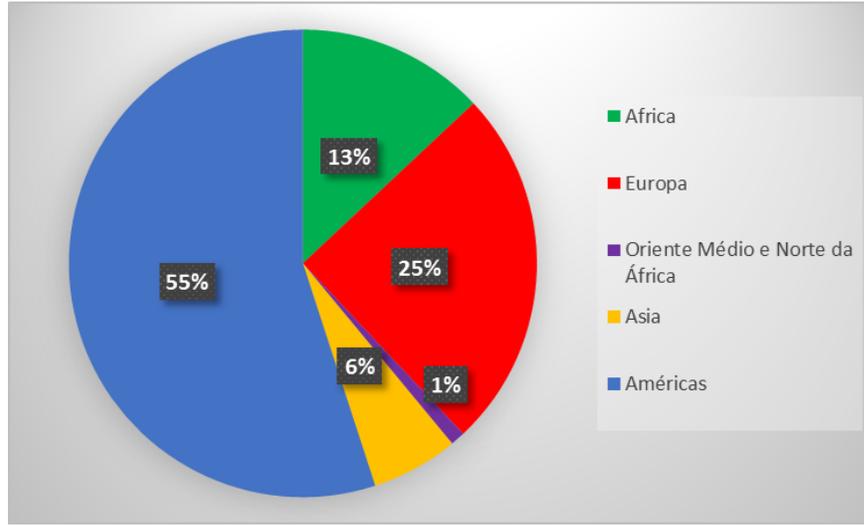
¹⁶ Sobre a interpretação do STF, a Corte deve se pronunciar, em breve, em duas novas decisões. A primeira é a decisão do recurso promovido pela OAB no curso da ADPF nº 153, e a segunda, será a decisão da ADPF nº 320, ação promovida pelo PSOL solicitando que o STF declare “que a Lei Federal 6.683/79 não se aplica aos crimes de graves violações de direitos humanos cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram crimes políticos; e, de modo especial, que a Lei de Anistia não se aplica aos autores de crimes continuados ou permanentes, tendo em vista que os efeitos desse diploma legal expiraram em 15 de agosto de 1979” (BRASIL, 2014, p. 04).

sobre direitos humanos¹⁷ e, em função disso, um aumento do número de processos criminais”. Contudo, esse termo não está vinculado à necessidade de condenação criminal, bastando a existência de ações criminais. Nesse ponto, tomarei a liberdade de incluir as investigações criminais, pois, ao meu ver, a mera análise de um caso específico com fins de apuração criminal já indica um reflexo de mudança de legitimidade da prestação de contas criminal. De alguma maneira, algo que era impensado, saiu do campo da proibição e passou a ser não só considerado factível, como concretizado.

O efeito cascata, para Sikkink (2011), é um fenômeno de efeito mundial, iniciado pelo Tribunal de Nuremberg e Tokio, que está atrelado a uma mudança na política mundial no que diz respeito à responsabilização criminal de agentes de Estado por violações de direitos humanos (PELUSO, 2012). Sikkink (2011) desenvolve outro conceito que não se limita à *Justiça em Cascata*. A autora estendeu a compreensão sobre a persecução criminal e desenvolveu estudo sugerindo que “na América Latina, países que implementaram comissões de verdade e promoveram julgamentos parecem ter melhores práticas de direitos humanos do que os países que optaram por usar outras alternativas” (SIKKINK; WALLING, 2007, p. 442). Neste contexto, criou um banco de dados para a análise de sua tese, que demonstrou a proporção, por continente, das ações judiciais criminais patrocinadas entre 1979-2009 (FIGURA 8), onde América e Europa lideram como continentes que mais adotam a medida judicial.

¹⁷ Sikkink utiliza o termo “*individual criminal accountability for human rights violations*” que não possui tradução literal para o português. Para não perder o sentido deste trabalho, será traduzido como prestação de contas criminal sobre direitos humanos.

Figura 8 - Proporção de medidas judiciais entre 1979-2009



Fonte: SIKKINK, 2011, p. 22.

As novas medidas patrocinadas pelo Ministério Público Federal, movidas pela concepção de que o direito penal é instrumento de proteção dos direitos humanos, podem representar uma oportunidade de teste do conceito desenvolvido por Sikkink (2007) que se aproxima dessa concepção. A autora enxerga positivamente os efeitos da persecução criminal e acrescenta “Mais uma vez, não encontramos qualquer evidência que os julgamentos pioraram a democracia” (SIKKINK; WALLING, 2007, p. 440). Sem a pretensão de esgotar esse tema, apenas ambicionando refutar teses de que procedimentos judiciais criminais têm efeito negativo, as autoras reforçaram a tese de que podem constituir elemento positivo utilizando o banco de dados criado e conjugando-o com as escalas de terror político (Political Terror Scale).¹⁸ Neste sentido, Sikkink e Walling (2007) observaram que países que adotaram comissão de verdade e persecução criminal melhoraram suas pontuações, o que, para as autoras, foi indicativo para sugerir que essas melhorias estavam relacionadas com os resultados desses mecanismos transicionais. A tabela abaixo (TABELA IV) mostra os países latino-americanos que adotaram as duas medidas e o intervalo em que elas foram empregadas.

¹⁸ O PTS é uma escala quantitativa de 1 a 5 que avalia e afez violações dos direitos humanos, atribuindo com 1 a melhor pontuação e, com 5, a pior. As pontuações são codificadas a partir do relatório anual da Amnistia Internacional e do departamento de direitos humanos do Estado dos EUA. O sistema de 5 níveis empregado pelo PTS foi retirado do anuário Freedom House a partir de 1980 e tem sido usado desde então. Maiores informações disponíveis em: <<http://www.politicalterroryscale.org/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

TABELA IV – Países da América Latina que adotaram medidas de justiça e de verdade e os anos

Países Vizinhos	Anos das Ações Judiciais	Ano das Comissão da Verdade
Argentina	1983-90	1983
	1993-96	
	1998-06	
Bolívia	1983	1982
	1993	
	1995	
Peru	1985	2001
	1990	
	1993-95	
	2001-06	
Paraguai	1989	2003
	1991-92	
	1994-99	
	2002-04	
Chile	1991-2006	1990
Equador	1992-95	1996
Uruguai	2002	1985
	2006	

(SIKKINK, 2011)

De outro lado, a concepção que estabelece uma relação entre o direito penal a serviço dos direitos humanos se aproxima das conclusões formuladas por Possas (2016). A autora sugere reflexão e indica que “nenhum dos dois chega a questionar o outro no plano das ideias” (POSSAS, 2016, p. 103). Em sua pesquisa empírica sobre os paradoxos da punição criminal, no contexto da criação da lei contra a tortura no Brasil e da construção do conceito de “crime de lesa-humanidade”, Possas sugere que, “é como se os direitos humanos continuassem a se dizer ‘diferentes’ e até certo ponto ‘contrários’ ao direito penal (repressivo), mas sem necessariamente darem-se conta, reproduzem a mesma lógica da necessidade de punir com uma pena severa e aflitiva (POSSAS, 2016, p. 103). Esse paradoxo sobre ambição penal e seus resultados é apresentado por Maria Lúcia Karam (2006), que sugere a necessidade de buscar novas ferramentas que não passem pela intervenção do sistema penal, que, para a autora, “não realizam suas funções explícitas de proteção de bens jurídicos e dissuasão de condutas danosas”. Essa observação ganha dimensão mais concreta quando é associada ao tema da justiça de transição, em que se promove a persecução criminal.

Por enquanto, o encaminhamento judicial no Brasil está apenas começando e nos sugere que terá um longo caminho processual pela frente, enfrentando várias etapas nos tribunais do

país, situação que nos impede de projetar qualquer resultado. Essa situação se soma à dificuldade em auferir resultados alcançados por medidas de justiça (SIKKINK; WALLING, 2007). Entretanto, se por um lado, as estatísticas de Sikkink (2007) são expressivas (SAVELSBERG, J., 2007, p. 14), por outro, os argumentos levantados por Possas (2016) não podem ser ignorados, especialmente quando estamos diante da vocação pedagógica (HOLLANDA; POSSAS; WERNECK, 2014) de medidas de justiça de transição, que podem representar a manutenção de velhos paradoxos do sistema penal. Esses elementos se associam à concepção apresentada por Savelsberg (2007) de “que nós ainda não entendemos suficientemente como os julgamentos (ou suas alternativas) afetam os registros posteriores concernentes aos direitos humanos ou à estabilidade da democracia”.

Supor que a adoção de medidas de justiça ou de verdade serão responsáveis, sozinhas, pela proteção de direitos humanos ou mesmo pelo fortalecimento da estabilidade democrática, sem que haja associação de medidas específicas para esses temas, pode resultar num excesso de expectativas difícil de ser atendido. Contudo, uma maneira de contornar isso pode ser o reconhecimento do valor que essas medidas possuem, sem que estejam vinculadas à resultados abstratos de difícil contabilidade. Essa pesquisa sugere uma reflexão sobre as medidas de justiça de transição adotadas no Brasil, uma vez que elas são difíceis de auferir em termos de resultados, ainda mais associadas às crenças como as citadas acima. Para nós, elas poderiam ser mobilizadas dissociadas desses elementos, gerando um espaço de discussão mais transparente.

CONCLUSÃO

Nas páginas anteriores foi realizado um esforço descritivo que mobilizou as principais medidas patrocinadas no Brasil, concentradas em nível federal, para lidar com as violações de direitos humanos ocorridas durante o regime autoritário iniciado em 1964, especialmente as políticas adotadas pela União. Apesar de não se tratar de um estudo comparativo, a pesquisa se concentrou no mapeamento do que intitulei de “justiça de transição à brasileira”, contudo, foi realizado um esforço exemplificativo da experiência argentina e sul-africana. Esses percursos estão estruturados a partir de um apanhado sobre o debate das teorias de transição política e de justiça de transição, concebidos no contexto internacional. Neste sentido, o objetivo foi realizar um desenho da experiência brasileira, concentrando nas medidas adotadas em nível federal, pretendendo contribuir para o debate sobre as medidas de justiça de transição incorporadas no Brasil, bem como o impacto que essas medidas provocam.

O primeiro capítulo percorreu a estrutura teórica que dialoga com esta pesquisa, dessa forma, foram apresentadas as teorias da transição política e da justiça de transição, acompanhadas de suas principais discussões, bem como as experiências de justiça de transição que a Argentina e a África do Sul experimentaram e seus principais paradigmas, representados pela busca por justiça, para o caso argentino, e pela busca por verdade, aplicado ao caso sul-africano.

Para o segundo capítulo, pretendeu-se demonstrar as ações tomadas num contexto brasileiro anterior à criação da Comissão Nacional da Verdade. Neste sentido, foi eleito como ponto de partida a lei da anistia, de 1979, e as discussões que giram em torno dela. Se, de um lado, ela representou uma medida associada à liberdade e ao retorno de exilados brasileiros ao país, de outro, ela ganhou uma concepção que a associa a um instrumento que impede a persecução judicial, o que, para muitos, expõe um elemento negativo da democracia brasileira. Mais à frente, ao abordarmos a questão judicial patrocinada pelo Ministério Público Federal, será apresentada uma tentativa otimista de encarar esse instituto.

Ainda no segundo capítulo, foram apresentadas as ações patrocinadas pela sociedade civil: as ações judiciais e o Brasil Nunca Mais. Infelizmente, como não há uma base de dados capaz de esgotar os números de ações judiciais propostas pela sociedade civil, a pesquisa contou com um número reduzido de dados, chegando a apenas uma parte das ações judiciais

patrocinadas por familiares e pelas próprias vítimas de violações de direitos humanos. Mesmo em número reduzido, eles conseguiram ilustrar a diversidade dessas ações, bem como sua natureza, os pedidos que elas instrumentalizaram e as suas decisões judiciais. Foi observado que as ações judiciais com características próximas, que versaram sobre a responsabilidade da União para os casos de desaparecimento de pessoas e ocultação de cadáver, envolveram indenizações discrepantes, umas das outras, e decisões judiciais variadas. Quanto a essas ações judiciais, entendemos que esse tema merece pesquisa com maior dedicação para que a compreensão dessas medidas seja alcançada, principalmente em relação a, se o que foi observado preliminarmente, se repetirá expressivamente.

Geralmente, as ações judiciais com vistas à responsabilização da União pelo desaparecimento e morte de dissidentes políticos do regime autoritário, têm alto índice de sucesso, ainda mais quando conjugamos a essas iniciativas as medidas políticas adotadas até hoje, que indicam o reconhecimento dessa responsabilidade. Essa situação, associada às regras processuais atuais, que obrigam recursos judiciais em todas as decisões que contrariam o interesse do Estado, promovem expressiva extensão do tempo de duração desses processos, promovendo alto volume de pagamentos indenizatórios. Essa reflexão não propõe um questionamento sobre as decisões judiciais, tampouco estigmatiza quem optou por essa medida, ela apenas busca demonstrar que existe um elemento circunstancial, que são as regras processuais brasileiras, e que aparentam exercer uma forte influência no desfecho dessas ações judiciais.

Outro ponto abordado foi a publicação do Brasil Nunca Mais e a discussão atual que atribui ao livro o título de primeiro relatório de comissão de verdade realizado na América Latina, ainda em contexto de regime autoritário. Neste sentido, compartilhamos o entendimento de que medidas de justiça de transição podem se apresentar mesmo quando o Estado não é o agente criador delas, entretanto, sobre o ponto de atribuir ao livro essa característica, não nos parece ser o caso.

O segundo capítulo ainda abordou as comissões criadas no Brasil, todas criadas na década de 90. A primeira delas foi a Comissão Parlamentar de Representação sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada na câmara dos deputados em 1991, a segunda foi a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada em 1995 e vinculada, inicialmente, ao Ministério da Justiça e a terceira, a Comissão de Anistia, criada em 2002. Excetuando-se a

primeira, as demais comissões focaram em compensar, financeiramente, familiares de desaparecidos políticos e vítimas que ficaram impossibilitadas de exercer suas atividades laborais por conta de perseguição política. Ainda sobre Comissão de Anistia e Comissão Especial, as duas não possuíram atribuições com vistas à busca pela verdade, entretanto, seus acervos constituem, atualmente, documentação expressiva que, inclusive, foi utilizada pela Comissão Nacional da Verdade. Quanto à primeira comissão, com poucos poderes de atuação, foi a que mais recebeu colaboração das Forças Armadas, que entregou relatório à comissão contendo informações sobre desaparecidos políticos.

A política de reparação, no Brasil, representa expressiva fatia da política de justiça de transição no país, contudo, ainda não existiu uma força tarefa capaz de conjugar os pedidos e interesses dos familiares e das vítimas. Mesmo mobilizando altos volumes de indenizações, a sensação presente é de que poucos são beneficiados. Além disso, agrava a situação o fato de não haver um órgão que concentre os dados e direcione o planejamento das medidas de modo a promover a transparência dessas ações. O que tivemos, até hoje, com medidas, leis e decretos publicados durante décadas, forçou as vítimas e os familiares a reviverem suas tragédias em doses homeopáticas, sem satisfazer suas reivindicações. Por outro lado, a dimensão dessas tragédias são tamanhas que, qualquer mecanismo de justiça de transição não é capaz de esgotar as expectativas que transitam por esse tema. Ainda assim, sob a ótima objetiva, mesmo lidando com esse elemento frustrante, poucos corpos de desaparecidos políticos foram localizados.

Outro ponto de interesse é a forma como foram concebidas as políticas de compensação e reparação, que geraram desigualdades entre os anistiados da Comissão de Anistia e os familiares de desaparecidos políticos da Comissão Especial, agravando, ainda mais, a insatisfação desse grupo de pessoas. As leis dessas comissões provocam discrepâncias em que “o direito à vida parece menos importante que a perda do emprego” (ARRUDA, 2009). Esse ponto relativo à discrepância das medidas reparatorias também está presente nas ações judiciais individuais que familiares e vítimas promoveram ao longo dos anos. Durante a análise dos dados expostos, embora não representem a totalidade das ações, pôde-se observar uma diversidade alta entre as indenizações. A título de exemplificação, dois casos em que a União foi responsabilizada pelo desaparecimento forçados de opositores do regime, um tramitando em Pernambuco e outro em Goiás, tiveram indenizações definidas em doze milhões de reais, para o primeiro, e quinhentos mil reais para o segundo.

Esses elementos, apesar de delicados, nos levam a observar o volume de dinheiro envolvido nas políticas adotadas até hoje. Os dados apresentados nessa pesquisa não poderiam ser ignorados, e a eles soma-se a ausência de informações sobre a localização e o reconhecimento dos restos mortais de desaparecidos de *Guerrilha do Araguaia*, mesmo após sucessivas iniciativas de diversos órgãos federais, o que sugere má gestão de recursos, dado o volume de investimentos empregados nessa missão.

A partir do terceiro capítulo, a pesquisa se concentrou nas medidas que surgiram a partir criação da Comissão Nacional da Verdade. A Comissão Nacional foi criada em 2011, umas das últimas criadas na América Latina, com proposta de apuração das circunstâncias em que violações de direitos humanos ocorreram. Foi a primeira medida adotada no Brasil com vistas a construir uma narrativa sobre o regime autoritário no país. Seguindo os passos da Comissão Nacional, foi revelado um movimento que permanecia concentrado em pequenos grupos e que estava contido, até o início das atividades da comissão que, sem perceber, incentivou a criação de um número expressivo de comissões regionais de verdade. Até então, essa experiência ainda não havia sido registrada na literatura que se debruça sobre justiça de transição.

Ao mesmo tempo, apesar dos trabalhos das comissões de verdade em dar publicidade às suas atividades e aos resultados de seus trabalhos, esse tema não provocou impacto forte na sociedade. Em outras palavras, as apurações realizadas pelas comissões não alteraram a opinião pública de maneira significativa. Pesquisa realizada pelo Ibope, em 2015, ouvindo 2002 pessoas de 142 municípios, sobre a credibilidade das instituições posiciona as Forças Armadas em terceiro lugar, com 63 pontos de 100. Os anos anteriores mantiveram pontuação próxima, em 2009, elas atingiram 71 pontos, em 2010, chegaram a 69 e, curiosamente, em 2011, receberam 72, já em 2012, a pontuação foi 71. Para os anos de 2013 e 2014, as Forças Armadas receberam 64 e 62 pontos em 100, mantendo estável por 3 anos consecutivos (IBOPE, 2015). Em 2014, a OAB também encomendou ao Datafolha pesquisa para mapear a credibilidade das instituições. Com método semelhante ao seguido pelo Ibope, a Datafolha entrevistou 2126 em 134 municípios diferentes, posicionando as Forças Armadas como a instituição com mais credibilidade no país (DATAFOLHA, 2015). Nota-se que, mesmo durante as atividades da Comissão Nacional da Verdade, esses dados sobre a credibilidade da instituição que conduziu um regime autoritário responsável pela prática de uma série de violações de direitos humanos, não sofreu flutuações expressivas, pelo contrário, se manteve em patamares altos.

Apesar dessa pesquisa não esgotar o tema da justiça transicional, esse trabalho se concentra na contribuição para ampliação do espaço de debate sobre o que chamamos de justiça de transição no Brasil. Neste sentido, foi observado que as peculiaridades essenciais do país, tais como o *delay* entre a transição política e a criação da comissão da verdade, bem como a diversidade expressiva de comissões regionais, representam o teto de reflexões que se apresentam neste tema. Em outras palavras, a justiça de transição à brasileira ainda não aproveitou a oportunidade da adoção dos mecanismos típicos do programa internacional de justiça de transição aplicados no país, para debater de forma ampla sobre o tema. Talvez a delicadeza do tema iniba iniciativas para o debate, contudo, conforme tentamos apontar por aqui, reproduzir medidas sem discuti-las pode ser igualmente indelicado ou até prejudicial.

Outro movimento que teve início a partir de iniciativas isoladas e ganhou maior proporção institucional a partir dos resultados obtidos pela Comissão Nacional da Verdade, diz respeito às ações patrocinadas pelo Ministério Público Federal, apresentadas no terceiro capítulo. O órgão contou com o relatório final da comissão para instaurar investigações e distribuir ações judiciais com vistas à busca de justiça. Ao analisar os dados judiciais, uma questão que chama atenção é que as ações judiciais que abordam o tema da justiça de transição tramitam no mesmo compasso moroso que as ações judiciais ordinárias, sem possuir um procedimento específico, o que representará duração expressiva desses processos judiciais. Neste sentido, se a proposta de lei que a comissão parlamentar da câmara dos deputados criou não fosse arquivada, teria criado um rito judicial próprio para os casos individuais de familiares e contribuído para o debate sobre um procedimento judicial próprio que poderia contornar essa questão.

Há argumentos a favor e contra a busca por justiça através das ações judiciais. Ao mesmo tempo em que a lei de anistia representa impedimento para a persecução judicial, o cenário internacional condena o uso e desencoraja a manutenção de uma lei que represente obstáculo à responsabilização judicial. Enquanto o STF mantém a mesma interpretação desde 2010, organismos internacionais recomendam postura inversa. Adicionalmente, as ações judiciais patrocinadas pelo Ministério Público Federal e a ação de autoria do PSOL, no STF, provocarão o órgão a se manifestar, novamente, sobre este assunto. Essa pesquisa observou que, apesar de representar um elemento negativo, o uso da anistia para colaboração de agentes públicos em processos judiciais poderia reverter essa negatividade e simbolizar um instrumento útil para as revelações judiciais. Outro ponto observado nesta pesquisa trata da questão das penas e

obrigações que seriam impostas em caso de condenação de membros das Forças Armadas envolvidos com o cometimento de crimes e danos durante o período autoritário. Eles perderiam aposentadorias, condecorações, seriam impostas penas pecuniárias, multas, restrição e privação de liberdade, entretanto, até o momento não foi ventilada a possibilidade de estabelecer a pena de execução de serviços à comunidade, ou outra forma alternativa de punição. Para além das restrições legais em que estamos inseridos, esses argumentos pretendem demonstrar que o sistema judicial e legal brasileiro não percebeu esse movimento de busca por justiça surgindo e não se adaptou para essa possibilidade. Essa observação fica mais clara quando percebemos que faltam ferramentas processuais para receber ações judiciais desta natureza.

As medidas de justiça de transição adotadas no Brasil foram criadas de forma desordenada e sem planejamento entre as causas e os efeitos que elas produzem, largadas ao sabor da sensibilidade do administrador público que conduziu e as incluiu na agenda política. Talvez essa observação reforce o aparecimento de argumentos que, ao sustentar a inclusão das medidas de justiça de transição, não articulam diretamente as causas e os efeitos a que se pretendem. Como já comentado, ainda é difícil constatar os efeitos que as medidas de transição são capazes de atingir. Levaremos alguns anos para objetivar os efeitos das decisões que foram tomadas.

Mesmo assim, algumas articulações percebidas no curso da pesquisa chamam atenção. Uma delas é a associação de medidas de justiça de transição com o fortalecimento da democracia. Essa expressão abstrata por si só se torna difícil de apurar, além disso, sem a adoção de medidas que objetivam diretamente este tema, elas não serão capazes de atingir o propósito. Um exemplo disso é ausência de recomendações, elaboradas pelas comissões de verdade, que promovam alargamento da participação popular ou mesmo ampliação de medidas que visam à transparência pública para o controle de decisões gerenciais da administração pública. Outra articulação que se apresenta com frequência é a que condiciona a impunidade atual com a falta de punição dos crimes cometidos durante o regime autoritário por agentes públicos. Essa articulação sugere que a tortura cometida atualmente tem resquícios no regime autoritário iniciado em 1964, supondo que a ação judicial criminal seja capaz de lidar com a prevenção de hábitos com origem que remontam a esse período. A terceira articulação que mencionamos é a que mobiliza o direito penal como protetor dos direitos humanos, criando paradoxo de difícil solução (POSSAS, 2016). Até agora, não foram propostas medidas que não passassem pelo

agravamento de penas e pela imposição de sofrimento para lidar com o sofrimento causado pelos autores de crimes. Novamente, sem a ambição de esgotar esse tema, essa série de articulações não são encaradas num ambiente de debate. De minha parte, tentarei contribuir, aqui, com o início de uma discussão que será debatida em tese de doutorado, com proposta de perseguir esses elementos.

Reconhecendo a alta probabilidade de precipitação, esse trabalho não promoverá críticas dedicada às últimas decisões do STF. Uma vez reconhecida a falta de clareza que resultará numa conclusão com alta possibilidade de alteração, dada a situação das ações judiciais que ainda podem receber novas decisões. O que podemos concluir preliminarmente é que a Corte mais alta brasileira, até agora, privilegiou a segurança jurídica das relações e não se viu responsável para decidir sobre um tema que, aos seus olhos, deveria ser resolvido pelo Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, a composição de ministros no STF não é mais a mesma, desde a data em que a decisão sobre a lei de anistia foi emitida, o que aumenta a proporção de chances de uma mudança de entendimento por parte dos novos ministros. São pelos menos 3 substituições, desde 2010. De uma forma ou de outra, o STF deve ser chamado a se manifestar sobre as ações penais e civis, e suas decisões influenciarão no curso de todas as ações judiciais promovidas até agora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A verdade 12.528. Direção e Produção: Peu Robles; Paula Saccheta. São Paulo, 2013. Online (55 minutos). Disponível em: <<http://joaoemariadoc.com/doc-verdade-12-528>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

ABRÃO, P.; CARLET, F.; FRANTZ, D.; MODEL, K.; FERNANDES, V. As Caravanas da Anistia: Um Mecanismo Privilegiado da Justiça de Transição brasileira. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 2, julho/dezembro de 2009, p.116-117.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California, EUA: Sage Publications, 1989.

ARRIAZA, N. Brazil's Amnesty Commission: A combination truth and reparations body. *Portal IntLawGrrls*, 24 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.intlawgrrls.com/2012/04/brazils-amnesty-commission-combination.html>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ARTHUR, P. How Transitions Reshaped Human Rights: Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, v.31, n.2, Baltimore, Maryland, EUA: The Johns Hopkins University Press, mai./2009. Disponível em: <<http://www.qub.ac.uk/research-centres/iscts/filestore/Filetoupload,510578,en.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

ARRUDA, R. É preocupante a inversão de valores nas indenizações às vítimas da ditadura. *Estadão*. São Paulo, 06 de julho de 2009. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,e-preocupante-a-inversao-de-valores-nas-indenizacoes-as-vitimas-da-ditadura,398317>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Comissão de Mortos e Desaparecidos Reclama de Sucateamento no Governo. *Estadão*. São Paulo, 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-de-mortos-e-desaparecidos-reclama-de-sucateamento-no-governo-imp-,1614474>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ASTOLFI, R.; LAGATTA, P. Os desafios para caracterizar o conceito de graves violações de direitos humanos a partir da análise dos julgamentos de deslocamento de competência de 2005 a 2014. *Revista Liberdades*, ed nº 19, maio/agosto de 2015.

AVRITZER, L. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v.10 n.28 São Paulo jun./1995. Disponível em:

<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_09.htm>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BALBINO, A. “O bem contra o mal: a imagem do exilado argentino na grande imprensa no início da democracia”. In: *II Jornadas de trabajo Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX*. Montevideo, 5, 6 y 7 de noviembre de 2014. Disponível em: <<http://jornadasexilios.fahce.unlp.edu.ar/ii-jornadas/actas-2014/Balbino.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BERNHARDT, R. *Encyclopedia of Public International Law*. New York, NY: North-Holland Publishing Company, 1981.

BISSET, ALISSON. *Truth Commissions and Criminal Court*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013.

BRÍGIDO, C.; ÉBOLI, E.; IGLÉSIAS, S. Cláudio Fonteles deixa Comissão da Verdade por divergências internas. *O Globo*, 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/claudio-fonteles-deixa-comissao-da-verdade-por-divergencias-internas-8727936>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BROWN, J. C. *A Brief History of Argentina*. 2 Edição. Nova Iorque: Facts On File, 2010.

CANO, I., FERREIRA, P., “The Reparations Programns in Brazil”. In: GREIFF, P. (Org.). *The Handbook of Reparations*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 102-153.

CODATO, A. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

COLLINS, C. *Post-transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. Pennsylvania, EUA: Pennsylvania State University Press, 2010.

Commission Vérité au Brésil: Les Fantômes d'un Passé Dououreux. Direção: MENJOLET, J. Produção: Centre d'Histoire Sociale (CHS); Radio France Internationale. Paris, 2015. Online (33:52 minutos). Disponível em: <<http://chs.univ-paris1.fr/spip.php?article758&lang=fr>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CROCKER, D. “Truth Comissions, Transitional Justice, and Civil Society”. In: ROTBERG, R.; THOMPSON, D. (Org.). *Truth versus Justice*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. p. 99-121.

DANKWART, R. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, Volume 2, Issue 3, Páginas 337-363. Abr./1970. Disponível em: <<http://www.millersville.edu/~schaffer/courses/s2003/soc656/readings/rustow.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

DALY, E. Truth Skepticism: An Inquiry into the Value of Truth in Time of Transition. *The International Journal of Transitional Justice*. v.2. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 23-41.

DALY, E; SARKIN, J. *Reconciliation in Divided Societies: Finding Common Ground*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2007.

DERRIDA, J. *O Perdão, a Verdade, a Reconciliação: Qual Gênero?*. In: Jacques Derrida. *Pensar a Desconstrução*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

ELSTER, J. *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FILHO, P. *Grandes Advogados, Grandes Julgamentos no Juri e noutros Tribunais*. 4ª Edição. São Paulo: Editora JH MIZUNO, 2015. p. 669-674.

FREEMAN, M. *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

GAMA, J. Dilma cobra mais resultados do trabalho da Comissão da Verdade. *O Globo*, 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-cobra-mais-resultados-do-trabalho-da-comissao-da-verdade-7977685>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

GREENAWALT, K. “Amnesty’s Justice”. In: ROTBERG, R.; Thompson, D. (Org.). *Truth versus Justice*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. p. 189-210.

GREIFF, P. *The Handbook of Reparations*. New York, NY: Oxford University Press, 2006.

GUAZZELLI, D. G. O dever de memória e o historiador: uma análise de dois casos brasileiros. *Mosaico*. Edição nº 4, ano II, 2011.

GUTMANN, A; THOMPSON, D. “The Moral Foundations of Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society”. In: ROTBERG, R.; THOMPSON, D. (Org.). *Truth versus Justice*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. p. 22-44.

HAMBER, B. “Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition”. In: GREIFF, P. (Org.). *The Handbook of Reparations*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 560-588.

HAYNER, P. Fifteen Truth Commissions. *Human Rights Quarterly*, v.16, n.4. Baltimore, Maryland, EUA: The Johns Hopkins University Press, nov., 1994. Disponível em: <<http://people.umass.edu/leg480/Fifteen%20Truth%20Commissions..pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

HILB, C. A virtude da justiça e seu preço em verdade: Uma reflexão sobre os julgamentos das Juntas Militares na Argentina à luz da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul. *Novos estudos – CEBRAP*, nº.99. Jul./2014, São Paulo, p.107-118.

HOLANDA, C.; POSSAS, M.; WERNECK, A. Truth and Politics: the case of Truth Commissions in Brazil. *ISA World Congress of Sociology*, nº. XVIII, Yokohama, 2014.

HOLANDA, C. Sobre as Políticas de justiça e reparação no Brasil. *Insight Inteligência*, edição 61, Rio de Janeiro, 2013, p. 101-111.

_____. Human rights and political transition in South Africa: the case of the Truth and Reconciliation Commission. *Brazilian Political Science Review*. vol.7, nº.1, São Paulo, 2013, p. 8-30.

HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, EUA: Oklahoma University Press, 1991.

HUSER, H. C. *Argentine Civil-Military Relations: From Alfonsín to Menem*. Washington: National Defense University Press, 2002.

JELIN, E. *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

KARAM, M. Violência de gênero: o paradoxal entusiasmo pelo rigor penal. *Boletim IBCCRIM*, ano 14, nº. 168, p.6-7, nov./2006.

KREFT, F.; LAUZAN, S.; SAUX, M. *Políticas Públicas de Verdad y Memória en 7 países de América Latina* (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Perú, Uruguai). Santiago do Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2011.

KRITZ, NEIL J. *Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Vol. I, II e III. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1995.

LIMA, A. Justiça de transição no cone sul: impactos na qualidade da democracia e na garantia dos direitos humanos. (*Monografia*). Bacharelado em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2014.

LIMA, B.; SÁ, T. As teorias da transição para a democracia e o caso português. *Revista de Relações Internacionais* nº 07, set./2005, p. 127-143. Disponível em:

<http://bernardopiresdelima.com/wp-content/uploads/2013/03/RI7_BPLTMS.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

LIPSET, S. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, New York: Doubleday & Company Inc., 1960.

MALLINDER, L. *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008.

_____. Global Comparison of Amnesty Laws. *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*, M. Cherif Bassiouni, ed., Intersentia, Antwerp 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1586831>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MEZAROBBA, G. Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: o Difícil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, vol.7, nº 13, dez./2010, p. 7-25.

MINOW, M. *Between Vengeance and Forgiveness*. Boston: Beacon Press, 1998.

MOORE, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Victoria, Australia: Penguin University Books, 1974.

MOYN, S. *Human Rights and the Uses of History*. London: Maple Press, 2014.

NINO, C. *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2006.

O'SHEA, A. *Amnesty for Crime in International Law and Practice*. Leiden, Netherlands: Kluwer Law International, 2004.

MEYER, E. Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. (*Tese de Doutorado*). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.

PEREIRA, A. *Political (In) Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

_____. “Brazil’s Truth Commission: Opportunities and Risks”. In: PIOVESAN, F.; SOARES, I. (Org.). *Direitos Humanos Atual*, São Paulo: Elsevier Editora, 2014, p. 518-526.

PINTO, S. Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. *Contexto internacional*, vol.29, nº.2, Rio de Janeiro, Jul/Dez./2007, p. 393-421.

POSSAS, M. A lei contra a tortura no Brasil, a construção do conceito de “crime de lesa-humanidade” e os paradoxos da punição criminal. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 3, n. 1, jan/2016, p. 98-112.

POULANTZAS, N. *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece, Spain*. London: NLB. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1976.

PUFF, J. 'Entregar restos mortais a família de desaparecido foi emocionante', diz chefe da Comissão da Verdade. BBC, 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141210_ping_pedro_dallari_jp>. Acesso em: fev. 2016.

QUADRO, V. Conflito racha Comissão da Verdade. *Portal Geledés*, 18 jul. 2013. Disponível em: <<http://arquivo.geledes.org.br/acontecendo/noticias-brasil/19916-conflito-racha-comissao-da-verdade>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

QUINALHA, R. *Justiça de transição: contornos do conceito*. São Paulo: Ed. Outras Expressões, 2013.

REDE TVT. Comissão Estadual da Verdade Rubens Paiva já ouviu mais de mil pessoas. *Youtube*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cJ8Y2uRznFs>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

RIO DE JANEIRO. *Comissão da Verdade do Estado do Rio de Janeiro*. Relatório Final. Disponível em: <<http://www.cev-rio.org.br/site/arq/CEV-Rio-Relatorio-Final.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

ROBBEN, A. “Testemonies, Truths and Transition of Justice in Argentina and Chile”. In: HINTON, A. (Org.). *Transitional Justice: Global Mechanism and Local Realities after Genocide and Mass Violations*. Newark: Rutgers University Press, 2010. p. 179-205.

ROTBURG, R. “Truth Commissions and the Provision of Truth, Justice, and Reconciliation”. In: ROTBERG, R.; THOMPSON, D. (Org.). *Truth versus Justice*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. p. 03-21.

SANTOS, C. “Transitional Justice from the Margins: Legal Mobilization and Memory Politics in Brazil”. In: ESPARZA, M.; SCHNEIDER, N. (Org.). *Legacies of State, Violence and Transitional Justice in Latin America: A Janus-Faced Paradigm?*. London: Lexington Book, 2015. p. 37-72.

SASSINE, V. MPF: 45 novos crimes de militares são investigados. Procedimentos resultam do trabalho da Comissão Nacional da Verdade. *O Globo*. 04 out. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/mpf-45-novos-crimes-de-militares-sao-investigados-17684722>>.

Acesso em: 15 out. 2015.

SAVELSBURG, J. Violações de direitos humanos, lei e memória coletiva. *Revista Tempo Social*, Revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, p. 13-37, São Paulo, 2007.

SEIXAS, I.; SOUZA, S. Comissão Nacional da Verdade e a rede de comissões estaduais, municipais e setoriais: a trajetória do Brasil. *Revista Estudos de Sociologia*, v.20, n.39, p. 347-364, Araraquara, jul./dez./2015.

SCHREIBER, M. Democracia, 30 anos: Sarney se diz injustiçado sobre papel na transição. *BBC*, 13 mar. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313_valesmo_sarney_ms>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MARCHESI, B.; SIKKINK, K. Nothing but the Truth: Brazil's Truth Commission Looks Back. *Foreign Affairs*, fev. 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2015-02-26/nothing-truth>>. Acesso em: 15 set. 2015.

SIKKINK, K. *The Justice Cascade*. How human rights Prosecutions are changing world politics. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

SIKKINK, K.; WALLING, C. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of peace research*, Vol.44, nº4, pp. 427-445, 2007.

TEITEL, R. *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. “Transitional Justice Genealogy”. In: REÁTEGUI, F. (Org.). *Transitional Justice: Handbook for Latin America*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; New York, International Center for Transitional Justice, 2011.

TELES, J. A constituição das memórias sobre a repressão da ditadura: o projeto Brasil Nunca Mais e a abertura da vala de Perus. *Anos 90 - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 19, n. 35, p. 261-298, jul. 2012.

TORRE, I. “Entrevista Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari”. In: BEÇAK, R.; PÉREZ, J. (Org.). Dossier sobre a Ditadura Militar no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, Universidade de Salamanca, v.2, n.3, p. 166-184, segundo semestre de 2015.

TUTU, Desmond. *No future without forgiveness*. New York: First Image Press, 2000.

VITULLO, G. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de sociologia e política*, Nº 17, pp. 53-60. Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a05n17.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

YOLDI, J. El Supremo eleva a 1.084 años la pena de Scilingo por crímenes contra la humanidad. Madrid, *El País*, 2007. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2007/07/05/espana/1183586418_850215.html>. Acessado em: 30 jan. 2016.

WIEVIORKA, M. Le Monde de Debats: Le siècle et le pardon. Paris, *Le Monde*, 1999. Disponível em: <<http://hydra.humanities.uci.edu/derrida/siecle.html>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

FONTES

BRASIL. Comissão Externa Destinada a atuar junto aos Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos após 1964, na Localização dos seus Restos Mortais. *Dossiê da Câmara dos Deputados*, de 10 de dezembro de 1991.

_____. Comissão Externa Destinada a atuar junto aos Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos após 1964, na Localização dos seus Restos Mortais. *Relatório Final*, 1994.

_____. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório Final*. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

_____. *Decreto nº 4.850*. Brasília, 02 de outubro de 2003.

_____. *Decreto nº 4553*. Brasília, 27 de dezembro de 2002.

_____. *Decreto nº 7919*. Brasília, 14 de fevereiro de 2013.

_____. *Direito à Memória e a Verdade*. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental*. Acórdão. Conselho Federal da OAB e outros. Voto Ministros STF. ADPF nº 153.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental*. Parecer PGR. PSOL e outros. Rodrigo Janot, Procurador Geral da República, do Ministério Público Federal. ADPF nº 320.

_____. Justiça Federal de Pernambuco. *Execução/cumprimento de sentença*. Decisão. Felícia de Moraes Soares, Henrique Rui de Moraes Soares e União. Roberto Wanderley Nogueira, juiz da

1ª Vara Federal de Pernambuco. Ação nº 0010980-64.1900.4.5.8300. Recife, 16 de junho de 2008. Consulta de Processos da Justiça Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://tebas.jfpe.jus.br/consultaProcessos/resconsproc.asp>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

_____. Justiça Federal do Distrito Federal. *Guerrilha do Araguaia Indicação de Sepultura para Atestado de Óbitos Exibição de Documentos*. Decisão. Solange Salgado da Silva Ramos de Vasconcelos, juíza da 1ª Vara Federal do Distrito Federal. Ação nº 1982.00.24682-5. Distrito Federal, 17 de julho de 2003. Consulta de Processos da Justiça Federal do Distrito Federal. Disponível em:

<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=b79ac0b5398dcd9f09f7490dd81bfcbb&trf1_captcha=xw4j&enviar=Pesquisar&proc=8200246825&secao=DF>.

Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. *Lei nº 6.683*. Brasília, 28 de agosto de 1979.

_____. *Lei nº 8.159*. Brasília, 28 de janeiro de 1991.

_____. *Lei 8.971*. Brasília, 29 de dezembro de 1994.

_____. *Lei nº 9.140*. Brasília, 04 de dezembro de 1995.

_____. *Lei 10.536*. Brasília, 04 de dezembro de 1995.

_____. *Lei Complementar 97*. Brasília 09 de junho de 1997.

_____. *Lei 10.559*. Brasília, 13 de novembro de 2002.

_____. *Lei 10.875*. Brasília, 01 de junho de 2004.

_____. *Lei nº 12.528*. Brasília, 18 de novembro de 2012.

_____. *Lei nº 12.527*. Brasília, 18 de novembro de 2012.

_____. *Memorando nº 20/2016/SEI/CEMDP/GM*. Ministério das mulheres, da igualdade racial e dos direitos humanos. Coordenação-geral da comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos. Brasília, fev, 2016.

_____. *Ministério Público Federal*. Grupo de Trabalho Justiça de Transição. Relatório 2014. Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/justica-de-transicao/relatorios1>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

_____. *Ministério Público Federal*. Grupo de Trabalho Memória e Verdade. Relatório 2010. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/relatorio_atividades/2010>. Acesso em: 30 mai. 2015.

_____. *Ministério Público Federal*. Grupo de Trabalho Memória e Verdade. Relatório 2011. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/relatorio_atividades/2011>. Acesso em: 30 mai. 2015.

_____. *Ministério Público Federal*. Grupo de Trabalho Memória e Verdade. Relatório 2014. Disponível em: <https://issuu.com/ccipfdc/docs/relatorio_pfdc_2014>. Acesso em 30 mai. 2015.

_____. *Portaria Interministerial nº 01 MD/MJ/SDH-PR*. Brasília, 05 de maio de 2011. Criação do GTA.

_____. *Portaria Ministerial nº 567 do Ministério da Defesa*. Brasília, 29 de abril de 2009.

_____. *Portaria Ministerial nº 713 do Ministério da Defesa*. Brasília, 29 de abril de 2010.

_____. *Secretaria Especial de Direitos Humanos*. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

_____. *Relatório de Cumprimento de Sentença*. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Julia Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, de 2011.

_____. *Relação de Beneficiados pela lei 10559/2002*. Ministério do Planejamento, Orçamentos e Gestão - Secretaria de Gestão Pública – SEGEP. Brasília, 2015.

_____. *Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Presidência da república, casa civil, secretaria executiva. Brasília, 2013.

_____. *Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Presidência da república, casa civil, secretaria executiva. Brasília, 2014.

_____. *Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2014*. Presidência da república, casa civil, secretaria executiva. Brasília, 2015.

_____. *Termo de Acordo e Cooperação Técnica entre a Comissão Nacional da Verdade – CNV e o Ministério Público Federal*, 2012.

BRASIL NUNCA MAIS. Brasil Nunca Mais Digital. Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

IBOPE. *Índice de Confiança Social 2015*. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DATAFOLHA. *Pesquisa de Opinião pesquisa do Instituto Datafolha*, encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para avaliar o grau de credibilidade de 14 instituições. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp->

<content/uploads/sites/41/2015/07/Apresenta%C3%A7%C3%A3o1-ref-e-conf.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. *Sentença Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia vs Brasil)*. 24 de nov., de 2010.

SOUTH AFRICA. *Explanatory memorandum to the parliamentary bill*, 1995. Disponível em: <<http://www.justice.gov.za/Trc/legal/bill.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

ENTREVISTAS

Entrevista I. [dez. 2015]. Entrevistador: Cristina Buarque de Holanda. São Paulo, 2015. 1 arquivo mp3. (72 min.).

Entrevista II. [jul. 2015]. Entrevistador: Cristina Buarque de Holanda. São Paulo, 2015. 1 arquivo .mp3 (115 min.).

Entrevista III. [nov. 2015]. Entrevistador: Cristina Buarque de Holanda. São Paulo, 2015. 1 arquivo mov. (109 min.).

Entrevista IV. [jun. 2014]. Entrevistador: Cristina Buarque de Holanda. Rio de Janeiro, 2015. 1 arquivo .mp3 (57 min.).

Entrevista V. [jun. 2015]. Entrevistador: Caroline Soares de Andrade Caldas. Brasília, 2015. 1 arquivo. mp3 (96 min).