



Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135 (Online)

URL: <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index>

Tel. : 051-1-431871

Fax: 051-1-431871

Dirección: Av. Arequipa N° 240 of. 101
Lima, Perú.

VASCONCELOS, Daniela. (2013). Autoritarismo, direitos humanos e redemocratização: uma análise comparativa da justiça de transição no Brasil e na Argentina. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. III, N° 1, 134-165. ISSN: 2221-4135 [Online]

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA)

Todos los derechos reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista de Estudios Políticos Andinos es una plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

AUTORITARISMO, DIREITOS HUMANOS E REDEMOCRATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

AUTHORITARIANISM, HUMAN RIGHTS AND REDEMOCRATIZATION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE JUSTICE TRANSITION IN BRAZIL AND ARGENTINA

VASCONCELOS, Daniela
Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO:

O artigo aborda o processo de justiça de transição desenvolvido no Cone Sul da América Latina após o fim dos últimos regimes autoritários. O objetivo central é examinar as diferentes estratégias adotadas pelos governos civis pós-autoritários, nos âmbitos da *verdade*, da *memória* e da *justiça*, para o enfrentamento do legado de violações de direitos humanos das ditaduras militares no Brasil (1964-85) e na Argentina (1976-83). A nossa hipótese é que o contexto político da redemocratização foi determinante na conformação das dinâmicas de justiça de transição nesses países. O texto pretende, ainda, discutir teoricamente os fundamentos da ideia de justiça de transição e as possíveis implicações das políticas de verdade e justiça para o aprofundamento democrático.

Palavras Chaves: Justiça de transição. Direitos humanos. Memória política. Redemocratização.

ABSTRACT:

The article addresses the process of transitional justice developed in the Southern Cone of Latin America after the term of recent authoritarian regimes. The main aim is to analyze the different strategies adopted by the post-authoritarian civilian governments in the fields of truth, memory and justice for the confrontation the legacy of human rights violations of the military dictatorships in Brazil (1964-85) and in Argentina (1976-83). Our hypothesis is that political context of redemocratization was decisive in shaping the dynamics of transitional justice in those countries. The text aims, even, theoretically discuss the foundations of the idea of transitional justice and the possible policy implications of truth and justice for democratic deepening.

Key-words: Transitional justice. Derechos humanos. Political memory. Political Culture. Redemocratización.

Daniela Mateus de Vasconcelos: Doctoranda y Maestra en Ciencia Política en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduada en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-MG), con un semestre de estudios en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora del Centro Universitario UNA, en Belo Horizonte, donde dicta clases de Teoría Política y Relaciones Internacionales. En 2009 ha realizado una pasantía de investigación en el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, en Portugal, y en 2007 ha participado del curso anual del Instituto de Derechos Humanos René Cassin, en Estrasburgo, Francia. Sus temas de investigación son: derechos humanos, autoritarismo, transiciones democráticas, justicia de transición, memoria de la represión política en el Cono Sur. Contacto: danimv@hotmail.com.

AUTORITARISMO, DIREITOS HUMANOS E REDEMOCRATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

Introducción.-

Os processos de mudança de regime político, sobretudo aqueles que resultam das transições de sistemas autoritários para democráticos, implicam na emergência de uma série de desafios relacionados, por um lado, à restauração efetiva das liberdades individuais e públicas, outrora cassadas e violadas, e ao funcionamento estável do Estado de Direito e suas instituições políticas. As obras de O'Donnell, Schmitter e Whitehead¹, que se tornaram referência majoritária no campo de estudo das transições, destacam a capacidade de negociação entre os atores políticos como determinante da configuração democrática ou autoritária. A *transição* é interpretada como um momento de incerteza, quando as regras do jogo político não estão definidas e os atores lutam pelos seus interesses imediatos e também pela definição das regras e procedimentos que determinarão o jogo político no futuro (O'Donnell; Schmitter, 1988).

Por outro lado, os processos transicionais não suscitam apenas questões relacionadas com o retorno à normalidade institucional e às regras do jogo democrático, mas trazem à tona o “problema humanitário” (Reátegui, 2011:35) imposto pelo legado de violações de direitos humanos praticadas pelo regime anterior. Embora essa questão apareça marginalizada em algumas transições, ela é também parte do processo de democratização na medida em que a violência e repressão política das ditaduras militares da região do Cone Sul deixaram profundas marcas nessas sociedades, constituindo-se parte fulcral de sua memória histórica e coletiva recente e fonte de constantes disputas jurídicas, políticas e sociais. Deste modo, o “acerto de contas” com o passado autoritário se enquadra nessas duas perspectivas da transição: um olhar para o futuro, em direção à consolidação dos procedimentos democráticos e, ao mesmo tempo, uma reflexão pública do passado recente e dos traumas individuais e coletivos decorrentes das experiências autoritárias.

Neste sentido, o artigo abordará os fundamentos teóricos, conceituais e empíricos que envolvem a concepção de justiça de transição, que se encontram na tríade *verdade-justiça-memória*. Em seguida, será realizada uma breve discussão acerca dos processos de transição para a democracia no Cone Sul e das iniciativas de confrontação do legado da repressão política ocorrida sob o signo do

¹ Os estudos dos cientistas políticos Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead foram realizados no âmbito do Projeto *Transitions* do Programa Latino-Americano do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, em Washington, entre os anos de 1979 e 1981. Com o título de “Transições do Regime Autoritário”, o resultado desta pesquisa foi organizado em quatro volumes, cada um deles editado por um autor, com um foco específico em determinada discussão e com ênfase na análise comparativa. Neste artigo, consultamos, sobretudo, o volume 1 dedicado aos casos latino-americanos e o último volume – *Tentative conclusions about uncertain democracies* – no qual O'Donnell e Schmitter apresentam as principais conclusões da pesquisa sobre as transições na América Latina e no Sul da Europa.

“Terrorismo de Estado”² no Chile e no Uruguai, de maneira a destacar, posteriormente, os casos argentino e brasileiro. A dimensão comparativa nos auxilia a compreender as especificidades e os condicionantes de cada caso na adoção das políticas de justiça de transição.

1. Dimensões conceituais e práticas da justiça de transição.

A *transitional justice* ou “justiça de transição” é definida por Teitel (2003: 69 tradução nossa) como “uma concepção de justiça associada com períodos de mudança política, caracterizada pela resposta legal na confrontação das irregularidades dos regimes repressores anteriores”. A autora analisa em seus estudos a relação entre o direito e a política, ou seja, a natureza e o papel do fenômeno legal nos contextos de transformação política radical (Teitel, 2000). A partir de uma abordagem construtivista, afirma que o direito é moldado pelas circunstâncias políticas, mas não é um mero produto destas, sendo ele também parte constitutiva da transição para a democracia. O transição é vista não apenas pela ótica dos procedimentos democráticos, notadamente os processos eleitorais, mas a partir de outras práticas que demonstrem a aceitação do Estado de Direito e da democracia liberal (Teitel, 2000). Dessa forma, destaca a importância do contexto político na confrontação legal das injustiças do passado, assim como a influência das concepções de direito e justiça na constituição da mudança política.

Teitel (2003) apresenta uma genealogia da justiça de transição dividida em três fases, relativas a períodos históricos e políticos específicos, de maneira a demonstrar a evolução da ideia e prática deste tipo de justiça a partir do final da primeira metade do século XX. A primeira fase é identificada com o período do pós-1945, quando as bases da justiça de transição estão alicerçadas no direito internacional, tendo os julgamentos de Nuremberg como seu marco paradigmático. A autora destaca a influência do contexto político excepcional do pós-guerra na configuração deste cenário jurídico. O legado de Nuremberg abriu precedentes jurisprudenciais e, mesmo após o início da Guerra Fria, continuou a reverberar como parte do discurso dos direitos humanos.

A segunda fase, ou a do pós-Guerra Fria, é associada com o período de colapso da União Soviética e o desencadeamento do processo de democratização nos países do leste europeu e em outras partes do mundo sob a influência do bloco socialista. A justiça de transição desta fase emerge mais ancorada nas estruturas nacionais e nas condições locais que no direito internacional. E, por fim, a terceira fase, no final do século XX, é associada aos conflitos contemporâneos dos Balcãs e de Ruanda, e a criação dos tribunais *ad hoc* para a investigação e punição dos crimes de genocídio, entre outras graves violações aos direitos humanos. Este estágio é caracterizada pela intensificação do fenômeno da

² Segundo Mignone (1991: 54 tradução nossa), “um Estado torna-se terrorista quando de forma deliberada e por decisão política, utiliza os meios que dispõe, de forma clandestina, para ameaçar, sequestrar assassinar, torturar (...), contando com a cumplicidade dos órgãos oficiais e dando lugar a que seus habitantes se encontrem em uma situação de absoluta vulnerabilidade”.

justiça de transição associada ao processo de globalização, na qual “a justiça de transição deixa de ser exceção à norma para tornar-se paradigma do Estado de Direito” (Teitel, 2003: 71 tradução nossa).

Nesta genealogia, percebe-se uma estreita relação entre o tipo de justiça exercida e os limites impostos pelas condições políticas. O direito e a política aparecem interrelacionados, de maneira que o contexto político é determinante no desenho das medidas de justiça de transição e também influenciado por estas (Santos, 2009). Não obstante, de acordo com Santos (2009: 477), esta concepção de justiça de transição apresenta limitações teóricas e analíticas, visto que “é difícil determinar com precisão o início e o fim de um período de transição. (...) Os processos de democratização são mais descontínuos do que a literatura sobre justiça de transição parece indicar”. Ou seja, as medidas de justiça *transicional* não se restringem ao período da transição de regime político e podem se estender para além deste momento, sendo algumas destas iniciativas levadas a cabo antes ou após a redemocratização.

Na perspectiva da Organização das Nações Unidas (ONU), a justiça de transição “é o conjunto de mecanismos usados para tratar o legado histórico da violência dos regimes autoritários” e dentre os seus elementos centrais estão “a verdade e a memória, através do conhecimento dos fatos e do resgate da história” (Chediek, 2011:16). Sendo assim, está relacionada com uma ideia de justiça que promova os direitos à verdade e à memória depois de períodos de graves violações de direitos humanos. Um outra conceituação coloca ênfase em seu propósito de reconciliação e pacificação, e compreende a justiça de transição como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos” (Van Zyl, 2011: 47).

Dessa forma, o processo de justiça transicional envolve empiricamente a aplicação de um conjunto medidas, oficiais e/ou não oficiais, oriundas de iniciativas do poder público e/ou de organizações da sociedade civil, que visam o “acerto de contas” com o passado autoritário. Dentre as várias estratégias destacam-se na literatura consultada: a responsabilização penal dos envolvidos nas violações de direitos humanos com a instauração de tribunais *ad hoc*; o esclarecimento e conhecimento público – a *verdade* – sobre fatos do passado autoritário; a instituição de comissões de verdade e a publicação de relatórios que constem os resultados da investigação e dê ampla divulgação acerca da violência passada; as políticas de indenizações, restituições ou reparações financeiras às vítimas e seus familiares; as sanções civis e administrativas; os projetos de preservação e resgate da memória histórica, como a criação de “museus na memória” nos locais onde funcionavam os centros de tortura e detenção; os programas de educação em direitos humanos e cidadania; a reforma das instituições do Estado de Direito (Jelin, 2002; Santos, 2009; Teitel, 2000, 2003; Van Zyl, 2011; Zalaquett, 1996).

Apesar da variedade de experiências internacionais no campo da justiça de justiça, das quais pode-se extrair orientações para a aplicação dessas medidas, a literatura sobre o tema ressalta que não

há um modelo a ser seguido ou “receitas universalmente aplicáveis” (Reátegui, 2011: 40); pelo contrário, o alcance das iniciativas de justiça de transição vão depender de “condições concretas nacionais” (Brito, Fernández e González, 2004) e podem encontrar limitações e constrangimentos nos contextos políticos internos.

2.1 O direito à verdade e à memória.

As ditaduras militares no Cone Sul produziram uma série de violações aos direitos humanos que permaneceram ocultas ao conhecimento público. Assim, um dos aspectos primordiais da justiça de transição é a busca da verdade, ou seja, o compromisso do Estado e da sociedade em investigar, revelar e esclarecer os fatos relacionados ao regime autoritário, tais como o perfil das pessoas atingidas pela repressão, o número de mortos, presos e exilados políticos, os métodos de tortura, as circunstâncias dos sequestros e das mortes, os militares e civis envolvidos diretamente ou indiretamente nessas ações, o destino final dos desaparecidos políticos, os centro oficiais e clandestinos de detenção, dentre outros aspectos que desvendem o alcance e a intensidade das violações de direitos humanos (Arquidiocese de São Paulo, 1985; CONADEP, 2003). Essas informações fornecem uma radiografia do aparato estatal de repressão e seu *modus operandi*, ou seja, suas formas de agir e executar as ações destinadas ao silenciamento dos grupos políticos de oposição.

O direito à verdade é um direito das vítimas, dos seus familiares e de toda a sociedade de saber o que realmente aconteceu durante os anos de violência e repressão estatal. Segundo Zalaquett (1996:6), a busca da verdade deve ser completa por meio do esclarecimento *circunstancial* dos crimes cometidos, isto é, a natureza e a extensão das violações cometidas, a maneira como as ações foram planejadas e executadas, o destino das vítimas individualmente e os responsáveis por dar as ordens e por cumpri-las precisam ser esclarecidas. Além disso, esta deve ser “proclamada oficialmente e exposta publicamente”, com o reconhecimento público e oficial da responsabilidade de agentes do Estado nos crimes ocorridos no regime anterior (Jelin, 1994; Zalaquett, 1996). A exposição pública e oficial das circunstâncias das violações e da identidade dos perpetradores é fundamental para o reconhecimento das vítimas, a estigmatização pública dos perpetradores (o que funciona como condenação moral e social) e para a disseminação do clamor de justiça em toda a sociedade. Nas palavras de Teles (2007: 142), “ (...) a busca pela verdade do passado é, antes, uma ação de rejeição à mentira e à omissão, um valor ético de elaboração da memória, mas também uma ação política”.

Assim, a busca pela verdade é também um trabalho memorialístico. Ao investigar o passado e trazer para conhecimento e debate públicos o legado da violência das ditaduras, com informações anteriormente negadas e escondidas, cria-se um espaço democrático para a reconstrução da memória do autoritarismo. Novas narrativas sobre o passado emergem a partir dos testemunhos das vítimas e de seus familiares nas comissões da verdade, de maneira a expor as violações de direitos humanos como

uma questão coletiva, no sentido de que são memórias pertencentes ao passado público de uma sociedade e não restritas às recordações individuais daqueles indivíduos que foram afetados diretamente pela repressão. A memória é histórica e é coletiva, pois apresenta uma interpretação sobre os acontecimentos passados de uma nação que só tem sentido dentro de um contexto coletivo (Halbwachs, 2004). No entanto, a memória coletiva é seletiva e os diferentes grupos sociais selecionam suas memórias, que moldam suas ideias e ações, de maneira a resignificar o passado e o presente (idem).

Jelin (2002) faz uma análise da memória da repressão como um processo longo de significação do passado que ultrapassa as políticas de justiça de transição, visto que estas iniciativas possuem suas limitações e são condicionadas pelo contexto político da redemocratização. Para a autora, os “trabalhos da memória” apresentam-se em diferentes planos, seja no político e cultural, no nível simbólico e pessoal, na compreensão histórica ou na esfera social. Assim, parte de três premissas centrais ou princípios orientadores a partir dos quais as memórias devem ser entendidas: 1- como um processo subjetivo ancorado nas experiências e nos marcos simbólicos e materiais; 2- como objeto de disputas, conflitos e batalhas, cujos participantes do presente têm um papel ativo na produção dos “significados” do passado; e por fim, 3- as memórias devem ser vistas *historicamente*, ou seja, levando em consideração que mudam constantemente e são parte de um complexo cenário político e social (Jelin, 2002).

A apropriação do passado em diferentes sociedades e configurações culturais dá-se mediante batalhas políticas e ideológicas, cujo resultado é uma pluralidade de memórias, e quase nunca uma memória única e homogênea, sendo a “construção das memórias como produto de confrontação e conflito entre atores políticos e sociais com narrativas contrastantes” (Jelin 2002: xix). O que pode ocorrer nesta construção é uma hierarquização das memórias, de modo que alguma interpretação do passado torne-se “hegemônica” ou “vitoriosa” e outras sejam marginalizadas ou mesmo apagadas da memória coletiva. Dessa maneira, raramente as memórias podem ser entendidas fora do contexto político e cultural onde são objeto de disputas e reflexões.

2.2 Processos judiciais: a responsabilização penal dos envolvidos em violações de direitos humanos.

A justiça criminal é um dos elementos centrais que conformam a concepção de justiça de transição. O período de mudança política traz o debate “punição x impunidade” (Teitel, 2000) e o “problema do torturador” expresso no dilema “processar e punir” x “perdoar e esquecer” os crimes contra os direitos humanos (Huntington, 1994:209). O indiciamento penal é uma das medidas de revisão do passado que possivelmente traz mais dilemas para os governos pós-ditatoriais, cujas ações no âmbito jurídico são, muitas vezes, condicionadas por pactos políticos que permitiram a

redemocratização e por leis de anistias aprovadas ainda no regime anterior e que impedem o julgamento dos crimes cometidos pelos agentes estatais. Conforme aponta Piovesan (2010),

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

Um dos argumentos utilizados contra a justiça de transição, sobretudo em relação à responsabilização penal dos repressores, é que essa ação poderia comprometer a estabilidade do processo de transição para a democracia. No caso dos países do Cone Sul, os setores políticos e sociais contrários aos julgamentos utilizavam a “teoria dos dois demônios” (Acuña; Smulovitz, 1995) para afirmar que ambos os lados – os grupos dissidentes armados e as forças de repressão estatal – haviam cometido crimes e que a consolidação democrática, apoiada em uma anistia geral, deveria ter precedência sobre tentativas de punição dos indivíduos (Huntington, 1994). No caso dos países do Cone Sul, as soluções encontradas foram menos condicionadas por aspectos legais que por certas condições políticas e institucionais, como a natureza das transições democráticas, a distribuição do poder político após o fim dos regimes autoritários (Huntington, 1994) e o grau de controle democrático civil sobre os militares (Stepan, 1988).

A capacidade institucional de julgar e punir os crimes do regime anterior dependerá dos arranjos políticos no interior das novas democracias. Segundo Przeworski (1995:13), no prefácio do livro *Juicio, Castigos y Memorias*, o julgamento das Juntas Militares na Argentina possui um efeito dissuasório maior que qualquer outra forma de castigo. Tal abordagem considera que a maneira mais eficaz de evitar futuras transgressões é que os atores políticos com propensão autoritária percebam que é mais vantajoso agir de acordo com as normas democráticas que desobedecê-las, pois caso optem por esta última, terão que arcar com os custos das sanções que lhes serão aplicadas. Este conjunto de fatores diminuiria a influência de atores políticos pouco ou não-democráticos sob um regime democrático, e reforçaria a legitimidade das lutas sociais por verdade e justiça.

Conforme Piovesan (2010), “estudos demonstram que a justiça de transição tem sido capaz de fortalecer o Estado de direito, a democracia e o regime de direitos humanos, não representando qualquer risco, ameaça ou instabilidade democrática”, além de ter um valor pedagógico para as futuras gerações. Sikkink e Walling³ destacam que

“o julgamento de violações de direitos humanos pode também contribuir para reforçar o Estado de direito, como ocorreu na Argentina. (...) Os

³ Sikkink & Walling (2007).

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

Teitel (1996: 146-147) também reforça a importância das políticas de justiça de transição, especialmente dos processos judiciais, e apresenta três razões para que os crimes dos regimes militares sejam punidos: 1- ancorada na *retribution theory*, justifica a punição como uma questão de justiça, e a sua não aplicação como uma ausência de justiça; 2- *non-prosecution as complicity*, ou seja, os governos que fracassam na punição estão sendo coniventes com os crimes do regime passado; 3- *punishment as a duty derives from violations under International Law*, ou seja, os Estados democráticos, por sua vontade, aceitam o arcabouço normativo de proteção internacional dos direitos humanos, como os tratados que preveem obrigações aos países signatários e os órgãos judiciais decorrentes dessas convenções.

A autora formula uma segunda tese, incluindo a variável “democracia”, cuja justificativa para a punição seria a manutenção, a longo prazo, do regime democrático. Teitel (1996:148-149) enumera as principais razões que justificariam a segunda tese: 1- proporcionar às vítimas uma forma de reparação legal; 2- dissuadir crimes futuros; seja uma dissuasão específica, para os mesmos criminosos, ou como uma dissuasão geral, para a sociedade; 3- proporcionar a verdade sobre o passado; 4- expressar a condenação dos crimes; 5- sustentar o Estado de Direito; 6- restaurar a crença no judiciário; 7- expressar quem é um criminoso e afastá-lo da sociedade; 8- permitir uma resolução judicial das “feridas” do passado e a reconciliação dos vários grupos de interesse.

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

2. Justiça de Transição e os processos de redemocratização no Cone Sul.

Argentina, Brasil, Chile e Uruguai passaram por experiências de ruptura da ordem democrática durante a segunda metade do século XX, especialmente nos anos 60 e 70, em um contexto internacional de acirramento da Guerra Fria. Os regimes autoritários instaurados nesses países diferenciaram-se em termos de duração temporal, “legalidade autoritária”⁴, força dos grupos de oposição ao regime, dentre outros aspectos; contudo, a perseguição e a repressão aos opositores políticos, em diferentes níveis de intensidade e magnitude, estiveram presentes em todos esses regimes (Roniger; Sznajder, 2004; Pereira, 2010). Graves e sistemáticas violações aos direitos humanos, como as prisões arbitrárias, os desaparecimentos forçados, as execuções sumárias, os sequestros de familiares e a prática da tortura fizeram parte do rol dos crimes cometidos durante os governos militares do Cone Sul. As Forças Armadas, ancoradas ideologicamente na Doutrina de Segurança Nacional, advogavam sua missão de combater o inimigo interno e eliminar o “mal subversivo”.

Brasil, Chile e Uruguai são considerados casos de transições “negociadas” ou “pactuadas” entre as elites civis moderadas e os líderes autoritários que resultaram na manutenção de certas *prerrogativas militares institucionais*⁵ (Stepan, 1988) no sistema político após o fim do regime, variando o grau de subordinação das instituições militares às autoridades civis. Com a exceção da Argentina, o sistema político pós-ditatorial dos demais países foi resultado de transições políticas que resguardavam os membros das Forças Armadas de serem perseguidos após o fim de seus governos.

No Chile, os militares estabeleceram as regras do jogo durante a transição democrática e impuseram suas condições para a instauração do novo regime. É importante ressaltar que o Chile aparece como uma exceção dentre as transições acordadas: apesar dos enclaves autoritários e da força dos grupos pinochetistas na configuração política pós-autoritária, a figura do presidente Aylmin, apoiado por uma composição multipartidária de centro-esquerda, foi decisiva na adoção de algumas medidas de justiça de transição. Dessa forma, a questão dos direitos humanos foi considerada central pela *Concertación de Partidos por la Democracia*, coalizão de dezessete partidos políticos de oposição ao regime vencedora nas eleições de 1989, que chegou a propor a anulação da Lei da Anistia aprovada em 1979. Apesar da insistência dos grupos mais à esquerda que formavam o bloco, os líderes moderados da oposição afirmavam que um enfrentamento abrangente e frontal do tema dos direitos humanos, como ocorreu na Argentina, deveria ser evitado (Huntington, 1994). Inicialmente não houve a punição

⁴ Conforme Pereira (2010), os regimes autoritários instaurados no Brasil, Argentina e Chile utilizaram formas diferentes de institucionalizar a repressão política com o intuito de enquadrá-la em um arcabouço legal, variando o grau de tentativa de legalização da repressão do mais “judicializado” (Brasil) ao menos judicializado ou “extrajudicial” (Argentina). Apesar de os processos por crimes políticos terem sido levados à justiça militar nos três países, “os procedimentos usados nesses julgamentos, a relação dos julgamentos com o aparato repressivo e os esforços de cada regime no sentido de legalizar a repressão variavam fortemente entre os países” (Pereira, 2010: 21). O autor não analisa o caso uruguaio em sua pesquisa.

⁵ Definem-se como “aqueles espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo” (Stepan, 1988: 524-525). O autor classifica as prerrogativas em “baixas”, “moderadas” e altas”, ou seja, quanto mais baixa a prerrogativa, maior é o controle dos civis sobre os militares. O “papel autônomo, sancionado pela Constituição, dos militares no sistema político” e a “participação no quadro ministerial de militares em serviço ativo” são algumas das prerrogativas militares apontadas por Stepan (1988: 525).

dos repressores, mas o conhecimento da verdade foi considerado a pedra angular do processo de reconciliação nacional.

No primeiro ano do governo de Patricio Aylwin (1990-1994), foi instaurada a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação por um decreto presidencial, dando origem ao Informe *Rettig* cujas informações e relatos apresentavam uma radiografia do padrão repressivo chileno. Mesmo recusando os processos judiciais, o presidente Aylwin demonstrou um grande empenho no esclarecimento das mortes e dos desaparecimentos políticos, de modo a reconhecer a responsabilidade estatal pelos crimes cometidos no regime antecessor (Roniger; Sznajder, 2004). No Chile, a investigação sobre as violações de direitos humanos continuou sendo aprofundada: no governo de Ricardo Lagos (2000-2006) foi instaurada a Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura, sendo esta responsável pela elaboração do “Informe sobre a Prisão e a Tortura no Chile”, que revelou importantes informações sobre a repressão durante a ditadura militar e cerca de 35 mil pessoas foram reconhecidas como vítimas de detenção ilegal e tortura entre 11 de setembro de 1973 e 10 de março de 1990. A continuidade de enclaves autoritários estabelecidos na Constituição de 1980, que permitiu ao general Augusto Pinochet a exercer o cargo de comandante-em-chefe do Exército até março de 1998, impediu a investigação das violações de direitos humanos, mas alguns processos pontuais foram levados a julgamento.

No Uruguai, a transição acordada entre o regime autoritário e os principais partidos políticos estabeleceu um “compromisso de impunidade” e, em troca da abertura política, os líderes civis comprometeram-se a não levar a julgamento os militares. Segundo O'Donnell (1988: 21), “tratou-se de uma transição bastante lenta, fortemente controlada pelo governo até o fim”, que buscou “estabelecer controles institucionais pelas Forças Armadas sobre os futuros governos civis”. Esses controles foram estabelecidos em um pacto conhecido como *Acuerdo Del Club Naval*, assinado pelos partidos de oposição e por membros do regime militar. Desta forma, o governo democrático atuou em um cenário onde os militares continuavam sendo um ator com poder de veto no sistema político e uma potencial ameaça à consolidação democrática. Em 1986, no primeiro governo do presidente Julio Sanguinetti (1985-1990), foi aprovada a *Ley de Caducidad*, ratificada em um plebiscito nacional em 1989, que anistiava os membros das Forças Armadas e das Forças de Segurança responsáveis por violações de direitos humanos durante o regime autoritário (1973-85), de modo a impedir avanços quanto ao esclarecimento dos crimes e indiciamento dos repressores.

O tema dos direitos humanos só voltaria à agenda governamental uruguaia em 2004, no governo do presidente socialista Tabaré Vázquez, líder da coalizão de esquerda *Frente Amplio*, que ao assumir o poder em 2005, anunciou a investigação dos casos não compreendidos na “Lei de Caducidade”, ou seja, os assassinatos, os casos de tortura e os desaparecimentos forçados de opositores políticos ocorridos antes de 1973, além dos casos de estrangeiros desaparecidos no Uruguai e de cidadãos uruguaio desaparecidos no exterior. Em abril de 2011, o Senado uruguaio aprovou um

projeto de lei, derrotado na Câmara dos Deputados, que propunha a anulação da anistia dada aos membros do aparato repressivo⁶. Em setembro do mesmo ano, a justiça uruguaia condenou o ex-ditador Gregorio Alvarez a 25 anos de prisão por homicídios cometidos durante a ditadura militar.

A força das organizações de direitos humanos é outra variável a ser levada em consideração na dinâmica da justiça de transição. A vitalidade do movimento de direitos humanos que se herda do período autoritário pode evitar o encerramento do debate em torno os crimes da ditadura. Com a ascensão dos regimes militares, as organizações e os ativistas de direitos humanos emergem na cena política como atores relevantes na luta antiditatorial: a incorporação da chave “violações de direitos humanos” no discurso desses grupos foi um marco e, segundo Jelin (2003, p.5), “uma verdadeira revolução paradigmática”, se levarmos em conta que as lutas sociais e políticas eram antes interpretadas na chave da luta de classes ou das revoluções nacionais. Segundo a autora, os movimentos de direitos humanos resgataram, a partir de uma ética universal, um sistema de valores fundamentais, dentre eles a verdade e a justiça, que justamente se transformaram nas principais demandas pós-ditatoriais dessas organizações.

Em termos de mobilização social e interesse popular pelo tema dos direitos humanos, destaca-se o caso da Argentina, onde a sociedade civil é historicamente atuante neste campo, tendo em vista que algumas organizações de direitos humanos são anteriores ao golpe militar de 1976 (Bickford, 2000). Peruzzotti (2003) ressalta que o movimento de direitos humanos, ao introduzir a preocupação pelos direitos e pelo constitucionalismo, transformou a cultura política argentina e a tradição democrática no país, além de estabelecer condições para o fortalecimento e autonomia da sociedade civil. A sociedade chilena e, em menor grau, a uruguaia também se mobilizaram frente às violações de direitos humanos e lograram algumas conquistas no âmbito da justiça de transição, especialmente no caso do Chile, onde a Igreja Católica desempenhou um importante papel na criação do movimento de direitos humanos que, por sua vez, estava estreitamente vinculado ao partido do presidente Patricio Aylwin, o Partido Demócrata Cristão (Brito, 2004). Porém, no Chile, ao contrário do que aconteceu na Argentina, as organizações de direitos humanos criadas sob o regime militar perderam sua força no período pós-autoritário, que exigia sua adaptação a um novo contexto (Bickford, 2000).

No Brasil, comparativamente aos casos anteriores, especialmente o argentino, o apoio à causa dos direitos humanos durante a democratização restringiu-se à luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos e ao notável trabalho da Comissão de Justiça de Paz (CJP) e de Dom Evaristo Arns à frente da Arquidiocese de São Paulo (Benevides, 2009) e do movimento pela Anistia ampla, geral e irrestrita representada na atuação dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) e do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA). Apesar do crescimento do número de organizações de direitos

⁶ A Frente Ampla não conseguiu a maioria necessária para a aprovação do projeto de lei. Para o presidente José Mujica, eleito por essa coligação partidária, tal proposta contrariava os dois plebiscitos realizados em 1989 e em 2009, nos quais a população mostrou-se contrária à anulação da Lei de Caducidade.

humanos após o fim da ditadura, poucas foram aquelas que incorporaram a agenda da justiça de transição em sua plataforma de atuação.

Passaremos, nas duas próximas seções, à análise pormenorizada dos casos argentino e brasileiro. Em cada um deles, serão apresentadas as principais medidas de justiça de transição adotadas no regime democrático no âmbito dos direitos à verdade e à memória e dos processos judiciais e estas estiveram condicionadas ao contexto político da transição (o modo como se deu a mudança de regime). A análise não se restringirá ao período imediato posterior à transição de regime, mas se estenderá aos governos democráticos subsequentes, de maneira a destacar que a justiça de transição não está restrita aos momentos de mudança política, mas se prolonga durante o processo de consolidação democrática, incorporando-se a esse de modo a reforçá-lo e aprofundá-lo.

3.2 Argentina: avanços e retrocessos nas políticas de verdade e justiça.

Diferentemente das transições democráticas pactuadas entre civis e militares em longos processos, como ocorreu no Brasil; ou precipitadas pela derrota do governo militar em um plebiscito convocado por ele mesmo para a sua perpetuação, como no caso chileno; ou acordada entre os militares e os principais partidos políticos do Uruguai; a transição argentina se deu sem acordos entre o regime militar e as forças políticas de oposição, ou coalizões entre as forças políticas majoritárias para a formação de um futuro governo (Landi; Bombal, 1995; Marengo, 2007). O tipo de transição ocorrida na Argentina, sem a imposição de condições por parte dos militares e com um forte rompimento com o regime passado, foi fundamental na conformação de uma agenda de justiça de transição, sendo o país a produzir a mais ampla investigação sobre as violações de direitos humanos e a condenar os oficiais de alto escalão das Juntas Militares e alguns membros das organizações armadas de esquerda.

O regime militar instaurado a partir de 1976 deu início a um período de repressão sem precedentes na história contemporânea da Argentina, cuja ação produziu a maior tragédia da história do país, e a mais selvagem, segundo o escritor Ernesto Sábato (CONADEP, 2003: 7). A principal característica do sistema repressivo argentino foi o recurso sistemático e massivo aos desaparecimentos forçados como método de repressão institucionalizado, mais que em qualquer outro regime ditatorial do Cone Sul⁷. A Argentina apresentou um padrão de repressão generalizada, que abriu mão quase que inteiramente dos procedimentos legais, como os processos em tribunais militares, e privilegiou a ação extrajudicial e clandestina (Pereira, 2010).

No ano de 1983, durante a disputa presidencial, ocorrida poucos meses após a queda do regime autoritário, o candidato da União Cívica Radical (UCR), Raúl Alfonsín, comprometeu-se

⁷ Também foi aquele que formulou um plano de apropriação ilegal dos bebês nascidos nos centros clandestinos de detenção ou sequestrados junto com os pais, sendo este considerado um dos crimes mais graves e enquadrado na categoria de “genocídio” segundo o direito penal internacional. Segundo dados da organização *Abuelas de Plaza de Mayo*, cerca de 500 crianças foram expropriadas de suas famílias e adotadas por membros das forças de repressão.

fortemente com a questão dos direitos humanos, tendo em vista a crescente pressão social interna e a repercussão internacional dos milhares de *desaparecidos*. Nas palavras de Acuña e Smulovitz (1995: 50, tradução nossa), “a construção do Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos tornou-se programa de governo”. Ao ser eleito, o presidente Alfonsín anulou a Lei da Anistia e instituiu a Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), considerada como experiência inaugural na busca oficial da verdade não somente na América Latina, mas em âmbito mundial, sendo um exemplo para as demais comissões da verdade criadas posteriormente (Reátegui, 2011).

Em setembro de 1984, a CONADEP entregou seu informe ao poder executivo após longos meses de incessante trabalho. A Comissão, presidida pelo escritor argentino Ernesto Sábato e composta por eminentes personalidades de diversas áreas, recebeu 8.969 denúncias de pessoas desaparecidas; registrou a existência de cerca de 340 centros clandestinos de detenção, tendo inclusive, visitado muitos deles; organizou uma base de dados; estabeleceu sucursais nas cidades de Córdoba e Mar del Plata, dentre outras; recebeu depoimentos em consulados e embaixadas no exterior; visitou cemitérios clandestinos e áreas de valas comuns; realizou um dramático vídeo sobre o tema dos desaparecidos; determinou a existência de 1.300 pessoas que foram vistas em algum centro clandestino de detenção antes do seu definitivo desaparecimento; listou o nome de 1.351 membros das Forças Armadas e de Segurança mencionadas pelas vítimas e seus familiares como autores de violações de direitos humanos, entre muitas outras importantes atividades relacionadas à prática sistemática do desaparecimento forçado como metodologia repressiva (America Watch; CELS, 1991; CONADEP, 2003).

Além disso, fez recomendações ao Estado no intuito de prevenir, reparar e evitar a repetição de tais graves e bárbaras violações de direitos humanos: a comissão recomendou a investigação judicial das denúncias recebidas e a punição dos supostos responsáveis; a aprovação de leis reparatorias para os filhos e/ou familiares de pessoas desaparecidas durante a ditadura militar; a sanção de normas que declarem o desaparecimento forçado um crime contra a humanidade, que apoiem o reconhecimento das organizações de direitos humanos nacionais e internacionais e que estabeleçam a obrigatoriedade do ensino e difusão dos direitos humanos nas escolas (CONADEP, 2003).

O resumo do informe da CONADEP foi publicado como livro, intitulado *Nunca Más*, e tornou-se um verdadeiro *best-seller* na Argentina e referência na matéria de busca da verdade, servindo de inspiração para informes parecidos no Brasil, Chile e Uruguai (Mignone, 1991). Como consequência do forte impacto do informe da CONADEP na opinião pública, ocorreu a explosão da demanda social por justiça. Esta demanda estava sustentada na sociedade pelo desejo de restabelecimento de um novo pacto político sob a base do império da lei, que colocasse limites às arbitrariedades cometidas pelo poder, na esperança de “nunca mais poder sem lei” (Bombal, 1995). Além disso, os organismos de direitos humanos e demais atores democráticos pressionavam para que os crimes da ditadura não ficassem impunes.

Ademais da criação imediata de uma Comissão da Verdade, o presidente recém-eleito ordenou o julgamento dos oficiais de alto escalão pertencentes às Juntas Militares e de alguns membros das organizações armadas de esquerda. Entre os dias 22 de abril e 9 de dezembro de 1984 levou-se a cabo o julgamento das juntas militares, considerado único e exemplar na história da jurisprudência latino-americana. A Argentina teve de elaborar arranjos institucionais para o tratamento destas questões, já que não contava com referencial anterior no continente, apenas com a experiência dos tribunais de Tóquio e Nuremberg.⁸ Como havia sido estabelecido na reforma do Código de Justiça Militar, os casos seriam levados em primeira instância ao Conselho Supremo das Forças Armadas. No entanto, devido à sua lentidão, inoperância e consequente recusa em ser “verdugos de seus próprios companheiros”, o julgamento foi transferido a uma instância civil e deixado, assim, a cargo da Câmara Federal de Buenos Aires (ACUÑA; SMULOVITZ, 1995). Tendo em vista o caráter oral e público do julgamento e a magnitude dos crimes cometidos, houve um esforço dos juízes para não transformá-lo em um “julgamento espetáculo”. A cobertura da imprensa nacional e internacional foi intensa e contou, inclusive, com um jornal semanal, o *Diario del Juicio*, dedicado especialmente ao tema. Foi permitida a transmissão televisiva do julgamento, mas por determinação governamental as imagens foram veiculadas sem áudio.

Przeworski (1995), no prólogo da obra *Juicios, castigos y memorias*, argumenta que o julgamento teve como resultado final, além do repúdio geral à barbárie produzida pelo autoritarismo, a afirmação da capacidade institucional para abordar violações de direitos humanos no futuro e a subordinação militar ao império da lei. Para o autor, a estratégia de “recordar para no repetir”, levada a cabo por meio da ampla difusão da informação acerca da extensão e brutalidade do Terrorismo de Estado, não é suficiente como mecanismo de dissuasão de futuras transgressões por parte de autoridades oficiais. De acordo com Przeworski (1995), devem existir leis que possam punir violações de direitos humanos, assim como uma burocracia independente destinada a investigar tais abusos.

Após o julgamento dos chefes das juntas militares, milhares de processos foram abertos contra oficiais militares de média e baixa patentes que haviam participado da repressão ilegal, sendo esta uma das recomendações feitas pelo tribunal após o encerramento do julgamento. Estas ações criminais, impulsionadas por organismos de direitos humanos e beneficiadas pela alta autonomia do poder judiciário, contrariaram a expectativa governamental de que a condenação dos altos comandantes colocasse um fim na questão. Para os militares, o julgamento das Juntas significou somente o início da perseguição civil das Forças Armadas (Roniger; Sznajder, 2004).

⁸ A instauração dos Tribunais de Nuremberg e de Tóquio, em 1945, foi um importante passo dado no sentido de se estabelecer as bases de uma justiça para além das fronteiras e de introduzir a noção de crime contra a humanidade no cenário jurídico internacional. Também trouxe à tona a necessidade do surgimento de quadro normativo destinado à proteção global dos direitos humanos com o objetivo de romper, de certa forma, com o princípio da soberania absoluta dos Estados, que se permitiam a prática de qualquer tipo de atrocidade no seu território.

O avanço das ações criminais provocou uma onda de descontentamento e inquietação nas Forças Armadas, o que foi entendido pelo poder executivo como uma ameaça à estabilidade da democracia. A relação entre o governo constitucional e as Forças Armadas havia se deteriorado bastante desde o início do julgamento das juntas e tornou-se mais tensa com a ampliação no número de acusados indiciados pelos tribunais. Como maneira de apaziguar a situação, o presidente Alfonsín promulgou, em dezembro de 1986, a *Ley de Punto Final*, que fixava um prazo final de 30 dias para a apresentação de novas acusações e um tempo limite de 60 dias para dar início aos trâmites legais. Aqueles oficiais que não fossem indiciados até o dia 22 de fevereiro de 1987 seriam considerados “inocentes para sempre” (America Watch; CELS,1991).

Em abril de 1987 eclodiu a primeira crise aberta entre as Forças Armadas e o governo de Alfonsín. O tratamento judicial das violações de direitos humanos do período autoritário era o principal ponto de discórdia entre civis e militares. Liderados pelo tenente-coronel Aldo Rico, os “caras pintadas”⁹ exigiam uma “solução política” para a questão dos processos judiciais contra os oficiais de baixo e médio escalões das Forças Armadas. A principal demanda dos insurretos era a anistia dos atos cometidos em serviço durante a “guerra” que consideravam justa e legítima contra a subversão e o terrorismo. Os militares já haviam dado várias provas da sua insatisfação com o governo democrático, a ponto do Círculo Militar, um clube de oficiais militares, conceder o título de membro honorário a qualquer oficial condenado por violações aos direitos humanos (Roniger; Sznajder, 2004). A recusa de um militar em comparecer perante o tribunal em Córdoba desencadeou a insurreição da Semana Santa de 1987, na Escola de Infantaria de *Campo de Mayo*, em Buenos Aires.

Alguns meses após a rendição dos rebelados, em junho de 1986, Raúl Alfonsín promulgou a *Ley de Obediencia Debida*, cujo conteúdo isentava de responsabilidade penal todos os militares da patente de tenente-coronel para baixo (oficiais chefes, oficiais subalternos e suboficiais) e pessoal de tropa das Forças Armadas, de Segurança, Policiais e Penitenciárias que haviam agido em cumprimento de ordens superiores. Ao contrário do ocorrido na reforma do Código Militar, a Lei de Obediência Devida não estabelece nenhuma exceção para os atos considerados “atrosos e aberrantes”. A tortura, o assassinato, a prisão arbitrária e o falso testemunho perante aos juízes estão protegidos pela lei. Não obstante, a lei exclui de seus benefícios os indivíduos que cometeram os crimes de roubo de bens, o estupro e o sequestro de crianças e ocultação e substituição de sua identidade. Também não estavam implicados nesta lei os militares que se encontravam, hierarquicamente, entre os comandantes das Juntas e os oficiais de médio e baixo escalão. Neste “meio” estavam os indivíduos que ocuparam postos de mando durante a ditadura, como é o caso dos *jefes de area de seguridad* ou também conhecidos por *jefes de zona*,

⁹ Os rebeldes também foram chamados de “caras pintadas” por pintarem o rosto com betume durante os dias da insurreição. Esta camuflagem, típica de situações de combate, foi usada com conotações políticas. Com este gesto, os rebeldes estavam mostrando que eram diferentes dos “generais de escrivãinha” (Acuña; Smulovitz, 1995).

assim denominados, na linguagem repressiva, os militares responsáveis pela polícia de um estado (America Watch; CELS, 1991).

Os defensores da Lei alegavam que estes oficiais agiram em um contexto social e político que encorajou o uso da violência e tais ações refletiam a cultura organizacional das instituições militares, cuja estrutura deveria ser reformulada (Roniger; Sznajder, 2004). Também argumentavam que uma confrontação direta com as Forças Armadas poderia ter um efeito desestabilizador sobre a democracia do país, sendo a melhoria nas relações entre civis e militares uma condição essencial para a construção de uma democracia sem “ressentimentos” com o passado. Esta mudança no discurso alfonsinista revela uma inversão das prioridades iniciais do governo, que vai da necessidade de resolver um problema ético com a sociedade civil à necessidade de manter uma relação harmônica com as Forças Armadas (Jelin, 1995).

Do ponto de vista da justiça de transição, as Leis de Ponto Final e Obediência Devida, denominadas pelos organismos de direitos humanos de *leyes del olvido*, iniciaram um ciclo regressivo no que diz respeito à questão dos direitos humanos no país. O auge dessa tendência ocorre em fins dos anos 80 e início dos anos 90, com a política de indultos do governo do presidente Carlos Menem (1989-99). Neste período, os oficiais do alto comando da Junta Militar condenados por crimes contra os direitos humanos foram beneficiados pelos “perdões” presidenciais, justificados como necessários à reconciliação nacional e à estabilidade das relações entre o governo civil e os militares (Roniger; Sznajder, 2004). O objetivo de Menem era, em troca dos indultos, conseguir a subordinação das Forças Armadas ao governo civil, de forma que os militares não representassem um fator de desestabilização para a democracia, sobretudo no momento em que o executivo dirigia o seu foco para a área da economia. Seguindo a estratégia de reconciliação nacional, foram aprovadas leis de reparações e compensações oficiais para as vítimas da repressão e seus familiares. Estas leis, aprovadas entre 1992 e 1994, indenizavam as pessoas que haviam sido presas ilegalmente, reconheciam o *status* legal dos desaparecidos e concediam compensações aos familiares de mortos e desaparecidos (Roniger; Sznajder, 2004).

O acúmulo de medidas contrárias à justiça de transição (as leis de Ponto Final e Obediência Devida e os indultos presidenciais), as sublevações nos quartéis militares, a deterioração econômica e a emergência de outras violações de direitos humanos, como a violência policial, contribuíram para a marginalização do tema na esfera pública. Essa tendência regressiva começa a reverter-se a partir da segunda metade da década de 90 com uma série de eventos ligados os direitos à verdade e à memória, e também no campo da justiça penal.

Em 1995, os filhos dos desaparecidos políticos fundam uma organização que recebe o nome de H.I.J.O.S (*Hijos y Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio*) que dá início a um processo de aprendizagem e reflexão coletiva do passado e junta-se à luta das demais organizações de

direitos humanos, sobretudo à *Asociación Madres de Plaza de Mayo* e às *Abuelas de Plaza de Mayo*. Diante da impunidade de centenas membros das Forças Armadas, Forças de Segurança beneficiados pelas leis e indultos aprovados nos governos anteriores, os H.I.J.O.S inauguraram uma forma alternativa de justiça, ancorada na condenação pública, realizada por meio dos *esraches*. Estas ações, que consistem em um protesto na vizinhança dessas pessoas, visam divulgar a identidade de repressores, denunciar e tornar pública a sua participação direta ou indireta nos crimes da ditadura (Kaiser, 2002).

Os vinte anos do golpe militar, em março de 1996, despertaram uma série de acontecimentos relacionados à memória coletiva, como a produção de vídeos, documentários, a publicação de livros, peças teatrais e relatos pessoais que retratavam o período militar (Cerruti, 2001). O ressurgimento do tema levou a abertura de novas causas, baseadas no “direito à verdade”, ou seja, no direito de todo o indivíduo de conhecer as circunstâncias da morte de seus parentes e no direito da sociedade à informação completa acerca do destino final das vítimas da repressão. Assim, a partir de 1998 são impulsionados os chamados *Juicios por la Verdad*, cujo objetivo é obter mais informações sobre a sorte dos desaparecidos, sem que isso implique em indiciamento penal dos envolvidos nos crimes. Neste mesmo ano, por pressão da organização *Abuelas de Plaza de Mayo*, são reabertos os casos contra oficiais militares envolvidos na apropriação sistemática de bebês nascidos nas prisões ou sequestrados de seus pais desaparecidos e adotados por membros do aparato repressivo. Como esse crime não estava protegido pelas leis de Ponto Final e Obediência Devida, vários oficiais de alto escalão, incluindo os ex-membros das Juntas Militares, foram acusados e presos durante o ano de 1999¹⁰.

Em uma decisão histórica, a Corte Suprema da Argentina declarou inconstitucionais as *leyes del olvido*. A anulação das leis de Ponto Final e Obediência Devida pelo Parlamento no início do governo do presidente Nestor Kirchner, em 2003, permitiu a reabertura das demais causas penais. O governo de Nestor Kirchner (2003-2007) demonstrou bastante empenho no tratamento do legado da ditadura militar e impulsionou várias ações no âmbito do direito à memória com a criação de “centros de memória” a partir da recuperação de lugares que serviram de centros de detenção e tortura em regimes autoritários e a sua transformação em museus que permitam o conhecimento e a reflexão do ocorrido no passado recente das nações. A cidade de Buenos Aires tem se destacado pela criação de uma *topografia da memória*, de maneira a sinalizar, no espaço urbano, os locais que simbolizam a luta pela memória do Terrorismo de Estado na Argentina¹¹. Atualmente mais de 400 pessoas, entre civis e militares, estão cumprindo penas por crimes relacionados à repressão, além da existência de várias ações em tribunais no exterior.

¹⁰ A questão das crianças desaparecidas sempre recebeu bastante atenção governamental. Em 1987, no governo do presidente Alfonsín, foi instituído o “Banco Nacional de Dados Genéticos de Familiares de Crianças Desaparecidas”. No ano de 1992, no governo do presidente Menem, é criada a “Comissão Nacional pelo Direito à identidade” (CONADI), por meio do trabalho conjunto entre as *Abuelas* e o Estado argentino.

¹¹ Dentre os projetos se destaca a recuperação arqueológica, documental e testemunhal do edifício da *Escuela de Mecánica Armada* (ESMA), o mais emblemático centro clandestino de detenção, cuja desocupação contou com o apoio decisivo do ex-presidente Néstor Kirchner.

3.2 Brasil: a transição sem justiça, impunidade e políticas de reparação.

O Brasil apresentou o mais longo processo de redemocratização do Cone Sul, denominada de “transição por transação” (O’Donnel; Schmitter; Whitehead, 1988), inaugurado por uma “liberalização” do regime caracterizada pelo “rígido controle exercido pelas elites autoritárias sobre a agenda, *timing* e procedimentos de descompressão política” (Marengo, 2007: 78) e pela negociação entre os grupos moderados da oposição e os líderes dissidentes do regime, sendo esta a base da coalizão eleita indiretamente em 1985¹².

Para delimitar a duração temporal do processo de transição, Marengo (2007) leva em consideração alguns eventos que possibilitariam marcar o início e fim da transição, tais como o início da liberalização do regime autoritário, a instauração de um governo civil ou pós-autoritário, a realização de eleições nacionais e a eleição para chefe de governo de um candidato oriundo de um partido de oposição ao regime anterior (Marengo, 2007:76). A partir dessas premissas, o autor afirma que, à diferença do Brasil, nos outros três casos – argentino, chileno e uruguaio – a distância temporal é de um ano entre a adoção de medidas liberalizantes e a passagem de um regime para o outro; além disso, nesses três países, houve simultaneidade temporal (ocorrendo no ano de 1983, 1984 e 1989, respectivamente) entre a emergência de governos civis, a realização de eleições presidenciais competitivas e a posse de um candidato da oposição ao regime. No Brasil, ao contrário, o primeiro governo civil (1985-1990) foi escolhido por um Colégio Eleitoral sob forte influência das Forças Armadas e o intervalo temporal é de vinte anos entre o início da liberalização em 1974 e o governo de uma liderança oriunda da oposição ao regime autoritário em 1994 (Marengo, 2007).

“Em contraste com o ostracismo de seus correlatos argentinos e uruguaio ou a exclusão aos postos governamentais imposta à direita chilena desde 1990 pela coalizão de centro-esquerda, a direita autoritária brasileira pôde reconverter sua identidade partidária, reposicionando-se na arena política, maximizando sua força como parceiro em coalizões governamentais”.

(Marengo, 2007: 96).

¹² A duração temporal utilizada por Marengo para traçar o início da liberalização segue aquela definida por O’Donnel e Schmitter (1988) e Martins (1988), que consideram a liberalização do regime autoritário brasileiro, embora fortemente controlada pelos militares, iniciada a partir de 1974, com o avanço eleitoral da oposição nas eleições legislativas realizadas naquele ano, pois, “a despeito do fato de os governadores serem eleitos pelo voto indireto, de não haver anistia política e de o Ato Institucional nº 5 ainda estar em vigor, as eleições de 1974 foram as ‘mais livres’ desde 1966” (Martins, 1988:123). Do ponto de vista do início da reconquista das liberdades políticas e individuais, o ano-chave seria o ano de 1979, quando é extinto o AI-5 e é concedida a anistia política.

O padrão de repressão do regime autoritário brasileiro, apesar da ampla utilização da tortura, das prisões arbitrárias e dos julgamentos em tribunais militares, foi o de menor violência *letal*, em número de mortes e desaparecimentos forçados, dentre os casos analisados. Na Argentina, a principal característica do sistema repressivo foi o recurso sistemático aos desaparecimentos forçados como método de repressão institucionalizado e mais que em qualquer outro regime ditatorial do Cone Sul, abriu mão inteiramente dos procedimentos legais, como os processos em tribunais militares, e privilegiou a ação extrajudicial e clandestina (Pereira, 2010). O golpe de 1976 deu início a um período de repressão sem precedentes na história contemporânea da Argentina, cuja ação produziu a maior tragédia da história do país, e a mais selvagem, segundo o escritor Ernesto Sábato (CONADEP, 2003: 7).

O quadro descrito não corrobora o argumento de que no Brasil ocorreu uma “ditabranda”. O relatório do projeto “Brasil: Nunca Mais” (Arquidiocese de São Paulo, 1985) descreve a criação de um complexo sistema repressivo pelo regime autoritário cujo funcionamento se dava com respaldo legal dos atos institucionais e com o auxílio de órgãos oficiais como o Serviço Nacional de Informações (SNI), o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e os Destacamentos de Operações de Informações – Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODIs). Em uma breve radiografia dos atingidos pela repressão política no Brasil, estima-se que o Ato Institucional n.º1 provocou a cassação de 378 mandatos eletivos, a demissão de 10 mil funcionários públicos e a reforma compulsória de mais de uma centena de oficiais das Forças Armadas (Arquidiocese de São Paulo, 1985: 61); aproximadamente 50 mil prisões ocorreram nos primeiros meses após o golpe de Estado (Brasil, 2007: 30; Mezarobba, 2010: 8); até o ano de 1979, registra-se cerca de 10 mil exilados políticos, 245 estudantes expulsos das universidades, 130 banidos do território nacional, além da cassação dos direitos políticos e mandatos de aproximadamente 4.682 pessoas e milhares de presos políticos (Arquidiocese de São Paulo, 1985: 68).

O padrão repressivo brasileiro é classificado por Pereira (2010) de *conservador* na medida em que não rompeu totalmente com a legalidade preexistente, que também era baseada no uso da lei para perseguição de setores políticos de oposição, evitando o uso da violência extrajudicial, que ocorreu em menor escala em comparação aos países do Cone Sul.

Conforme o estudo de Pereira (2010) acerca dos julgamentos por crimes políticos no Brasil e sua análise dos autos desses processos, uma grande parte dos acusados de violar as leis de segurança nacional era processada formalmente e julgada por tribunais militares com a participação de advogados e juízes civis. Para o autor, os processos judiciais no Brasil garantiram que o preso político tivesse seu paradeiro monitorado e davam algum espaço, mesmo que limitado, para a atuação dos advogados de defesa, que prontamente notificavam as organizações de direitos humanos sobre a prisão. Os réus podiam recorrer da sentença em instâncias superiores militares e civis do judiciário, procedimento este que transformava os julgamentos políticos no Brasil em longos e demorados processos e,

consequentemente, aumentava as chances de sobrevivência dos prisioneiros (Pereira, 2010). Os índices de absolvição eram altos e as penas relativamente brandas, em comparação com a Argentina, onde a repressão foi essencialmente extrajudicial e clandestina¹³.

O ambiente institucional e político do Brasil pós-autoritário não favoreceu a instituição de uma Comissão da Verdade ou de qualquer tipo de ação judicial que levasse a julgamento os militares, favorecidos pela Lei nº 6.683/79 ou “Lei da Anistia” (Brasil, 1979). O legado de violações de direitos humanos do regime anterior não foi ao centro do conflito político durante a transição democrática, tampouco provocou intensa mobilização social, exceto por setores progressistas da Igreja Católica, que organizaram o mais importante relatório não oficial sobre a repressão estatal, o *Brasil Nunca Mais*, e pelas organizações de familiares de mortos e desaparecidos políticos. O legado da ação repressiva dos governos militares ocupou um lugar marginal na agenda política da redemocratização, ficando restrito à memória privada daqueles atingidos, direta ou indiretamente, pela violência estatal (Teles, 2007). Pereira (2010) corrobora a ideia de excepcionalidade dos governos brasileiros no tratamento marginal do tema da justiça de transição, indo de encontro à uma tendência regional de revisão e discussão pública do passado autoritário.

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

¹³ No entanto, com a redemocratização, o poder judiciário na Argentina passou por amplas reformas judiciais que permitiram a revisão das autoanistias, ao contrário do Brasil, onde o sistema de Justiça Militar, de fortes traços corporativos, foi preservado durante a transição para a democracia e os tribunais civis superiores continuam bloqueando a revisão da Lei da Anistia, que impede a abertura de processos criminais contra aqueles que praticaram crimes como os de tortura e homicídio. PEREIRA, Anthony. “Judiciário é autoritário”. **Folha de São Paulo**, Brasília, 03 out. 2010. Entrevista concedida a Lucas Ferraz. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/opinioes/apereira>. Acesso em: 15 dez. 2011.

Durante a primeira década pós-autoritária, houve um incremento da participação brasileira no sistema de proteção internacional dos direitos humanos, assim como nos foros de discussão do tema e a ratificação de vários diplomas internacionais, posicionamento este que não se refletiu internamente na adoção de mecanismos de justiça de transição por parte do Estado brasileiro. À época da presidência de José Sarney (1985-1990), esta questão não foi considerada um “assunto da agenda política” (Mezarobba, 2010:12), embora, no âmbito internacional, o Brasil ratificasse, em 1989, a “Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes” da Organização das Nações Unidas (ONU), a despeito do crime de tortura, considerado inafiançável e insuscetível de graça ou anistia pela Constituição de 1988, ainda não estivesse tipificado no direito interno (Alves, 1994).

É somente a partir de 1995, com a aprovação da Lei nº 9.140 ou “Lei dos Desaparecidos” (Mezarobba, 2010) e a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que ocorreram avanços significativos *comparativamente* aos governos anteriores no que concerne ao processo de “acerto de contas” com o passado autoritário. Portanto, somente dez anos após a mudança de regime político, com a aprovação da Lei nº 9.140/95, é dado um primeiro passo no processo de enfrentamento do legado de violações de direitos humanos, embora este estivesse ancorado, na avaliação de Mezarobba (2010), nos princípios de reconciliação e pacificação nacional expressos na Lei da Anistia que, por conseguinte, limitou o alcance dessa primeira medida de justiça de transição.

A Lei nº 9.140/95 reconhecia como “mortas”, para todos os efeitos legais, 136 pessoas desaparecidas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 “em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas” e que “por este motivo tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias” (Brasil, 1995). A Lei também previu a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), que ficou a cargo do reconhecimento da morte de pessoas desaparecidas não relacionadas na Lei nº 9.140/95 e da investigação das mortes com motivação política (“causas não naturais”) ocorridas “em dependências policiais ou assemelhadas”¹⁴, e por “envidar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados” (Brasil, 1995), a despeito de não prever qualquer tipo de responsabilização penal dos envolvidos nos delitos de tortura e desaparecimento forçado, dentre outros. O livro-relatório “Direito à Memória e à Verdade” da CEMDP, lançado em agosto de 2007, apresenta um registro dos 11 anos

¹⁴ Esta discussão sobre o local da morte apareceu na apreciação do caso do estudante secundarista Edson Luiz Lima Souto, morto em 1968, no restaurante Calabouço, no Rio de Janeiro. Prevaleceu na Comissão a tese de que “*dependência assemelhada* não é um conceito territorial, físico, referente a determinado local, mas sim um conceito jurídico-político” (Miranda e Tibúrcio, 1999: 17, grifo dos autores). Sendo assim, independente do local onde a pessoa foi morta, a responsabilidade do Estado deveria ser reconhecida sempre que esta se encontrasse sob a custódia de agentes públicos e que sua morte tivesse ocorrido por causas não-naturais e por motivação política (Miranda e Tibúrcio, 1999).

de trabalho da Comissão, que encerrou suas atividades no final de 2006. O relatório adverte para a exclusão da competência da Comissão quanto ao indiciamento penal dos envolvidos nos atos de repressão.

“Não foram analisados, nem julgados, os atos dos envolvidos na atividade de repressão política, mas as circunstâncias das mortes. Ou seja, o foco se concentrou em examinar apenas se as pessoas foram ou não mortas pelos agentes do Estado e como isso aconteceu” (Brasil, 2007: 48 grifo nosso).

Por um lado, a Lei 9.140/95 pode ser considerada um marco por reconhecer legalmente a responsabilidade do Estado brasileiro pelas violações de direitos humanos praticadas no período da ditadura militar, inclusive as mortes e os desaparecimentos ocorridos em cooperação com os aparatos repressivos de outros regimes autoritários no Cone Sul, no âmbito da Operação Condor (Mezarobba, 2010; Miranda e Tibúrcio, 1999). Por outro lado, a o ônus da prova foi deixado a cargo dos familiares das vítimas, que receberam a orientação no sentido de entrar com os requerimentos, localizar as testemunhas e realizar pesquisas nos arquivos da repressão (Miranda e Tibúrcio, 1999). Outro problema é que a Lei não avançou do ponto de vista do conhecimento da verdade e do alcance da justiça ao não estabelecer como seu propósito, respectivamente, o esclarecimento circunstancial das violações e a punição dos repressores, as duas principais demandas dos familiares de mortos e desaparecidos, conforme afirma Mezarobba:

“Durante toda a ditadura, e depois, na redemocratização, familiares de mortos e desaparecidos políticos seguiram lutando para que se houvesse justiça, mas suas demandas pautavam-se principalmente pelo conhecimento da verdade (a revelação das condições em torno dos crimes), a apuração das responsabilidades dos envolvidos e a localização e identificação dos despojos das vítimas. O pagamento de reparações jamais figurou entre as prioridades reivindicadas (Mezarobba, 2010: 13 grifo nosso)”.

Somente em 2002, com a Lei nº 10.559, a reparação financeira foi estendida aos perseguidos e ex-presos políticos que sofreram tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes. Esta Lei regulamentou e ampliou o Regime do Anistiado Político cujos direitos incluem a declaração de anistiado político, a reparação econômica de caráter indenizatório e a restituição de direitos, tais como a contagem de tempo para fins previdenciários e o reconhecimento de diplomas obtidos no exterior.

Também instituiu a Comissão de Anistia no Ministério da Justiça com o objetivo de examinar os requerimentos de reparação econômica de caráter indenizatório dos anistiados políticos.

Tal como a CEMDP, a Comissão de Anistia não possui a competência para investigar e punir os torturadores e demais membros do aparato repressivo do regime militar envolvidos em violações de direitos humanos. As insuficiências das duas comissões são ressaltadas no livro “Dossiê Ditadura” da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, uma organização da sociedade civil que desde 1979 reúne informações sobre as violações de direitos humanos do regime autoritário brasileiro.

“No Brasil, a CEMDP e a Comissão de Anistia, ambas de caráter administrativo, têm poderes muito limitados de investigação a respeito da atividade repressiva do Estado durante a ditadura, e não obtiveram o apoio dos diversos governos civis para implementar essa tarefa. Por isso, não se constituem como *Comissões de Verdade*. Além disso, suas diligências e julgamentos, embora sejam considerados públicos, não são acompanhados pela sociedade de forma aberta, ampla e sistemática” (Comissão, 2009: 50, grifo do autor).

A aprovação da Lei nº 9.140/95 e o trabalho da Comissão Especial foram importantes no reconhecimento da responsabilidade do Estado pelos crimes da ditadura contra opositor político. Após uma década desde o fim do período autoritário, um primeiro passo foi dado no sentido de romper com o silêncio institucional acerca do legado de violações de direitos humanos do regime anterior. Em uma primeira fase, nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ênfase foi na reparação econômica por meio do pagamento de indenizações aos familiares das vítimas cujo processo foi deferido na CEMDP. Em 2007, já no governo do presidente Lula, a publicação do livro- relatório *Direito à Memória e à Verdade* da Comissão Especial representou um marco ao ser o mais completo registro histórico oficial sobre a repressão política no Brasil e um resgate da memória dos mortos e desaparecidos políticos (Comissão, 2009).

Na avaliação de Abrão e Torelly (2010), o foco da justiça de transição no Brasil se deu pela dimensão da reparação, com a ênfase nas políticas de reparação material e moral das vítimas, de conhecimento da verdade e de valorização da memória coletiva, como as citadas anteriormente na descrição do trabalho da Comissão de Anistia. Por parte da sociedade civil, sobretudo das organizações de direitos humanos, a crítica é que a reparação das vítimas no Brasil ocorreu essencialmente por processos indenizatórios e que o debate não deveria estar centrado somente na questão econômica,

pois há uma série de demandas ainda não contempladas no processo de justiça de transição brasileiro, como a responsabilização dos repressores por crimes contra os direitos humanos.

Dessa forma, uma longa batalha judicial tem sido travada pelos familiares das vítimas desde a época de vigência do regime militar. Dentre os vários processos judiciais, destacam-se a ação coletiva de familiares dos desaparecidos da Guerrilha Araguaia e a ação declaratória da família Teles contra Carlos Alberto Brillante Ustra, comandante do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna de São Paulo (DOI-CODI/SP) entre 1970 e 1974. Na primeira ação, iniciada em 1982 e tramitada até 2007, os autores requeriam a indicação do local de sepultamento dos desaparecidos e as respectivas certidões de óbito, e a divulgação de informações oficiais sobre a operação militar de repressão à Guerrilha; na segunda ação, de caráter civil e não criminal, acatada ineditamente pela justiça brasileira em 2006, pedia-se que o coronel reformado Ustra fosse responsabilizado civilmente por seu envolvimento nos crimes de seqüestro e tortura contra a família Teles, no DOI-CODI/SP, entre 1972 e 1973, fatos esses reconhecidos na sentença proferida em outubro de 2008, em que Ustra foi declarado “torturador” e o DOI-CODI nominado de “casa dos horrores” (Comissão, 2009; Teles, 2010). Outras ações civis foram impetradas contra o comandante Ustra e outros membros das forças de repressão por familiares de mortos e desaparecidos e também pelo Ministério Público Federal¹⁵.

Em decorrência das falhas e da lentidão das instituições internas no tratamento da questão, os familiares das vítimas, com o apoio de organizações não-governamentais (ONG’s) de direitos humanos, têm recorrido aos instrumentos jurídicos internacionais para exigir do Estado brasileiro uma resposta com relação os crimes da ditadura militar. Este processo de “mobilização jurídica transnacional” (Santos, 2009:474) é caracterizado pelo crescente “uso do direito para além das fronteiras do Estado-nação”, ou seja, do acionamento das instituições e mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos por parte de indivíduos e ONG’s nacionais e transnacionais.

Em dezembro de 2010, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por sua responsabilidade no desaparecimento forçado e violação de direitos de 62 pessoas na região do Araguaia entre 1972 e 1974. Com base na violação de direitos previstos na “Convenção Americana dos Direitos do Homem”, da qual o Brasil é signatário desde 1992, o país também foi condenado pela “aplicação da Lei de Anistia como empecilho à investigação, julgamento e punição dos crimes”, pela “ineficácia das ações judiciais não penais”, pela “falta de acesso à informação sobre o ocorrido com as vítimas desaparecidas e executadas e “pela falta de acesso à justiça, à verdade e à informação” (Costa Rica, 2010: 2-3).

Na interpretação da Corte, as leis de anistia aprovadas durante as ditaduras no Brasil e no Cone Sul são incompatíveis com a Convenção Americana dos Direitos Humanos e carecem de efeitos jurídicos, já que consideram o desaparecimento forçado e a tortura como crimes de lesa humanidade e, portanto,

¹⁵ Nascimento & Martins (2008: 24-30).

não são anistiáveis ou prescritíveis¹⁶. Entretanto, essa não tem sido a mesma interpretação do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF), que rejeitou o pedido de revisão da Lei da Anistia e posicionou-se a favor da sua validade¹⁷. Na interpretação do STF, a anistia concedida aos agentes dos Estados estaria de acordo com o texto da Lei, visto que o perdão não está previsto somente aos crimes políticos ou praticados por motivação política.

Em 2011, a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, significou um avanço no processo de justiça de transição brasileiro, visto que as comissões da verdade são pedra angular desta concepção de justiça em que os direitos à verdade e à memória fazem parte de seus fundamentos. A CNV tem como objetivo investigar as graves violações de direitos humanos ocorridas no período mencionado de 1946 e 1985, o que inclui o esclarecimento circunstanciado das mortes, desaparecimentos forçados e casos de tortura, a identificação de locais onde ocorreram essas violações e a busca de informações que auxiliem na localização de restos mortais de desaparecidos políticos.

A Comissão e poderá promover audiências públicas, convocar pessoas para entrevista ou testemunho, sem objetivo criminal e, segundo a Ministra Maria do Rosário Nunes¹⁸, a Comissão também investigará a participação civil na repressão política. O texto da Lei deixa claro que o foco de atuação da Comissão será nos direitos à memória e à verdade e na reconciliação nacional e não prevê a instauração de processos criminais e a responsabilização penal dos envolvidos na repressão política. A composição e o prazo de funcionamento da Comissão, bem como suas atribuições, vêm sendo alvos de discussões e críticas por parte da sociedade civil e de alguns setores políticos, que alegam a sua insuficiência para enfrentar com o legado de violações de direitos humanos ao não promover a justiça penal.

3. Considerações finais.

Este artigo apresentou uma discussão sobre o processo de enfrentamento do legado dos últimos regimes autoritários no Brasil (1964-1985) e na Argentina (1976-83) em termos de violações dos direitos humanos perpetradas pelo aparato repressivo, com foco nas políticas de “justiça de transição” levadas a cabo pelos governos civis pós-autoritários. Os dois casos analisados apresentaram uma dinâmica diferente no “acerto de contas” com o passado recente no que concerne a busca pela verdade, a responsabilização dos perpetradores e a preservação da memória. O contexto político da transição condicionou a adoção das medidas de enfrentamento do legado de violações de direitos humanos pelos governos civis pós-autoritários..

¹⁶ Conforme a sentença proferida, “os crimes de desaparecimento forçado, de execução sumária extrajudicial e de tortura perpetrados sistematicamente pelo Estado para reprimir a Guerrilha do Araguaia são exemplos acabados de crime de lesa-humanidade. Como tal merecem tratamento diferenciado, isto é, seu julgamento não pode ser obstado pelo decurso do tempo, como a prescrição, ou por dispositivos normativos de anistia” (Costa Rica, 2010: 7, grifo nosso).

¹⁷ “STF é contra a revisão da Lei de Anistia”, **Notícias STF**, 29 abr. 2010. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=125515>>. Acesso em: 09 abr.2012.

¹⁸ Nunes (2011: 31-33). Entrevistador: Sérgio Lírio.

No caso da Argentina, o caráter de *queda* da ditadura militar, com a retirada do poder dos militares sem qualquer tipo de acordo ou negociação prévia com os setores civis de oposição e a sua deslegitimação social, permitiu ao primeiro governo civil maior autonomia frente às políticas de revisão do passado autoritário por meio da investigação – instituição de uma Comissão da Verdade – e do julgamento dos membros do alto comando das Forças Armadas logo após a mudança de regime. O tipo de transição para a democracia que ocorreu na Argentina, com um forte rompimento com o passado autoritário, colocou a discussão dos direitos humanos no centro da esfera pública, favorecendo o enfrentamento da questão pelo regime democrático. O julgamento das Juntas Militares e o informe da CONADEP foram essenciais no momento pós-ditatorial para a afirmação dos valores democráticos e das garantias fundamentais na Argentina. Os processos judiciais, mesmo que limitados aos oficiais do alto escalão das Forças Armadas, representavam um acontecimento inédito na região e abriam precedentes para futuros julgamentos, além do “efeito demonstrador” para os países vizinhos.

E como já dito no início do texto, a existência de um articulado e histórico movimento social de defesa de direitos humanos, composto por organizações herdadas do período autoritário que mantiveram sua vitalidade após o advento da democracia, também fizeram a diferença em um contexto de transição favorável às políticas de revisão do passado e foram os atores responsáveis por manter o tema na agenda pública durante os períodos de retrocesso dessas iniciativas. Mesmo no período de retrocesso das políticas governamentais de justiça de transição, conseguiu levar a cabo iniciativas não-governamentais de busca da verdade e do direito à memória, e processos criminais que não estava abrangidos nas leis de perdão. No entanto, apesar da presença de uma sociedade civil comprometida com a defesa das iniciativas de justiça de transição, a pressão das Forças Armadas sobre as autoridades civis e as concessões feitas àqueles grupos limitaram o processo oficial de investigação e a punição dos acusados de violações de direitos humanos, processo este que só é retomado integralmente com a anulação das leis de Ponto de Final e Obediência Devida, em 2003. Apesar de alguns retrocessos ao longo dos anos 80 e 90, o tema dos direitos humanos continuou presente na agenda política do país graças à grande mobilização popular e interesse social no tema, além de contar com o apoio expressivo de importantes lideranças políticas comprometidas com a causa dos direitos humanos.

No caso do Brasil, as elites autoritárias gozaram de ampla de manobra na transição e, conseqüentemente, de enormes prerrogativas na política nacional pós-ditatorial, impedindo que qualquer medida de justiça de transição fosse tomada, seja de esclarecimento da verdade e/ou de indiciamentos legais. A permanência de lideranças políticas civis do regime anterior apresentou-se como um obstáculo político e institucional à adoção de políticas de verdade e justiça após o período da redemocratização. O contexto político da transição condicionou a possibilidade de enfrentar a questão do ponto de vista legal e institucional. Assim, o Brasil apresentou um “tímido” padrão de justiça de transição em comparação ao processo de confrontação do passado autoritário desenvolvido na Argentina, que contou com amplo apoio popular à causa dos direitos humanos e um ambiente político transicional favorável às políticas de verdade e justiça.

O panorama da justiça de transição no Brasil só começa a tomar um novo rumo a partir do ano de 1995 com a aprovação da Lei que reconhecia a responsabilidade do Estado nas mortes e desaparecimentos ocorridos durante o período da ditadura militar e com a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). O foco dessas primeiras iniciativas governamentais de justiça de transição e das demais que se seguiram foi no âmbito da reparação financeira, com o pagamento de indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos políticos e, posteriormente, com a instituição da Comissão de Anistia, os perseguidos e ex-presos políticos também passaram a ter direito à reparação indenizatória.

O resultado final do trabalho da CEMDP, apesar de não ter o objetivo investigativo de uma comissão da Verdade, trouxe ao conhecimento público a identidade das vítimas e a magnitude dos atos da repressão política. Entretanto, do ponto de vista do conhecimento da *verdade*, os familiares dos desaparecidos políticos ainda esperam por uma resposta acerca da localização dos restos mortais dessas pessoas, as circunstâncias das mortes, os envolvidos no crime e responsabilização penal destes. No que diz respeito ao julgamento dos envolvidos nas violações de direitos humanos, pouco se avançou e as únicas condenações ocorreram em decorrência de processos judiciais de caráter civil e de ações que utilizaram o direito internacional dos direitos humanos para reafirmar a obrigação do Estado em investigar os fatos relacionados à repressão, punir os responsáveis e adotar uma série de medidas de reparação às vítimas e de divulgação e preservação da memória deste passado.

Desta forma, o tema da justiça de transição continua a reverberar na esfera pública brasileira devido a demandas insatisfeitas no que concerne à punição dos militares e civis envolvidos em *crimes de lesa humanidade*; à abertura total dos arquivos oficiais referentes à repressão estatal; e ao esclarecimento e ampla difusão dos fatos ocorridos durante a ditadura militar, especialmente no que diz respeito ao destino dos desaparecidos políticos. Portanto, o processo de justiça de transição no Brasil é marcado por sua incompletude, por sua fragilidade no enfrentamento da herança autoritária de violações de direitos humanos no âmbito da justiça e do conhecimento da verdade, apesar dos avanços já mencionados das dimensões da reparação moral e material das vítimas da repressão e seus familiares.

Por fim, acreditamos que esclarecer, divulgar e narrar acontecimentos trágicos de uma nação pode contribuir, mesmo que indiretamente, para fortalecer e aprofundar a construção democrática de sociedades que herdaram um legado de violência e repressão política. As políticas de justiça de transição serviriam para: no momento da redemocratização, alicerçar o processo de transição democrática em novas bases “fundacionais”, promovendo a ruptura com o regime anterior; no período democrático, aprofundar a crença nos valores democráticos por meio de ações que visem a dar amplo conhecimento do passado autoritário, incluindo outras medidas de justiça de transição, como as políticas de reparação e indenização; incorporar a discussão pública do passado às questões políticas e entendê-la como uma forma de aprendizado histórico, de catarse coletiva e de reflexão sobre o futuro. Essas iniciativas, para além do seu importante efeito dissuasório de futuras atrocidades contra os direitos humanos, estabeleceriam padrões de justiça e limites do “tolerável” em uma sociedade democrática.

4. Referências

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo T. (2010). Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. *Revista Anistia: política e justiça de transição*, Dossiê Reparação, n.3, janeiro/junho, p.108-139.

ACUÑA, Carlos H; SMULOVITZ, Catalina. (1995). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: ACUÑA, Carlos H; JELIN, Elizabeth; BOMBAL, Inés González; LANDI, Oscar; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, p.21-99.

ALVES, José Augusto Lindgren. (1994). O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil. **Cadernos do IPRI**, Brasília, n.10, nov, p.7-28.

AMERICA WATCH; CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. (1991). *Verdad, y Justicia en la Argentina: actualización*. Buenos Aires: Paz Producciones.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. (1985). *Brasil: nunca mais*. Petrópolis: Vozes.

BOMBAL, Inés González. (1995) “Nunca Más”: el juicio más allá de los estrados. In: ACUÑA, Carlos H; JELIN, Elizabeth; LANDI, Oscar; PRZEWORSKI, Adam; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, p.195-216.

BRITO, Alexandra Barahona de (2004). Introdução. In: BRITO, Alexandra Barahona de; ENRÍQUEZ, Cármen González; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar (orgs.). **A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, p. 31-62.

BRITO, Alexandra Barahona de; ENRÍQUEZ, Cármen González; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar (orgs.). (2004). *A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

BICKFORD, Louis. (2000). O movimento dos direitos humanos chileno: um complexo legado do regime autoritário. *Contemporaneidade e Educação*, Ano V, n. 8, 2º sem, p.92-111.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.140 de 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 dez.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm>. Acesso em: 15 nov.2011.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Especial sobre Mortos e desaparecidos Políticos. (2007). *Direito à verdade e à memória*. Brasília, DF: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos.

CERRUTI, Gabriela. (2001). Entre la fetichización y el duelo: la historia de la memoria. *Revista Puentes*. Año 1, n.3, março.

CHEDIEK, Jorge. Apresentação. In: REÁTEGUI, David (Org.). (2011). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, p.15-16.

COMISSÃO de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado (IEVE). (2003). *Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)*. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: Imprensa Oficial.

COMISIÓN Nacional Sobre Desaparición de Personas (CONADEP). *Nunca Más*. 6 ed. Buenos Aires: EUDEBA.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos da Organização dos Estados Americanos. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Caso Julia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia” vs. Brasil). San Jose, sentença de 24 nov.2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 25 jan.2012.

HALBWACHS, Maurice. (2004). *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro.

HUNTINGTON, Samuel. (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.

JELIN, Elizabeth. (1995). La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina. In: ACUÑA, Carlos H; BOMBAL, Inés González; LANDI, Oscar; PRZEWORSKI, Adam; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, p.104-145.

JELIN, Elizabeth. (2003). *State repression and the labors of memory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

KAISER, Susana. (2002). Escraches: demonstrations, communication and political memory in post-dictatorial Argentina. *Media, Culture and Society*, 24, 499-516.

MARENCO, André. (2007). Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p.73-105.

MEZAROBBA, Glenda. (2010). Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, edição em português v.7, n.13, p. 7-24.

MIGNONE, Emilio. (1991). *Derechos humanos y sociedad: el caso argentino*. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional/Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. (1999). *Dos filhos deste solo: mortos e desaparecidos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Boitempo.

NASCIMENTO, Gilberto; MARTINS, Rodrigo. (2008). Impunes, por enquanto: a Procuradoria da República quer punir procuradores e mandantes. *Carta Capital*, São Paulo, 25 jun. Seu País, p.24-30.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WHITEHEAD, Laurence. (1988). *Transições do regime autoritário. América Latina*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. (1988). *Primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1988). Introdução aos casos latino-americanos. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

PEREIRA, Anthony W. (2010). *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra.

PIOVESAN, Flávia. (2010). Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, p. 91-107.

PRZEWORSKI, Adam. (1995). Presentación. In: ACUÑA, Carlos H; BOMBAL, Inés González; JELIN, Elizabeth; LANDI, Oscar; QUEVEDO, Luis Alberto; SMULOVITZ, Catalina; VACCHIERI, Adriana. *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, p.13-18.

REÁTEGUI, David (Org.). (2011). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição.

RONIGER, Luis; SZNAJDER, Mario. (2004). *O legado de violações dos direitos humanos no cone sul*. São Paulo: Ed. Perspectiva.

SANTOS, Cecília MacDowell. (2009). A justiça ao serviço da memória: mobilização jurídica transnacional, direitos humanos e memória da ditadura. In: SANTOS, Cecília Macdowel; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (orgs). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. Vol.2. São Paulo: Hucitec, p.472-493.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. (2007). The emergence and the impact of human rights, *Journal of Peace Research*, Los Angeles, Sage Publications, v.44, n.4, p.20-1.

STEPAN, Alfred. (1988). As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 521-562.

TEITEL, Ruti. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, v.16, p. 69-94.

TEITEL, Ruti G. (2000). *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press.

TEITEL, Ruti. (1996). How are the new democracies of the southern cone dealing with the legacy of past human rights abuses?. In: KRITZ, N (ed). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, v.1, p.146-153.

TELES, Edson. (2007). *Brasil e África do Sul: memória política em democracias herdeiras de regimes autoritários*. Tese de doutorado em Filosofia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

VAN ZYL, Paul. (2011). Promovendo a justiça transicional em sociedade pós-conflito. In: REÁTEGUI, David (Org.). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição.

ZALAUQUETT, Jose. (1996). Confronting human rights violations committed by former governments: principles applicable and political constraints. In: KRITZ, N (ed). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, v.1, p.3-81.