

Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Volume 11

MEMÓRIA VERDADE E JUSTIÇA

EFDH-MG | Polos de Cidadania | SEDPAC (MG)

Coleção Cadernos de Direitos Humanos

MEMÓRIA VERDADE E JUSTIÇA

EFDH-MG | Polos de Cidadania | SEDPAC (MG)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG

Reitor - Jaime Arturo Ramírez

Vice-Reitora - Sandra Regina Goulart Almeida

Pró-Reitora de Extensão (PROEX)

Prof.^a Dr.^a Benigna Maria de Oliveira

Pró-Reitora Adjunta de Extensão (PROEX)

Prof.^a Dr.^a Cláudia Mayorga

Faculdade de Direito - FD

Diretor - Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme

Vice-Diretor - Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba

Programa Polos de Cidadania

Coordenação Acadêmica e Geral

Prof.^a Dr.^a Miracy Barbosa de Souza Gustin (FD | UFMG)

Prof.^a Dr.^a Sielen Barreto Caldas de Vilhena (FD | UFMG)

Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias (FAFICH/UFMG)

Prof.^a Dr.^a Marcella Furtado de Magalhães Gomes (FD | UFMG)

Prof. Fernando Antônio de Melo (Teatro Universitário/UFMG)

Coordenadora de Gestão - Fernanda de Lazari

Analista de Comunicação - Cristiano Pereira da Silva

Escola de Formação em Direitos Humanos - EFDH

Coordenação: Prof.^a Dr.^a Marcella Furtado de Magalhães Gomes

Subcoordenação: Egidia Maria de Almeida Aiexe

Pesquisadora - Laís Gonçalves de Souza

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador - Fernando Damata Pimentel

Secretário de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – Nilmário Miranda

Subsecretário de Estado de Promoção e Defesa de Direitos Humanos - Leonardo Soares Nader

Superintendente de Promoção de Direitos Humanos - Mirella Vasconcelos Barbosa Ferreira

Diretora de Políticas de Promoção em Direitos Humanos - Eduarda Lorena de Almeida

Equipe técnica da Diretoria de Políticas de Promoção em Direitos Humanos – Camila Felix Araujo

EXPEDIENTE

Autor Texto Base: Emilio Peluso Neder Meyer

Revisão do conteúdo: Camila Felix Araujo, Marcella Furtado de Magalhães Gomes e Vanuza Nunes Pereira.

Revisão Gramatical: Marcella Furtado de Magalhães Gomes

Diagramação e Capa: Cristiano Pereira da Silva

Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Direitos Humanos e Cidadania: Memória, Verdade e Justiça. Emilio Peluso Neder Meyer. V.11. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016.

ISBN: 978-85-68743-13-3

1. Direito público 2. Direito constitucional
3. Direitos Humanos 4. Direitos e deveres do cidadão

CDU - 342.7

Programa Polos de Cidadania

Av. João Pinheiro, 100 - Prédio I - 6º andar - Centro (Faculdade de Direito UFMG) BH | MG | CEP: 30130-180.

Tel.: (31) 3409-8637

Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania - SEDPAC

Rod. Pref. Américo Gianetti, 4001 | B.: Serra Verde - BH / MG | Prédio Gerais / 2º andar | CEP: 31630-901 |

Tel.: (31) 3916 8335

Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Coleção Cadernos de Direitos Humanos

MEMÓRIA VERDADE E JUSTIÇA

EFDH-MG | Polos de Cidadania | SEDPAC (MG)



SECRETARIA DE
DIREITOS HUMANOS,
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
E CIDADANIA



Sumário

Apresentação.....	9
Introdução	11
2. Justiça de Transição	14
3. Elementos da justiça de transição	19
4. Justiça de transição no Brasil.....	23
5. A Lei de Anistia de 1979	27
6. O Processo de Redemocratização	
da Constituição de 1988	31
7. A Justiça de Transição no pós-1988:	
Constituição e Direito Internacional	
dos Direitos Humanos.....	35
8. O Sistema de Reparações a partir da	
Constituição de 1988	39
9. O Direito à Memória e à Verdade	43
10. Responsabilização por Crimes contra a Humanidade	51
11. Reformas Institucionais: Permanência da Cultura Repressiva	
nas Instituições de Justiça e Segurança	57
12. Memória, Verdade e Justiça: Mídias e Rede Sociais	61
4. Conclusão	72
Glossário.....	74

Apresentação

A ESCOLA DE FORMAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e o Programa Polos de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG, em parceria com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) apresentam o projeto Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) a ser desenvolvido predominantemente na modalidade à distância e/ou semipresencial¹, como proposta permanente no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). O projeto foi elaborado pelo Programa Polos de Cidadania, em parceria com a SEDPAC, e esperamos contar em breve com novos parceiros em sua execução.

A EFDH propõe a formação continuada sobre Direitos Humanos no intuito de contribuir para o fortalecimento da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e para a construção de uma cultura de paz², por meio da Rede de Educação em Direitos Humanos de Estado de Minas Gerais. Para tanto, trabalhar-se-á com temáticas transversais, tais como: introdução aos Direitos Humanos, criança e adolescente, mulher e gênero, diversidade sexual, pessoa idosa, igualdade racial, pessoa com deficiência, comunidades tradicionais, cidadãos em situação de

rua, direito à memória e à verdade, dentre outros.

Compreende a iniciativa de implantação da Escola de Formação em Direitos Humanos a realização de diversas ações educativas, em modalidades distintas, como extensão (atualização e aperfeiçoamento), especialização e graduação tecnológica, dentre as quais, inicialmente, faz-se necessário ressaltar a oferta de cursos de

ARQUITETURA DO PROGRAMA

Escola de Formação em Direitos Humanos



1 Estas modalidades serão desenvolvidas em conjunto com a Universidade Aberta Integrada e dos Centros Vocacionais Tecnológicos da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES).

2 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. SDH, MEC, UNESCO. 2007. p.11.

atualização em direitos humanos, como também o desenvolvimento de pesquisas e materiais didáticos diversos envolvendo as temáticas e os seguimentos supracitados.

Para que seja um instrumento de transformação da realidade dos agentes envolvidos nesse processo de aprendizagem, as ações da EFDH devem adotar uma postura de constante interação entre teoria e prática na área de Direitos Humanos, dando-se especial atenção à experiência dos alunos. Espera-se, assim, realizar uma verdadeira troca de saberes para que a EFDH também possa fornecer à SUBDH e outras áreas do Governo de Minas informações que subsidiem, se necessárias, alterações ou construções de novas políticas públicas.

Além disso, a ressignificação da abordagem dos Direitos Humanos deve ser tarefa permanente em razão da complexidade social atual e da pluralidade e diversidade dos cidadãos, a quem as Políticas Públicas se destinam. Nesse sentido, a prática da interdisciplinaridade, com as diversas temáticas e vieses abordados pela EFDH, contribuirá para a atuação consistente das equipes que se voltam para esse trabalho.

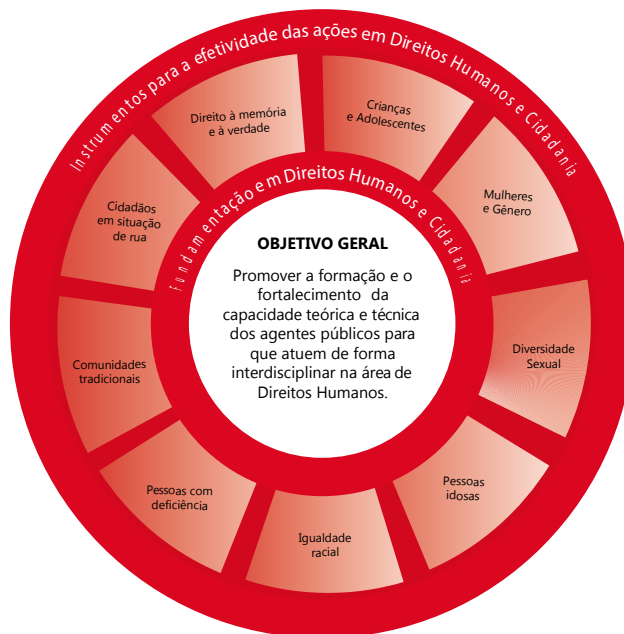
Para atender a essas diretrizes, a Escola de Formação em Direitos Humanos contará com a seguinte arquitetura:

Todo profissional de Políticas Públicas de educação, saúde, assistência social, segurança pública, da sociedade civil, dentre outras, deve desenvolver uma visão crítica e reflexiva sobre representação social dos Direitos Humanos, no contexto das demandas atuais, desconstruir preconceitos e identificar os principais mecanismos para sua promoção e garantia, bem como conhecer a forma de sua utilização.

Por todos esses fatores, constituiu-se a Escola de Formação em Direitos Humanos para garantir a aprendizagem continuada e permanente na temática no Estado de Minas Gerais.

ARQUITETURA DO PROJETO

Curso de Direitos Humanos e Cidadania



1. Introdução

A associação entre **memória, verdade e justiça** está diretamente relacionada com a temática dos direitos humanos; isto porque, tais conceitos passaram a ser, eles mesmos, objeto de justificação de direitos universalmente reconhecidos. Esta associação tornou-se algo central na história mundial, principalmente, com o período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. Mesmo antes desse momento, ainda no século XX, a partir de 24 de abril de 1915, o povo armênio seria vítima de uma deportação forçada e extermínio coletivo praticada pelo Estado turco, no que viria a ser regulado, posteriormente, como genocídio. O número de vítimas é calculado

entre 1,5 milhão e 2 milhões de pessoas; a ausência, contudo, de uma investigação séria a respeito do que ocorreu é um bom exemplo de como a memória pode ser afetada pela falta de verdade e pela não ocorrência de justiça. Ainda hoje, a Turquia insiste em negar os crimes, atribuindo-os às consequências de uma guerra civil. Atualmente, o próprio Papa Francisco se posicionou e destacou o caráter horrível daqueles atos¹.

Foi, contudo, a primeira vez em que se falou em **crimes praticados contra a “lei da humanidade”**, justamente com o objetivo de demonstrar que a crueldade de tais atos atinge toda a humanidade. A prática de crimes em larga escala, utilizando-se do próprio Estado como instrumento, assim como o desaparecimento de vestígios e provas seriam atos corriqueiros



Imagem da marcha dos armênios (fonte: http://es.wikipedia.org/wiki/Genocidio_armenio).

SAIBA MAIS:

Memória, verdade e justiça são conceitos abertos. Uma aproximação, contudo, sugere que a memória pode ser entendida como o complexo de fenômenos que, individual ou coletivamente, une o passado e os fatos a eles associados com a identidade. A **verdade** consistiria, no campo desse trabalho, em uma possibilidade de acesso ao conhecimento e à revisão de fatos tomados como oficiais por envolverem políticas do Estado. A **justiça**, de seu lado, toca nas questões de responsabilização e restabelecimento de relações que se tornaram conflituosas, justamente porque baseadas em graves violações de direitos humanos. As violações aos direitos humanos parecem ser daquelas práticas que, infelizmente, acontecem com muita frequência. Embora pareçam ter sempre a mesma forma, aquelas que acontecem em períodos de uso da força, como durante guerras ou regimes autoritários, tem efeitos específicos e perversos, em especial porque nestes contextos os detentores da força tentam varrer de nossa memória seus abomináveis atos contrários aos direitos humanos. Por isso, o resgate dos fatos, a promoção da apuração e do esclarecimento público das violações praticadas nesses períodos da história são condições essenciais à efetivação da verdade histórica e da justiça, o que faz do direito à memória, à verdade e à justiça, também, direitos humanos. A **justiça de transição**, portanto, é o instrumento construído para possibilitar a preservação da memória histórica e a formação pública da verdade sobre estes períodos. As peculiaridades históricas de cada sociedade influenciam no tipo de justiça de transição que irá emergir, ou seja, no modo como o passado será enquadrado nas diversas instâncias do Estado Democrático de Direito e da sociedade.

durante a Segunda Guerra Mundial. O filme *Katyn* mostra como a União Soviética, no início da guerra, assassinou inúmeros oficiais poloneses rendidos e desarmados e procurou

fazer com que o passado não existisse.

A Alemanha, durante a guerra, elevou o número de mortes a uma escala industrial, deixando

SAIBA MAIS:

a expressão “crimes praticados contra a ‘lei da humanidade’” seria a primeira a aparecer na história e que antecederia a expressão “crimes contra a humanidade” ou, como preferem alguns, “crimes de lesa humanidade”. Todas elas se ligam a crimes tão graves que desconsideram o que de humano há em suas vítimas.

Para saber mais:

segundo o Estatuto de Roma, o “**genocídio**” é um crime praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso.

O “**crime de guerra**” é aquele praticado com violação das Convenções de Genebra

de 1949, que definem as regras básicas para direitos de pessoas, combatentes ou não, em situações de guerra.

Já os “**crimes contra a humanidade**” são os crimes cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer

população civil, havendo conhecimento desse ataque.

Veja mais em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm, acesso 29/5/2016.

claro o propósito de exterminar a raça judia. Não só os crimes de genocídio, mas também crimes de guerra, motivaram a instalação do famoso **Tribunal de Nuremberg**, o primeiro tribunal internacional que julgou agentes estatais e os responsabilizou individualmente por diversos crimes, entre eles, crimes contra a humanidade.

A importância do tribunal está em que, pela primeira vez, não poderiam os membros do

Estado alegar a incidência de imunidades que pudessem afastar sua responsabilização. Esta era uma tradição geral no Direito Internacional até aquele momento: sempre que um representante estatal, principalmente Chefes de Estado, pudesse ser responsabilizado por crimes internacionais (como os crimes de guerra, pirataria ou genocídio) as imunidades afastariam tal responsabilização, dado que ele seria representante da soberania que todo

Saiba mais:

o **Tribunal de Nuremberg** corresponde ao conjunto de tribunais militares instalado pelos aliados vencedores da Segunda Guerra com vistas a punir líderes da Alemanha nazista. Ele é muito criticado por se apresentar como um tribunal de exceção estabelecido pelos vencedores de uma guerra. Por outro lado, ele determinou as bases de uma responsabilização por atrocidades de guerra. O “Julgamento de Nuremberg”, filme de Stanley Kramer de 1961, costuma ser lembrado como uma referência.



Entrada do campo de concentração de Auschwitz.

Fonte: Richard Blanshard/Chanel 4, em <http://www.theguardian.com/film/2015/jan/09/holocaust-film-too-shocking-to-show-night-will-fall-alfred-hitchcock>²

Estado possui. Apesar de ainda presentes no Direito Internacional, após o Tribunal de Nuremberg, as imunidades passaram a ter uma incidência cada vez menor em relação a crimes de maior gravidade, principalmente aqueles que atingissem toda a humanidade.

A preocupação em tentar deixar claro que os crimes praticados no curso da Segunda Guerra não seriam esquecidos deu início a uma aproximação cada vez maior entre memória, verdade e justiça. Noções como **crimes contra a humanidade** foram fundamentais para o desenvolvimento de um campo do Direito Internacional que passou a ser chamado de **Direito Internacional dos Direitos**

Humanos. Nesse contexto, o surgimento de instituições como a ONU – Organização das Nações Unidas, com sua **Carta das Nações Unidas**, assim como outros instrumentos jurídicos como a **Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio** foram de elevado valor para pavimentar as bases do Direito Internacional dos Direitos Humanos (PETERKE, 2009). Tais mudanças internacionais cooperarão diretamente na discussão sobre como lidar, em períodos democráticos, com as heranças de regimes de exceção.

SAIBA MAIS:

o **Direito Internacional dos Direitos Humanos** corresponde ao conjunto de normas internacionais de proteção dos direitos humanos desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, exigindo que todos os Estados respeitem direitos básicos de todas as pessoas. Ele vai além do Direito Humanitário, uma vez que este estaria preocupado especificamente com situações de conflitos de guerra.

um **regime democrático** pode ser caracterizado, basicamente, como aquele que garante a participação do povo nas decisões políticas e em que há o respeito aos direitos fundamentais. Já um **regime de exceção** seria aquele instalado sem respeito à soberania do povo e de suas decisões (por exemplo, um golpe) e em que há respeito apenas formal da lei e, na maioria das vezes, violações inúmeras de direitos humanos.

2. Justiça de Transição

É diante desse pano de fundo que se poderia começar a pensar a **justiça de transição**, ainda que o termo só venha a aparecer décadas mais tarde (TEITEL, 2011)³. Apesar de alguns autores remeterem a noção para um passado ainda mais remoto – por exemplo, as derrubadas em Atenas de oligarquias em 411 a.C. e 404-403 a.C., com a restauração de democracias (ELSTER, 2004, p. 5) – tem prevalecido o entendimento de que é apenas na modernidade que a justiça de transição passa a ser efetiva.

Sua construção, contudo, foi precedida por estudos próprios da Ciência Política que desenvolveram o que se costumou chamar de **transitologia**. A transitologia optava por uma abordagem mais descritiva (ou seja, apenas fazia observações sem exigir o cumprimento de alguma determinação) do problema das mudanças de regimes de

exceção para regimes democráticos. Não havia uma preocupação de caráter normativo (é dizer, com exigência do cumprimento de normas mínimas), tal qual aconteceria em relação à justiça de transição. Essa literatura enfrentou diretamente todas as incertezas que permeavam as mudanças de regime que ocorreram nos idos das décadas de 1970 e 1980, com o desmonte de ditaduras na América Latina e no Leste Europeu, por exemplo. Na série de estudos desenvolvidos no âmbito do projeto *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe*, do Woodrow Wilson Center, publicado por Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986), há, constantemente, a tentativa de produzir uma metodologia própria para lidar com as incertezas que um processo de transição

SAIBA MAIS:

a **justiça de transição** envolve o conjunto de medidas que determinam a efetiva mudança de um regime autoritário para um regime democrático. Ela se diferencia da **transitologia**, que busca apenas observar o que acontece nesses momentos de mudança. Assim, a justiça de transição exige que certas normas de responsabilização, memória e verdade, reparações e reformas institucionais sejam cumpridas. “A justiça de transição é, então, o conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades” (Conforme documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU - UN Security Council- The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report Secretary-General, S/2004/616).



Cena de julgamento no Tribunal de Nuremberg.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Julgamentos_de_Nuremberg

geraria. Assim, apesar da incerteza, poder-se-ia dizer que seria possível verificar: a) uma busca de consolidação da democracia, ou seja, uma tentativa de consolidar a participação popular; b) a indeterminação dos eventos deve ser estudada pelos que se envolvem nos estudos dos fenômenos da transição, ou seja, os mesmos estudiosos da transitologia estavam envolvidos com a mudança; c) uma metodologia específica deveria ser desenvolvida, em outras palavras, um conjunto de métodos de estudo próprios

deveria ser construído (MEYER, 2014)⁴.

Seria necessária, desse modo, uma nova perspectiva das transições, algo que pudesse somar ao ponto de vista descritivo próprio da Ciência Política exigências normativas que impusessem um caminho a ser seguido nas transições. Mais do que apenas diagnosticar o modo como as transições ocorriam, era necessário destacar o que seria necessário cumprir em termos de normas, para que não ocorresse qualquer transição, mas uma

transição com justiça, ou seja, uma transição que cumpra requisitos mínimos de satisfação em relação aos que foram atingidos pelo regime de exceção. Curiosamente, se, por um lado, autores como O'Donnell participaram diretamente de momentos transicionais como atores da sociedade civil, por outro lado, no momento de construção conceitual da justiça de transição, outros acadêmicos e atores de defesa dos direitos humanos também teriam um papel central na sua edificação.

É o que adverte Arthur (2009). Mesmo que o termo pudesse ser encontrado em um obscuro livro da década de 1940⁵, foi o embate acadêmico ligado ao contexto político que acabou por consolidá-lo. Assim, passou-se a referendar que apenas a transição para a democracia deveria ser reivindicada. Isto por conta de fatores como o aumento de segmentos populacionais buscando reformas democráticas, a diminuição da legitimidade da associação entre teorias democráticas e teorias da modernização e o destaque dado aos direitos humanos no final da década de 1970 (MEYER, 2014, p. 7). A busca pela democracia deixa de ser algo apenas afeto a determinadas camadas da população, passando alcançar a sociedade como um todo. Além disso, deixa-se de lado a ideia de que para se falar em democracia, primeiro os países devem se consolidar economicamente. Por fim, políticas de direitos humanos ganharam muita força no final da década de 1970 – basta pensar em como o governo do Presidente americano

Jimmy Carter (1977-1981) teve essa marca. Ainda assim, o delineamento de um outro conceito também muito ligado a incertezas não refutará a possibilidade de ser reconstruído permanentemente: a justiça de transição é, e será, pelo menos por longo tempo, um conceito em constante reinterpretação.

De qualquer modo, valeria a pena recorrermos a uma das maiores difusoras da justiça de transição para termos em mente **três fases** nas quais é possível observar o percurso desse conceito. Ruti Teitel (TEITEL, 2003, p. 70) destaca que a justiça de transição conta com uma **primeira fase**, que remete justamente aos elementos aqui mencionados: ela aparece após 1945 e se consolida perante a estrutura contemporânea do Direito Internacional. Tal fase teria uma curta duração, chegando apenas até a década de 1950, quando o império da Guerra Fria acarretaria um impasse para a justiça de transição: com seu advento, houve uma despreocupação com políticas de direitos humanos, passando a polarização EUA e URSS a impulsionar medidas autoritárias. Nesta fase, destacam-se mecanismos de responsabilização individual, ou seja, julgamentos, e reforma nas instituições, em outras palavras, mudanças no Estado de forma a retirar resquícios autoritários.

A **segunda fase** da justiça de transição liga-se ao processo de democratização conhecido, na expressão de Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1994),

como “terceira onda”⁶. Uma generalizada fragmentação política será composta pela queda da União Soviética no último quarto de século, a derrota de resistentes políticos armados pelas ditaduras sul-americanas no final da década de 1970 e início da década de 1980, assim como pelas transições pós-1989 no Leste Europeu, na África e na América Central. Tal fase é marcada por medidas de reparação (indenizações, reparações simbólicas, pedidos estatais de perdão etc.) e instalação de comissões da verdade como mecanismos transicionais (TORELLY, 2012, p. 110). As comissões da verdade cumpriram o papel de investigar o passado autoritário, ainda que não fizessem julgamentos. Além disto, elementos externos ao Direito aparecem nesse momento, como as ideias de “reconciliação nacional”, ou seja, medidas que possibilitassem que disputas políticas presentes no período autoritário fossem colocadas de lado em prol de um convívio político harmônico.

Já a **terceira fase** da justiça de transição, que acompanha o final do século XX, é, marcadamente, uma fase de internacionalização. Em condições de globalização, aumento da instabilidade política e violência, com inúmeros conflitos de guerra (Iraque, Afeganistão, Líbia, Síria, Ruanda, por exemplo) e migrações forçadas, a justiça de transição aparece como um padrão a ser aplicado em termos de Estado de Direito (*rule of law*). A exigência de Estado de Direito determina que qualquer

ação estatal esteja previamente estabelecida em lei, garantindo-se maior proteção aos indivíduos. Há um retorno à judicialização de temáticas transicionais, mas sob um novo paradigma: se, no passado, faltam instituições internacionais e uma maior participação da sociedade civil, agora, esses elementos se fazem presentes. No plano supranacional, órgãos como o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (<http://www.unictr.org>), o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (<http://www.icty.org>) e o próprio Tribunal Penal Internacional (<http://www.icc-cpi.int/Pages/default.aspx>) criam um acervo mais rico de instrumentos e normas que permitam a consolidação da justiça de transição. Nessa fase, a participação de atores da sociedade civil será fundamental para o movimento de internacionalização: a advocacia de direitos humanos em foros como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (<http://www.corteidh.or.cr>), as pressões por responsabilização e buscas de desaparecidos na Argentina vindas de organizações como as Avós da Praça de Maio (<http://www.abuelas.org.ar/portugues/historia.htm>), assim como a criação de ONG’s como o *International Center for Transitional Justice* (<https://www.ictj.org>) foram de extrema importância para alterar o panorama de relações com períodos de exceção.

Saiba Mais:

“(…) Atualmente a justiça de transição tem parâmetros, standartes e enfoques comuns que a identificam como instituto típico da passagem de um regime político (no qual houve graves violações dos direitos humanos) para outro, cuja expectativa é de paz e de consolidação de valores democráticos. Os objetivos da justiça de transição giram em torno do reconhecimento das vítimas, do fortalecimento da confiança cívica e do comprometimento do Estado Democrático de direito com a efetividade dos direitos fundamentais.

As análises da justiça de transição (e suas singularidades) se voltam para as medidas concretas adotadas em relação à prestação de contas sobre as atrocidades praticadas (*accountability*), à estabilidade, à reforma institucional e à democratização. Se antes o importante era discutir se caberia ao Estado cumprir ou não as obrigações da justiça de transição, hoje o desafio colocado, inclusive para o Brasil, é o de refletir como cumprir as suas obrigações e quais as melhores estratégias e mecanismos.” (SOARES, 2010, Dicionário de Direitos Humanos, Justiça de transição).

3. Elementos da justiça de transição

A partir das próprias fases apresentadas por Ruti Teitel, pode-se intuir aqueles que seriam os elementos constitutivos ou instrumentos básicos da justiça de transição. Vale registrar que tais elementos foram incorporados ao Direito Internacional por meio do Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas S/2004/616 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012)⁷. O relatório foi elaborado após uma série de reuniões do Conselho de Segurança da ONU que visavam debater formas de se atingir justiça e Estado de Direito em sociedades pós-conflito. Dentro dos objetivos da justiça de transição, estariam a possibilidade de estabelecimentos de legitimidade estatal (*accountability*, um termo inglês de difícil tradução, mas que remete a necessidade de instituições estatais legítimas) e uma possível reconciliação. A reconciliação, vez por outra, é lembrada como elemento essencial da justiça de transição – o problema é que um discurso de reconciliação pode acabar pondo abaixo reivindicações normativas de direitos humanos impossíveis de serem afastadas⁸. Por exemplo, em vários casos, a reconciliação é usada como justificativa para estabelecer anistias que apagariam atos criminosos praticados pelo Estado no passado autoritário; daí que a reconciliação agiria como uma pacificação política forçada, mas que pode comprometer medidas importantes como as de responsabilização criminal. Estas demonstrariam que o Estado não tolera mais violações de direitos

humanos. Por isto é que o documento do Secretário-Geral da ONU parece caminhar em um sentido mais adequado quando invoca os dispositivos de que dispõe a justiça de transição: responsabilizações individuais, reparações, busca da verdade, reformas institucionais, demissões e vedação de acesso a cargos públicos, entre outros.

Desse modo, uma chave de leitura da justiça de transição pode muito bem decorrer de uma estrutura básica:

- a) Responsabilização criminal individual: julgamentos de agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos;
- b) Direito à memória e à verdade: leis de acesso à informação, comissões da verdade e outras medidas de conhecimento de informações de Estado;
- c) Reparções: indenizações pagas às vítimas e seus familiares, reparações simbólicas como mudanças de nomes de ruas, praças etc.;
- d) Reformas institucionais: demissão de agentes ligados às violações de direitos humanos, formação de forças de segurança pública em direitos humanos.

É essa estrutura que tem se consolidado entre os estudiosos da justiça de transição. Van Zyl acrescentará apenas a reconciliação (VAN ZYL, 2009). Teitel também incorpora a importante análise de como a justiça de

SAIBA MAIS:

o **Constitucionalismo** é um movimento que se consolida a partir das Revoluções Francesa e Norte-Americana, insistindo na adoção de Constituições por Estados que buscassem se utilizar do poder político de forma legítima. Ele tem como estruturas tradicionais: organização do Estado; direitos fundamentais; separação de poderes; Estado de Direito, entre outras.

O **poder constituinte originário** é o poder que estabelece uma Constituição, de modo regular por meio de uma assembleia constituinte. Ele cria também o poder constituinte derivado de reforma, responsável por alterar o texto da Constituição, através de um procedimento fixado constitucionalmente (em geral, emendas constitucionais).

A **teoria familiar do poder constituinte**, atribuída a Emmanuel Sieyès, ainda no século XVIII, estabelecia que o poder constituinte rompe sem limites com a ordem jurídica anterior. Com associação de poder constituinte e justiça de transição, o que surge é que o poder constituinte deve se preocupar, ao estabelecer uma nova Constituição, em como lidar com o passado autoritário.

transição afeta as estruturas tradicionais do Constitucionalismo, principalmente no que respeita ao poder constituinte originário (TEITEL, 2000, p. 191). De fato, de uma antiga perspectiva de total ruptura com o desenho político e jurídico de uma determinada sociedade, na ótica da teoria familiar do poder constituinte, passa-se, com a justiça de transição, a uma demanda normativa por um enfrentamento do passado pré-constitucional. Esse enfrentamento será fundamental para conformar o modo como instituições estatais devem trabalhar com o legado autoritário, bem como definir a relação entre memória, direito e cidadania.

Verifica-se, assim, que a consolidação normativa da justiça de transição anda de mãos dadas com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O asseguramento de seus elementos não é uma pretensão recente; ela aparece, no mínimo, com término da Segunda Guerra Mundial. Este e outros eventos do século XX foram fundamentais para demonstrar como o próprio Estado pode ser instrumentalizado para praticar crimes contra a população que deveria proteger. Com essa finalidade, ele tem à mão todos os dispositivos para não só atingir tal finalidade, mas, principalmente, desfazer-se de provas que possam redundar em responsabilizações no futuro.

4. Justiça de transição no Brasil

Os esforços para a consolidação no Brasil das exigências normativas da justiça de transição na atualidade concentram-se, em grande parte, na relação da ordem constitucional e política inaugurada em 1988 com a ditadura de 1964-1985. A estrutura criada para eliminar a dissidência política do regime de exceção acompanha o golpe de 1964. Tal estrutura foi formada por cassações de direitos e mandatos políticos, censura, reformas legislativas, controle de sindicatos, igrejas, partidos, sobretudo por meio de graves violações de direitos humanos correspondentes a crimes contra a humanidade. A repressão política foi a característica mais clara de todo o regime.

O arcabouço legal que sustentou a repressão formou-se de atos institucionais, atos complementares e rupturas constitucionais. A Constituição de 1946 foi descumprida e violada não só com o próprio golpe, mas com a imediata adoção do Ato Institucional nº 1/1964, cujo preâmbulo redigido por Francisco Campos invocava diretamente a suposta incidência de um poder constituinte revelador de uma dita “revolução”. Veja-se:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte.

Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.⁹

A sequência de novos atos institucionais, com o ápice do Ato Institucional nº 5/1968, somada à Constituição de 1967 e à Emenda Constitucional nº 1/1969, ao lado do Decreto-Lei 314/1967, do Decreto-Lei 898/1969, da Lei 6.620/1978 e da Lei 7.170/1983, formaram o panorama jurídico repressivo que orientaria a repressão. Tal panorama é todo ele percorrido pela doutrina da segurança nacional. Tal ideologia nasceu nos Estados Unidos como uma forma de delinear o combate ao “avanço comunista”. Três elementos básicos a integram: a ideia de nação que se expressa no Estado; a

SAIBA MAIS:

- Ato Institucional nº 5/1968: adotado no governo do ditador Costa e Silva, estabeleceu uma série de graves restrições a direitos, como a suspensão da ação de habeas corpus (ação judicial para a proteção da liberdade de locomoção) para presos políticos;
- Constituição de 1967: Constituição adotada pelo regime ditatorial. Apesar de ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, ela é considerada uma Constituição outorgada, ou seja, imposta, tendo em vista as inúmeras restrições ao processo político naquele momento;
- Emenda Constitucional nº 1/1969: emenda que alterou em muito a Constituição de 1967, adaptando-a mais claramente às intenções repressivas do governo autoritário;
- Decreto-Lei 314/1967, Decreto-Lei 898/1969, Lei 6.620/1978 e Lei 7.170/1983: conjunto de dispositivos que definiam os crimes de segurança nacional no Brasil.

bipolaridade mundial advinda da Guerra Fria; e, uma concepção de guerra total. A participação de militares brasileiros em treinamentos com americanos no Canal do Panamá e a fundação da Escola Superior de Guerra em 1949 são fatores fundamentais na incorporação da tese de que haveria um inimigo interno a ser eliminado – a dissidência política, principalmente aquela associada ao comunismo (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014a, p. 337).

Com isto, nota-se que a consolidação de uma estrutura voltada ao combate àquele inimigo interno foi um dos objetivos do regime. Com vistas a efetivar aquele conjunto normativo, foram criados órgãos como os DOI-CODI (Destacamento de Operações

de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna), que tinham por função o entrelaçamento de toda uma cadeia de comando responsável pela repressão. Assim, muito longe de constituir uma prática localizada de agentes com “desvios de comportamento”, os crimes contra a humanidade eram parte da repressão levada a efeito pelo regime.

O recentemente publicado Relatório da Comissão Nacional da Verdade apurou números expressivos que dão conta do tamanho do aparato repressor. Não obstante seja impossível “medir” em números exatos os resultados dos crimes contra a humanidade, alguns desses valores (ainda a serem analisados aqui) dão conta do tamanho do aparato repressor. Chama-

se a atenção nesse momento para isto tendo em vista as indicações da forma sistemática como o regime agia.

Tal repressão em escala industrial foi responsável por conseguir dizimar a resistência armada ao regime ainda no início da década de 1970. Ainda assim, o regime não conseguia mais se sustentar, principalmente por conta de problemas na economia. A transição “lenta, gradual e segura”, imaginada por Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva ainda seria tentada, com alguns sucessos parciais. É preciso lembrar que o objetivo do comando do governo autoritário era fazer uma abertura controlada em direção à democracia, ora agindo de modo mais agressivo (por exemplo, com práticas de tortura ainda em vigor, que levariam à morte de pessoas como Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho), ora de modo mais suave e visando a mudança (por exemplo, na própria forma como o governo enxergava a anistia de 1979, explicada na próxima seção).

5. A Lei de Anistia de 1979

Esse sucesso parcial pode ser verificado em relação ao processo que levou à promulgação e publicação da Lei 6.683/1979, Lei de Anistia. Por um lado, a sociedade se organizou em torno dos Comitês de Anistia para agir politicamente em torno da pauta de anistia para opositores políticos – presos políticos e exilados. Por outro lado, o regime, já no governo do ditador João Baptista Figueiredo, buscou controlar o processo político e obter uma anistia à seu gosto. Mas a participação popular que legitimou a luta pela anistia “ampla, geral e irrestrita” permitiu que a busca por democracia pudesse influenciar tanto a luta pelas “Diretas Já” quanto o processo que culminou na Assembleia Constituinte de 1987-1988.

Carlos Fico (2011, p. 319) marca em 1975 o início das atividades do Movimento Brasileiro pela Anistia como ponto fundamental do início da luta. Ele rememora que alguns militares, como Jarbas Passarinho, viam a volta de opositores históricos como Leonel Brizola, Carlos Prestes e Miguel Arraes, como uma possibilidade de pulverização da oposição política, já que esses políticos tinham perfil bastante diferenciado entre os mesmos, com reivindicações próprias. Já Greco (2003, p. 59) enfatiza a ação dos Comitês Brasileiros pela Anistia em 1977 como momento fundante do debate na sociedade civil, ou seja, como o primeiro grande momento em que a anistia passou a ser um assunto não de Estado, mas da sociedade. Há que se mencionar, ainda,

SAIBA MAIS:

a **anistia** é um instituto jurídico que busca apagar os efeitos criminais de determinados atos, normalmente por seu conteúdo político. Por exemplo, eventuais crimes praticados contra o Estado, como o sequestro de uma personalidade política. A Lei de Anistia de 1979 traz em seu conteúdo a anistia para opositores do regime de exceção, dispositivos que buscam anistiar também agentes da repressão, assim como várias outras normas que dizem respeito à reintegração de servidores em cargos públicos e de particulares às relações de emprego.

as “**Diretas Já**” foi um movimento da sociedade civil brasileira reivindicando a possibilidade de eleição direta para a Presidência da República, nos anos de 1983-1984. O retorno das eleições diretas dependia da aprovação de uma emenda constitucional conhecida como “Emenda Dante de Oliveira” (seu autor), que, contudo, acabou não sendo aprovada pelo Congresso Nacional.

os “Congressos Nacionais pela Anistia”, três grandes reuniões que permitiram a coordenação do movimento, assim como a atuação internacional por meio da Conferência Internacional pela Anistia, organizada em 1979 por Lelio Basso na Itália.

Será essa luta da sociedade civil que demonstrará que o sentido de uma anistia “ampla, geral e irrestrita” nunca esteve ligado à necessidade de uma “anistia de mão dupla”, “auto-anistia” ou “anistia em branco”, ou seja, anistia para os próprios agentes de Estado que cometeram graves violações de direitos humanos, como a que se buscou consagrar com dispositivos da lei. Vejamos o dispositivo mais discutido da Lei de Anistia de 1979:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado).

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

Duas normas são passíveis de interpretação a partir do citado dispositivo. De um lado, o § 1º do art. 1º buscaria, ao referir aos chamados “crimes conexos” instituir uma “auto-anistia” para os agentes de Estado do regime que praticaram crimes contra a humanidade, evitando, portanto, que investigações e processos criminais contra os mesmos pudessem começar. De outro lado, o § 2º do art. 1º procurou, este sim, restringir o sentido de uma “anistia ampla, geral e irrestrita”, ao afastar do benefício anistiador os crimes chamados à época de “crimes de sangue”.

O Projeto de Lei nº 14/1979, que resultaria na Lei de Anistia, apresentado no contexto da iniciativa privativa do Presidente da República (art. 57, inc. VI, da Emenda Constitucional nº 1/1969), será gestado no Ministério da Justiça comandado por Petrônio Portella. O debate parlamentar que se seguiu no processo legislativo foi bastante importante e captou as atenções da sociedade. Mas o resultado do trabalho iria ser destruído com a apresentação de uma emenda substitutiva, ou seja, uma emenda que alteraria a totalidade do projeto, pelo membro da ARENA Ernani Satyro. A emenda parlamentar pouco diferia, entretanto, do projeto original de governo.

O que se verifica é que a lei, tal qual aprovada e

após o procedimento de sanção/veto, trouxe como mudanças em relação ao dispositivo do art. 1º: a) o prazo compreensivo dos fatos anistiados foi alargado, passando do termo final de 31 de dezembro de 1978 para o termo final de 15 de agosto de 1979; b) foram também anistiados os crimes eleitorais; c) foram também anistiados os dirigentes e representantes sindicais. Quanto à “anistia ampla, geral e irrestrita”, ela não aconteceu, pois o § 2º criou as exceções dos crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal; no que respeita à anistia “recíproca” ou de “mão dupla”, esta viria travestida na expressão “crimes conexos”, de modo que nem o Estado declarava sua culpa, nem, à primeira vista, responsabilizações poderiam ser estabelecidas (MEYER, 2012, p. 105).

Com isto, a tentativa de uma transição controlada pelo governo para a democracia parecia surtir efeitos. Com a derrota da Emenda Dante de Oliveira (PEC – Proposta de Emenda à Constituição 05/1983), que possibilitaria a eleição direta para a Presidência da República e a consagração do movimento das “Diretas Já”, mais um fator parecia se somar à manobra do

regime para permitir a chamada abertura para a democracia. Some-se a estes fatores o advento da Emenda Constitucional nº 26/1985 à Constituição de 1967/1969, que convocou a Assembleia Constituinte de 1987-1988. É preciso atentar para o art. 4º da mencionada Emenda Constitucional, porque seu próprio texto começa a indicar um novo sentido, este democrático, para a anistia:

Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no “caput” deste artigo, praticados

SAIBA MAIS:

os **atos de exceção**, nos termos da EC nº 26/1985, poderiam ser classificados em institucionais e complementares. Em verdade, os dois tipos apareciam apenas como tentativas de dar ares de legalidade aos atos praticados pela ditadura; os **atos institucionais** cuidavam de matérias de maior repercussão política, ao passo que os **complementares** atuavam acessoriamente aos institucionais.

no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.
[...]

Veja-se que, agora, a anistia é dirigida apenas àqueles “punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares”. Além disto, o próprio § 1º, apesar de tratar de “crimes conexos”, associa os agentes de tais crimes à demissão ou dispensa do serviço público por motivação exclusivamente política. Já o § 2º direciona a anistia para aqueles punidos ou processados pelos atos previstos no artigo: ou seja, não poderia nunca a anistia da EC nº 26/1985 ser compreendida como uma “anistia em branco”.

6. O Processo de Redemocratização da Constituição de 1988

A permanência de uma tal “auto-anistia” não ocorreria, definitivamente com a Constituição da República de 1988. Fruto de um amplo processo democrático que contou com a contribuição de diversos setores da sociedade, o poder constituinte exercido em 1987-1988 revelou que a transição acabou sendo muito menos controlada do que a cúpula do regime anterior imaginava. Como assinala Barbosa (2012, p. 190), três elementos fundamentais permeiam a compreensão do momento constituinte. Em primeiro lugar, a reconstitucionalização, era, de fato, uma ruptura com o período autoritário, nunca uma continuidade do suposto movimento “revolucionário” de 1964. Em segundo lugar, o procedimento que levou à aprovação da EC nº 26/1985 acabou por se tornar um ensaio da própria constituinte, uma vez que conduzido para além dos limites do próprio Congresso Nacional ante a pressão da sociedade, ampliando-se os atores políticos participantes. Em terceiro lugar, menos do que a forma de convocação, o que importa verificar na EC nº 26/1985 é o caráter soberano que ela destaca para a Assembleia Nacional Constituinte.

O então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Moreira Alves, no momento de instalação da Assembleia Nacional Constituinte, destacara que aquela seria uma ocasião de “conciliação” em que se fechava o “ciclo revolucionário”. Ou seja, ele adotava uma perspectiva conciliatória entre governo e oposição como o fim do

suposto processo revolucionário que teria se iniciado em 1964 – não um golpe, portanto, em sua visão, mas uma revolução. Esse discurso era repetido como um mantra pelas elites políticas mais próximas do regime. A tentativa de controle da transição no processo de adoção de uma nova Constituição ainda seria reforçada com a derrota da proposta de uma Constituinte exclusiva, a adoção de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a Comissão de Notáveis, para elaborar um anteprojeto, a influência clara do governo federal e a coincidência de eleições estaduais em 1986 com aquelas do chamado “Congresso Constituinte”. Ocorre que mesmo aquela Comissão de Notáveis não conseguiu lograr sucesso justamente por conta da pressão popular – o anteprojeto seria arquivado em 24 de setembro de 1986. Assim, contra todos os fatores mencionados, a ampla participação social impôs-se como tônica do processo constituinte.

As regras de funcionamento da Assembleia Constituinte foram debatidas da forma mais aberta que se pode verificar em nossa história constitucional. As propostas de participação direta de setores populares no processo de elaboração foram aceitas por meio das “emendas populares”, da realização de audiências públicas e da possibilidade de sugestões vindas de entidades representativas de segmentos da sociedade (BARBOSA, 2012, p. 230). Diversas comissões temáticas que integraram a organização da Assembleia Nacional Constituinte receberam 9.770

sugestões. 122 emendas populares foram apresentadas, reunindo mais de 12 milhões de assinaturas. A ampla divulgação dos trabalhos da Constituinte pela mídia também denuncia a ampla participação popular: a Radiobrás, por exemplo, preparou 763 programas de cinco minutos sobre o dia a dia da Constituinte.

O movimento em prol da convocação da assembleia e o próprio processo constituinte envolveram efetivamente vários setores da sociedade civil organizada, cujos interesses e demandas eram múltiplos, às vezes destoantes e, não raro, defendidos de maneira corporativa. Ainda que houvesse a

possibilidade de traçar algumas demandas comuns, o que irmanava esses novos atores era o empenho em participar do processo, em influenciar os trabalhos, em apresentar argumentos e estabelecer negociações. Em síntese, a crença de que uma “alternativa democrática real” poderia ser construída a partir da participação popular no processo, uma alternativa que reconhecesse a democracia como invenção, criação ininterrupta de novos direitos, e não apenas conservação de direitos já reconhecidos. Diferentemente do que postulava a insistente narrativa oficial, a Constituinte de 1987-1988 representou uma fratura em nossa experiência constitucional. (BARBOSA, 2012, p. 242-243)

Para fixar

O excelente estudo de Barbosa, “História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, Autoritarismo e Democracia no Brasil pós-1964”, constitui obra fundamental para a compreensão da perspectiva democrática processo constituinte de 1987-1988, podendo ser baixado gratuitamente em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10028> (acesso em 22 abr. 2015).

Obra fundamental para a compreensão do tema e de outros aspectos da justiça de transição no Brasil no marco da Constituição de 1988 é o estudo organizado por Emilio Meyer e Marcelo Cattoni, “Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988”, que também tem download gratuito no link <http://www.initiavia.com/pagina/anais-do-congresso-internacional-justica-de-transicao.html> (acesso em 22 abr. 2015).

Diante desse contexto, não haveria outro caminho para a Constituição de 1988 a não ser reinventar o sentido da anistia estabelecida em 1979. A Constituição de 1988 não recepciona a buscada “auto-anistia” de 1979. Ela confere à anistia um sentido democratizante e cidadão, legitimando o

direito de resistência contra a ditadura por aqueles que ela denominou de “anistiados políticos”. Da perspectiva da Constituição de 1988, não se pode nem mesmo insistir em qualquer qualificação que se almeje impor através das lentes da Lei de Anistia de 1979 ou mesmo da EC nº 26/1985. Como



Constituição de 1988 sendo promulgada ao final da Assembleia Constituinte.

Fonte: <http://s1.static.brasilecola.com/img/2012/12/promulgacao-da-constituicao-1988.jpg>

já se defendeu, nem mesmo a discussão sobre “crimes conexos” tem algum sentido a partir do pano de fundo da Constituição de 1988: já que ela apenas fala em anistia para os atingidos pelos atos de exceção, não há que se supor que ela toleraria uma anistia para agentes de Estado (PAIXÃO ET AL., 2014)¹¹. Para a Constituição de 1988, em seu art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quem cometeu crimes foram os agentes da ditadura – crimes estes qualificáveis como crimes contra a humanidade. O dispositivo expressamente refere-se aos anistiados políticos como aqueles atingidos por atos de exceção, institucionais e complementares. Confira-se a redação do dispositivo constitucional:

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo

nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

7. A Justiça de Transição no pós-1988: Constituição e Direito Internacional dos Direitos Humanos

Com a Constituição de 1988, foi possível construir um campo no qual se pudesse desenvolver diversas medidas de justiça de transição. É claro que tais medidas dependeram em muito da luta de antigos resistentes políticos, opositores políticos, vítimas e familiares de vítimas de resistentes políticos. Manteve-se ainda um espaço de luta no qual a política institucionalizada pouco cooperou nos primeiros anos – se não se opôs – em estabelecer medidas que pudessem trazer para o cenário brasileiro mudanças efetivas que pudessem assegurar em memória, verdade e justiça. No que se segue, procuraremos recuperar as alterações promovidas pela Constituição de 1988 a partir de cada um dos elementos componentes da justiça de transição.

Além disto, a Constituição de 1988 foi diretamente influenciada pela necessidade de cumprimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além do art. 5º, em

seus §§ 2º e 3º, ter dado ampla incidência a tal ramo do Direito Internacional no sistema normativo brasileiro (para além de uma mera “supra legalidade”, como pretendeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343, em que a corte, ao proibir a prisão do depositário infiel no Brasil, definiu que os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados por 3/5 das duas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, estariam acima das leis e abaixo da Constituição), é preciso observar que o art. 7º do ADCT exige a conformação do Estado brasileiro às determinações de um tribunal internacional de direitos humanos. Ressalte-se, também, que cada vez a doutrina constitucionalista e internacionalista tem apontado a necessidade de lidar adequadamente com a normativa internacional dentro das ordens constitucionais internas (cf. DOBNER e LOUGHLIN, 2010).

SAIBA MAIS:

Artigo 5º da Constituição de 1988:

[...]

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo)

Artigo 7º do ADCT:

Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

8. O Sistema de Reparações a partir da Constituição de 1988

Como já destacado, a Constituição de 1988, nos termos do art. 8º do ADCT, promoveu, pela primeira vez no Brasil, uma alteração fundamental no que toca aos direitos de resistentes políticos, vítimas e familiares: ela criou a situação jurídica do anistiado político. As raízes do sistema de reparações se encontram na própria Lei de Anistia de 1979. O art. 2º do referido diploma busca promover a reintegração de servidores públicos eventualmente demitidos com base em perseguições políticas. Além disso, a lei orienta-se por um claro eixo laboral, visando desfazer os abusos ocorridos em decorrência das medidas do regime de exceção contra as bases trabalhistas e sindicais da oposição política, como destaca Torelly (2012, p. 235). Esse inicial e tímido passo dado pela Lei 6.683/1979 será, posteriormente, reforçado em outras medidas legais de reparação. De modo complementar, a EC nº 26/1985 irá criar a possibilidade de promoção dos servidores públicos aposentados compulsoriamente ou afastados de seus cargos, ainda que isto tenha sido feito de acordo com o interesse da Administração Pública.

A mudança efetiva viria com a Constituição de 1988. O art. 8º do ADCT, de fato, assegura promoções a que teriam direito os servidores se tivessem permanecido em serviço; mesmos direitos são garantidos aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais. Expressamente, o dispositivo garante reparação aos

trabalhadores da iniciativa privada que tenham sido impedidos de exercer suas profissões por conta das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50GM5/1964 e S-285-GM5 (estas portarias estabeleceram proibições de exercício profissional a militares da Marinha que se opuseram ao regime); vereadores que tenham exercido mandato eletivo gratuitamente poderão computar o tempo para efeitos de aposentadoria no serviço público e previdência social; também são destinatários do texto positivado os servidores militares e civis impedidos de exercerem suas funções na Administração Pública Direta e Indireta de todos os níveis da federação por conta de motivação política, exercício do direito de greve e aplicação do Decreto-Lei nº 1.632/1978 (norma que proibia o direito de greve no serviços público e em serviços considerados de interesse nacional).

O dispositivo, contudo, seria complementado apenas em 2001, por meio de legislação infraconstitucional. Uma medida provisória ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso viria a se converter na Lei 10.559/2001, diploma que disciplina e organiza o sistema de reparações de modo inédito no Brasil. Entretanto, legislação anterior criadora da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos da Presidência da República, Lei 9.140/1995, já havia estabelecido reparação para aqueles declarados mortos e/ou desaparecidos. O

art. 11 da Lei 9.140/1995 estabelecia que a indenização seria igual a um valor único R\$ 3.000,00 multiplicado pelo número de anos da expectativa de vida do desaparecido; além disso, em nenhum caso o valor poderia ultrapassar o teto de R\$ 100.000,00.

Em 11 anos de atuação, foram apreciados 475 casos, dos quais 136 já se encontravam automaticamente reconhecidos em relação anexa à própria Lei 9.140/95. Foram apreciados outros 339 casos na tentativa de arregimentar as provas para reconhecer o fato morte/desaparecimento e conferir a reparação às famílias. Na concretização dos trabalhos da Comissão, as reparações oscilaram entre o valor mínimo de R\$ 100 mil e um valor máximo de R\$ 152 mil, tendo obtido uma média de R\$ 120 mil e pago um total de aproximadamente 40 milhões a familiares de vítimas fatais do regime militar. (TORELLY, 2012, p. 238)

A Lei 10.559/2002 constitui uma resposta a diversas violações praticadas pelo regime de exceção que ainda não encontravam reparação no caso brasileiro. Assim, foi instituída pela referida lei a **Comissão de Anistia** do Ministério da Justiça, um órgão

com competência para reconhecer atos de exceção praticados entre 1946 e 1988 do modo mais abrangente pelo qual pudessem se exprimir as graves violações de direitos humanos. Isto incluiria torturas, prisões, exílios, banimentos, demissões arbitrárias, monitoramentos ilegais, aposentadorias compulsórias, entre outras medidas.

Mais do que deter um aspecto meramente econômico, as medidas de reparação atingem outras esferas de direitos não patrimoniais. Elas se constituem na declaração de anistiado político, retorno a escola pública, registro de diplomas e mesmo em uma perspectiva simbólica em que o próprio Estado pede perdão pelas violações que cometeu. Tal tipo de atuação, que se intensificou na Comissão de Anistia principalmente a partir de 2007, expande o sentido da anistia no Brasil e mostra como ele se tornou incompatível com uma “anistia em branco” para agentes de Estado a partir da nova Constituição.

Como assinala Torelly (2012, p. 241), há duas fases para o procedimento reparatório instituído pela Lei 10.559/2001. A primeira

SAIBA MAIS:

a **Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos da Presidência da República** foi criada com o intuito de verificar a situação de pessoas que, opondo-se ao regime, foram mortas ou desapareceram por conta da atuação repressiva do Estado. Com isso, sua atribuição é a de julgar processos ligados a tais questões, permitindo a concessão de reparação, assim como tentando encontrar os restos mortais.

fase concerne ao reconhecimento pela Comissão de Anistia do cumprimento dos requisitos legais para o enquadramento na categoria de anistiado político. Tal reconhecimento enfatiza o exercício pelo indivíduo de um direito de resistência. A segunda fase concerne à reparação econômica, que tem como critério básico uma prestação mensal, permanente e continuada, correspondendo ao valor que o indivíduo receberia se não estivesse afastada de seu vínculo laboral. Há outro critério para aqueles que não perderam seu vínculo laboral: ele consiste em uma indenização em prestação única de até 30 salários mínimos por ano de perseguição política reconhecida, com um teto legal de R\$ 100.000,00.

Medidas tomadas no Governo Lula impulsionaram o sentido simbólico do sistema de reparações brasileiro. Mais do que isso, elas permitiram uma ligação concreta com o asseguramento de um direito à memória e à verdade. Fizeram parte de tais medidas:

- Projeto Direito à Memória e à Verdade, com registro oficial de mortes e desaparecimentos;
- Caravanas da Anistia: com a realização de julgamentos da Comissão de Anistia em locais onde se deram as violações ou onde vive o anistiado político, permitindo o contato da sociedade com o passado autoritário no qual viveu o indivíduo. Essa medida visou também contribuir com uma maior expansão do direito à memória e à verdade, fazendo com que novas gerações se mantenham conscientes do passado autoritário;
- Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil ou projeto Memórias Reveladas, com disponibilização de arquivos do período (link em <http://www.memoriasreveladas.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>, acesso em 22 abr. 2015);
- Criação do Memorial da Anistia em Belo Horizonte, com vistas a abrigar os arquivos da Comissão de Anistia;
- Propositura de projetos de lei ao Congresso Nacional para a criação de uma comissão da verdade e reforma da legislação de acesso à informação.

SAIBA MAIS:

Vários vídeos disponibilizados no Canal You Tube apresentam sessões da Caravana da Anistia.

Por exemplo, <https://www.youtube.com/watch?v=IXRioTtUDP0> (acesso em 21 abr. 2015).



Cartaz da Caravana da Anistia, realizada na Faculdade de Direito da UFMG, nos dias 24 e 25 de maio de 2013. Fonte: http://www.rededemocratica.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=4414:caravana-da-anistia-em-belo-horizonte.

9. O Direito à Memória e à Verdade

A Constituição de 1988 deu passos importantes no que respeita também ao direito à memória e à verdade. No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como destaca Meyer (2014, p. 37), será pelo menos desde 1995 que se reivindica um direito pleno de acesso à verdade no âmbito da justiça de transição. A Corte Europeia de Direitos Humanos já destacara em *Nachova and Others v. Bulgaria* que um dever de completa investigação se impõe em casos de violação do direito à vida (CORTE EUROPEIA DE DIREITO HUMANOS, 2005). Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos *Neira Alegria y Otros v. Peru* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1995) e *Blake v. Guatemala* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1998) foi enfática em estabelecer que há violações às garantias judiciais da Convenção Americana de Direitos Humanos na medida em que tais investigações não ocorram.

De mais a mais, como será detalhado abaixo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos

condenou o Estado brasileiro a promover investigações concernentes às graves violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado autoritário de 1964-1985. Foi o que se deu no caso *Gomes Lund* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010). Apesar de se referir, sobretudo, àquelas ocorridas no curso da Guerrilha do Araguaia, houve expressa menção no sentido de uma investigação ainda mais ampla, inclusive possibilitando responsabilizações.

Em um dos períodos mais duros da repressão, em 1975, presos políticos do presídio Barro Branco, em São Paulo, redigiram o documento *Bagulhão*, uma carta dirigida ao então Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Caio Mário da Silva Pereira. A carta continha os nomes e codinomes de 233 torturadores do regime, consistindo em uma importante acusação que se consolidaria como um importante registro de memória ao longo dos anos. Recentemente, ela foi publicada como um livro pela Comissão da Verdade

SAIBA MAIS:

o caso **Gomes Lund** dizia respeito aos desaparecimentos forçados de opositores políticos ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia. Cerca de 60 guerrilheiros desapareceram em meio à repressão exercida pelo Exército brasileiro. Os familiares dos opositores ajuizaram uma ação no Brasil sem sucesso até a década de 1990; diante disso, provocaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em 2009, a Comissão acionou o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que o condenou no caso *Gomes Lund* em 2010.

Rubens Paiva da Assembleia Legislativa de São Paulo (encontra-se disponível para download em <http://verdadeaberta.org/livros/bagulhao/>, acesso 22 abr. 2015).

Ainda durante o período ditatorial, um importante marco para o direito à memória e à verdade foi o desenvolvimento pela Arquidiocese de São Paulo do Projeto Brasil Nunca Mais. Por meio do exame de processos judiciais que tramitavam na Justiça Militar foi possível a reconstituição de graves violações de direitos humanos praticadas por agentes do regime. Hoje o projeto encontra-se todo digitalizado e disponível em sítio eletrônico (<http://bnmdigital.mpf.mp.br/#!/>, acesso em 22 abr. 2015).

Na vigência da Constituição de 1988, no ano de 1991, a Câmara dos Deputados, por meio de uma Comissão Externa, promoveu investigações a respeito da vala comum do Cemitério de Perus, em São Paulo. A vala comum do cemitério Dom Bosco de São Paulo, mais conhecido como Cemitério de Perus, foi descoberta em 1990. Desde a construção do cemitério, em 1970, indigentes e opositores políticos foram lá enterrados. Nela se encontravam 1.049 ossadas, ainda em processo de identificação¹².

Para além dessa atividade, a Lei 9.140/1995 foi um importante marco na consolidação dos direitos à memória e à verdade. Ela reconheceu como mortos os desaparecidos políticos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, instalando a

Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos da Presidência da República. O resultado de sua atuação em relação aos desaparecidos políticos foi a publicação do documento “Direito à memória e à verdade” (disponível para download em <http://www.documentosrevelados.com.br/livros/direito-a-memoria-e-a-verdade/>, acesso em 22 abr. 2014).

É necessário consignar que o trabalho da Comissão de Anistia, instituída pela Lei 10.559/2001 também tem sido fundamental para a consolidação do direito à memória e à verdade no Brasil: inúmeras medidas de consolidação, como as Caravanas da Anistia, que realizam julgamentos em todo o país e a construção do Memorial da Anistia Política, em Belo Horizonte, foram importantíssimas para a justiça de transição brasileira.

Nos desdobramentos da justiça de transição, contudo, o instrumento mais recorrente de afirmação do direito à memória e à verdade tem sido as comissões da verdade. Hayner (2002, p. 102 e ss) destaca, pelo menos, três importantes consequências da instalação de comissões da verdade: elas podem determinar o papel do Poder Judiciário nos sistemas repressivos; podem recomendar reformas nas instituições que integram o Judiciário; e, reforçam a necessidade do Estado de Direito e o cumprimento de obrigações internacionais. É a mesma Priscilla Hayner (2011, p. 25) que apontará, pelo menos, 21 exemplos de comissões da verdade instaladas ao redor do mundo, em

países como Uganda, Bolívia, Argentina, Uruguai, África do Sul, Chile, Alemanha, El Salvador, Guatemala e Equador, apenas para ficar em alguns exemplos.

A instalação de comissões da verdade no Brasil precedeu à própria Comissão Nacional da Verdade (doravante CNV). Em 2 de março de 2012, a Comissão da Verdade Rubens Paiva foi instalada no âmbito da Assembleia Legislativa de São Paulo. Contando com a colaboração de diversos atores políticos da própria sociedade civil, a Comissão Rubens Paiva produziu um importante e amplo relatório, discordando em certos pontos das conclusões do Relatório da CNV. Cite-se, por exemplo, o caso Juscelino Kubistchek (o relatório da Comissão Rubens Paiva pode ser encontrado em <http://verdadeaberta.org/relatorio/>, acesso em 22 abr. 2015). Em sentido semelhante, uma comissão local, a Comissão da Verdade Vladimir Herzog da Câmara Municipal de São Paulo irá se posicionar pela ausência de adequada investigação sobre a morte de JK (relatório disponível em http://www2.camara.sp.gov.br/dce/relatorio_final_comissao_da_verdade.pdf, acesso 22 abr. 2015).

Em Minas Gerais, a Lei Estadual 20.765/2013 instituiu a Comissão da Verdade em Minas Gerais (COVEMG), composta por sete membros. Seu prazo de funcionamento inicial era de 2 anos; contudo, o Decreto nº 488/2015 do Governo do Estado de Minas Gerais prorrogou seu funcionamento por mais 2 anos, até agosto de 2017. No dia 9 de

dezembro de 2014, a COVEMG publicou relatório preliminar contendo o nome de torturadores, vítimas e resistentes mortos no Estado de Minas Gerais. São apontadas as mortes de 52 opositores, assim como o desaparecimento de 27 deles. 62 camponeses também são indicados como atingidos pela ditadura.

Seria o Projeto de Lei Federal 7.376/2010, uma das concretizações do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), que resultaria na Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011, lei instituidora da Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Presidência da República. Seu objetivo foi, por expressa determinação legal, examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. Veja-se, pois, que a referência à graves violações de direitos humanos, correspondentes a crimes contra a humanidade, situa a investigação apenas em crimes praticados por agentes de Estado, sendo descabida qualquer interpretação contrária – lembrando-se que a Constituição de 1988 não tratou como crime o exercício do direito de resistência. O prazo inicial de funcionamento da CNV seria de 2 anos; este prazo, contudo, foi estendido até 16 de dezembro de 2014, nos termos da Lei 12.998/2014.

Foram nomeados para compor a CNV, inicialmente, sete membros: Gilson Dipp, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, e Cláudio Fonteles, ex-Procurador-Geral

da República, se afastaram no curso das atividades. Pedro Dallari, Professor do Instituto de Relações Internacionais da USP, foi indicado e permaneceu, até a apresentação do relatório, em posição de destaque. Também compuseram a CNV Maria Rita Kehl, psicanalista e escritora; José Paulo Cavalcanti Filho, Ministro da Justiça no Governo Sarney; Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada de presos políticos no período da ditadura; José Carlos Dias, Ministro da Justiça no Governo FHC; e, Paulo Sérgio Pinheiro, Secretário de Direitos Humanos no Governo FHC, além de ter atuado em diversas ocasiões como Relator Especial da ONU.

A CNV apresentou seu relatório final em 16 de dezembro de 2014 (link para o relatório: <http://www.cnv.gov.br>, acesso em 29/5/2016). 1.121 depoimentos foram colhidos, sendo 132 de agentes públicos; 80 audiências e sessões públicas foram realizadas. 7 unidades militares e locais utilizados pelas forças de repressão foram visitados. O relatório compõe-se de alguns volumes: Volume I, contendo as graves violações de direitos humanos, conclusões e recomendações; Volume II, contendo o texto de 9 eixos temáticos resultantes dos Grupos de Trabalho da CNV, em que o apoio de entidades da sociedade civil foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa a respeito de como segmentos, grupos ou movimentos sociais foram atingidos; e o volume III, em que os 434

mortos e desaparecidos políticos retratados pela CNV têm recontada sua história, assim como a biografia de cada e os procedimentos de investigação adotados.

O relatório apontou 377 nomes de agentes públicos responsáveis pelas graves violações de direitos humanos. Definiu três tipos de responsabilidade: a) responsabilidade político-institucional pela instituição e manutenção de estruturas e procedimentos destinados à prática de graves violações de direitos humanos; b) responsabilidade pela gestão de estruturas e condução de procedimentos destinados à prática de graves violações de direitos humanos; e, c) responsabilidade pela autoria direta de condutas que ocasionaram graves violações de direitos humanos. Com isto, foi possível delinear uma cadeia de comando responsável pelos crimes contra a humanidade. Além disto, dedicou espaço para demonstrar como havia uma estrutura disponível para a prática dos crimes, inclusive com o apoio de setores da sociedade civil, como empresários.

A partir de tais elementos, a CNV catalogou as graves violações de direitos humanos utilizadas como prática comum do Estado autoritário. Foram apresentadas como metódicas as práticas contra a população de detenções ilegais e arbitrárias, torturas e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, violência sexual, violência de gênero e violência contra crianças e adolescentes, execuções e mortes decorrentes de tortura, desaparecimentos

forçados. Todas elas violavam uma gama imensa de normas internacionais já em vigor à época, assim como o *jus cogens*¹³ e o direito costumeiro internacional. Há trecho bastante elucidativo constante do relatório que calha transcrever. Ele será de grande importância para uma das principais recomendações do relatório, ou seja, a de estabelecer responsabilizações de agentes públicos por crimes contra a humanidade, e para o próximo elemento de justiça de transição a ser discutido:

Grande parte da normativa internacional de direitos humanos – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os Princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nuremberg (1946), 3 Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos (1955), Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) – e de direito humanitário – Convenções de Genebra, com seu artigo 3º comum (1949) – já expressava um patamar básico de proteção de direitos humanos à época em que foram praticadas as graves violações explicitadas neste Relatório, ainda que, no caso de alguns tratados, a vinculação do Brasil só tenha ocorrido após a redemocratização. Boa parte dessa normativa é compreendida pela doutrina internacionalista como *jus cogens*, isto é, direito cogente e de caráter imperativo no âmbito internacional. Com fundamento na legislação brasileira, no costume internacional e nos tratados em que o Brasil é parte – o que os faz integrantes da legislação

brasileira –, a CNV levou em consideração as mais importantes decisões de órgãos e tribunais nacionais e internacionais, a fim de estabelecer uma compreensão ampla sobre as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988. Nesse sentido, os precedentes utilizados para esclarecer os contornos das graves violações nada mais são do que a interpretação mais moderna de um patamar normativo já existente à época da ditadura militar. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014a, p. 279)

Além disso, o relatório apresentou a perseguição a 6.591 militares: 3.340 da Aeronáutica, 2.214 da Marinha, 800 do Exército e 237 das polícias militares estaduais. Ao menos 8.350 indígenas foram mortos em massacres, remoções forçadas, prisões e maus-tratos (número este considerado inferior ao estimado por entidades de defesa de direitos humanos). Os restos mortais de apenas um desaparecido político, Epaminondas Gomes de Oliveira, foram encontrados.

O relatório traz também capítulos específicos sobre: a) a repressão no exterior, com análise, inclusive, da chamada Operação Condor (integração dos órgãos de repressão no Cone Sul); b) a Guerrilha do Araguaia; c) instituições e locais associados às graves violações de direitos humanos; e, d) o papel do Judiciário na ditadura. Nota-se, assim, que o principal contributo do relatório está associado ao reconhecimento oficial (e com mandato legal) pelo Estado brasileiro na responsabilidade pela prática

das violações de direitos humanos, assim como na sistematização dos resultados de investigação já feitos tanto pela sociedade civil, como por outros órgãos estatais.

Por fim, no campo das recomendações, a CNV avançou em diversos aspectos, aqui resumidos. Em primeiro lugar, recomendou que as Forças Armadas reconheçam sua responsabilidade institucional pelas graves violações de direitos humanos. Em segundo lugar, que os órgãos competentes procedam à responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes de Estado envolvidos em graves violações de direitos humanos, entendidas aqui como crimes contra a humanidade, afastando-se a incidência da Lei de Anistia de 1979. Em terceiro lugar, o estabelecimento da proibição de eventos oficiais comemorativos do golpe de 1964. Em quarto lugar, uma reformulação das formas de ingresso e cursos de preparação para Forças Armadas e forças de segurança pública, promovendo a inclusão de conhecimentos sobre democracia e direitos humanos. Em quinto lugar, a criação de mecanismos eficazes de combate à tortura. Em sexto lugar, a definição de autonomia para os órgãos de perícia em relação às polícias e secretarias de segurança pública. Em sétimo lugar, o fortalecimento das Defensorias Públicas, a recuperação do sistema prisional e a criação de ouvidorias externas ao mesmo. Em oitavo lugar, a inserção de conteúdos de direitos humanos na educação, com apoio também para órgãos

e instituições da área.

Ainda no plano das recomendações, a CNV propõe a revogação da Lei de Segurança Nacional, Lei 7.170/1983, o que pode ter não só efeitos sobre manifestações populares que costumam ser nela enquadradas pela justiça brasileira, como também exigir uma atualização legal. Também determinou a tipificação legal dos crimes contra a humanidade e de desaparecimento forçado. Outra recomendação importantíssima: a desmilitarização das polícias militares estaduais, assim como a extinção da Justiça Militar Estadual¹⁴ e a exclusão de civis dos julgamentos da Justiça Militar Federal. Recomendou-se também a extinção do famigerado auto de resistência à prisão, assim como a instituição da audiência de custódia, prevenindo-se a tortura e a prisão ilegal¹⁵. Por fim, é de se salientar que, em vista da necessidade de permanente complementação do trabalho da CNV, um órgão específico deveria ser criado para dar continuidade aos trabalhos da comissão, principalmente, a busca de restos mortais de desaparecidos políticos, preservação da memória e abertura de arquivos. Até o fechamento desse texto, esse órgão não havia sido criado.

Outro instrumento importante de efetivação do direito à memória e à verdade, mas também de enfrentamento de práticas repressivas oriundas do regime autoritário, foi a aprovação da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2013.

Na nova disciplina, buscou-se não só redefinir os prazos de sigilo de documentos públicos, mas também dar corpo ao direito fundamental de acesso à informação perante órgãos públicos, não só reforçando o próprio remédio constitucional do habeas data, como também exigindo maior transparência da Administração Pública direta e indireta brasileira, efetivando-se o disposto nos arts. 37, § 3º, e 216, § 2º, da Constituição de 1988. A lei pode ser considerada também “lei nacional”, na medida em que seus procedimentos atingem não só a União, como Estados, Municípios e o Distrito Federal. Também estão sujeitas às suas normas entidades privadas que, por qualquer instrumento, recebam recursos públicos. (MEYER, 2012, p. 261)¹⁶

A lei pôs fim ao antigo “sigilo eterno” que poderia ser estabelecido para determinados documentos públicos com base na revogada Lei 11.111/2005. O sigilo passa a ser, via de regra, temporário. Três classificações foram construídas, com os respectivos prazos:

- a) Ultrassecetas: prazo de 25 anos, com uma renovação;
- b) Secretas: prazo de 15 anos, sem renovação;
- c) Reservadas: prazo de 5 anos, sem renovação.

De dois em dois anos, as autoridades responsáveis pelas informações devem reavaliar os sigilos estabelecidos. De um modo excessivo, a lei destacou aquelas que seriam “informações de caráter pessoal”, fixando para as mesmas o prazo de 100 anos,

bastante excessivo, diga-se.

As entidades da Administração Pública, segundo a lei, devem dar ampla divulgação de informações. A construção de sítios eletrônicos figura entre essas exigências. Apenas Municípios com até 10.000 habitantes ficam dispensados da criação de sites. Uma das mais importantes inovações da lei consta do seu art. 21, em que não se poderá negar acesso a informações necessárias à defesa de direitos fundamentais.

10. Responsabilização por Crimes contra a Humanidade

Como pôde ser verificado, a CNV tratou dos crimes da ditadura de 1964-1985 como crimes contra humanidade. Em verdade, a CNV estava coroadando uma prática estatal já prevalente na ordem internacional e que vinha paulatinamente sendo incorporada ao caso brasileiro. Na ordem internacional, a responsabilização pelos crimes contra a humanidade encontra respaldo na Corte Interamericana de Direitos Humanos e na Corte Europeia de Direitos Humanos. Bassiouni (p. 216) destaca que a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu essa necessidade de investigação e responsabilização em casos como *Almocinad Arellano e Goiburú*¹⁷. A Corte Europeia de Direitos Humanos, como já ressaltado, exige uma rápida e ampla investigação de tais casos tão logo aconteçam, como, por exemplo, em *Musayev et al. v. Russia*.

Nas ordens internas estrangeiras, a responsabilização por crimes contra a humanidade tem acontecido de forma ampla. A Argentina, desde o caso *Simón* (ver quadro saiba mais), decidido pela Corte Suprema de Justiça em 2005 para afastar normas anistiadoras em prol da incidência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, vem procedendo a responsabilização em cerca de 700 processos criminais. O Chile vem adotando fórmulas específicas previstas em seu Código Penal para possibilitar a aplicação de uma prescrição gradual que permita a condenação, não obstante com penas mais brandas (MEYER, 2012, p. 83 e ss).

No Brasil, o entrave para a responsabilização de agentes públicos por crimes da ditadura se deve, principalmente, a uma inconstitucional interpretação da Lei de Anistia de 1979 por parte do Supremo Tribunal Federal.

SAIBA MAIS:

No caso *Simón*, “Júlio Simon, ou “Turco Julián” era acusado, juntamente com Juan Antonio Del Cerro e Carlos Alberto Rolón, de ter sequestrado José Liborio Poblete Roa, Gertrudis Marta Hlaczik e Claudia Vitoria Poblete, em 28 de novembro de 1978. Claudia Vitoria Poblete, então com oito meses de idade, seria entregue à família do General Ceferino Landa, passando a adotar o nome de Mercedes Beatriz Landa. Para proceder ao interrogatório de Simon e Del Cerro, o juiz de primeiro grau declarou a invalidade das leis de “ponto final” e “obediência devida” perante a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Declaração Americana de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; e mais, com fundamento no art. 29 da Constituição Argentina¹⁰³, reconheceu a inconstitucionalidade e a nulidade daquelas normas.” (MEYER, 2012, p. 92)

Com efeito, é preciso esclarecer que em abril de 2010, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para que se desse “interpretação conforme à Constituição” ao dispositivo do art. 1º, § 1º, da Lei de Anistia. O Conselho objetivava que o STF excluísse do manto protetor da anistia os chamados “crimes conexos”. Cuidava-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153.

O STF julgou improcedente o pedido assentando sua decisão em vários argumentos. O primeiro deles, bradado primeiramente pelo voto do Ministro Eros Grau, era o de que a Lei de Anistia seria fruto de um “acordo político” entre os detentores do poder e a oposição política no Brasil. Como visto, essa tese é impossível de ser aceita, vez que pressuporia a existência de dois lados em situação equivalente de disputa sobre os rumos que a sociedade brasileira deveria seguir. Ocorre que isto não pode ser aceito, uma vez que nem a oposição consentida do MDB, e muito menos a resistência dizimada nos idos de 1979, poderiam ser qualificados como partes aptas a celebrar qualquer tipo de acordo.

É impossível falar, pois, em um “acordo político”. A não ser que de uma parte estivesse a sociedade e, de outro, o Estado. Pois já não havia oposição política efetiva por parte da luta armada e da esquerda brasileira, massacrados pelos anos de chumbo dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel. Mas, ainda que a sociedade fosse esta parte

no “acordo”, ela não estava em posição de negociação. Ora, em 1977, o General Geisel, com base no AI-5, baixa o “pacote de abril”: governadores e um terço dos senadores eleitos indiretamente por colégios eleitorais formados por vereadores em sua maioria da ARENA, imunidade das Polícias Militares ao controle jurisdicional civil, criação de mais um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade no STF – sob provocação unipessoal do Procurador-Geral da República (nomeado pelo Presidente da República, frise-se) – e a aprovação de uma nova Lei de Segurança Nacional em 1979. Diante de todo este contexto, como esta sociedade negociaria algo na anistia por ela buscada? (MEYER, 2012, p. 108)

Outros argumentos ainda seriam sustentados. Analisando de forma descontextualizada os julgados que definiram a inconstitucionalidade das anistias argentina e chilena, o voto do Ministro Eros Grau exige uma “autocontenção judicial” do STF, estabelecendo que só o Congresso Nacional poderia rever o suposto acordo. Ocorre que esse mesmo tribunal, contraditoriamente e por inúmeras vezes, assumiu posições destacadas, regulando questões das mais diversas, desde a perda de mandato por infidelidade partidária até a antecipação do parto pela doença de anencefalia fetal (má formação cerebral).

Também bastante criticável mostrou-se a posição do voto do Ministro Gilmar Mendes. Ele defendeu que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 estaria amarrada pelos ditames da EC nº 26/1985,

que a convocara, entre eles, a referência à própria expressão “crimes conexos”. Ocorre que, como pôde ser discutido, o processo democrático que a Constituinte incorporou em nada se compactua com tamanha contradição. Como poderia uma Constituição democrática estar assentada em um pacto legitimador de graves violações de direitos humanos? Como poderia a Constituição compactuar com tais violências? O argumento, assim, mostrou-se também infundado.

Apenas dois Ministros votaram no sentido de exigir uma exclusão dos crimes de agentes públicos da ditadura da expressão “crimes conexos”: Ricardo Lewandowski e Ayres Britto. A tramitação do processo da ADPF 153 ainda não teve fim até a data de fechamento desse texto, vez que há um recurso de embargos de declaração ainda pendente de julgamento.

Entretanto, em novembro de 2010, o próprio STF viria a “ser julgado”. Cuidou-se do caso *Gomes Lund*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal caso é fruto de uma provocação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ocorrida em 1995. Essa, de seu turno, foi resultante de uma ação ordinária movida contra a União pelos familiares de desaparecidos políticos no contexto da Guerrilha do Araguaia. Entre 1973 e 1975, insurgentes deslocaram-se para a região do Araguaia com vistas a estabelecer as bases de uma guerrilha rural. Tendo

obtido informações a respeito dos fatos, o Exército brasileiro enviou três expedições à região, em números que variam entre 3 mil a 5 mil soldados. Entre 60 e 70 militantes foram dizimados e seus restos mortais nunca encontrados. Como a ação ordinária ajuizada pelos familiares já tramitava desde a década de 1980, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos encontrou as condições necessárias para provocar a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o Estado brasileiro violou diversos dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, incluindo a proteção à integridade pessoal e a garantia e proteção judicial. Ela expressamente desqualificou a decisão do STF na ADPF 153, questionando a validade do suposto “acordo político” baseado em uma auto-anistia. Assim, determinou que o Estado brasileiro investigue e responsabilize todos os envolvidos nos desaparecimentos forçados ocorridos não só no Araguaia, como também em relação a outras graves violações de direitos humanos ocorridas na ditadura.

Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos. Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição

SAIBA MAIS:

O **desaparecimento forçado** é um crime contra a humanidade. A Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas estipula, em seu Artigo II, que “[...]entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for, praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes.” O crime também está previsto na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado.

dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 65)

Além disso, a Corte estabeleceu diversas outras determinações de cunho transicional: atenção médica e psicológica às vítimas, publicação e divulgação ampla de sua sentença, realização de um ato público de reconhecimento da responsabilidade

internacional, reparações e estabelecimento de legislação a respeito do desaparecimento forçado¹⁸.

A consolidação de uma prática estatal que demonstre a incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, ainda, exija a punição de crimes contra a humanidade, vem paulatinamente se desenvolvendo no Brasil. Isto é importante, pois serão dois os elementos que permitirão a verificação da incidência de um costume

SAIBA MAIS:

Cabo Anselmo é um controverso personagem político brasileiro. Ele participou e liderou a Revolta dos Marinheiros, em 1964, um dos episódios mais marcantes para o golpe de 1964. Exilou-se em Cuba, atuou na oposição armada e, depois de preso, passou a agir como agente duplo da ditadura, contribuindo, segundo acusações, inclusive para a prisão, tortura e morte de sua namorada, então grávida, Soledad Viedma. Diante de tais fatos, seu pedido na Comissão de Anistia foi negado.

SAIBA MAIS:

Rubens Paiva foi Deputado Federal por São Paulo, eleito em 1962. Defendeu o mandato de Jango no período do golpe. Foi cassado pelo AI-1, perdendo o mandato eletivo. Em 20/1/1971, ele foi preso por agentes da repressão e, posteriormente, morto sob forte tortura. Seu corpo ainda seria enterrado em dois locais diferentes antes de desaparecer definitivamente.

internacional: a) a presença de uma consistente e geral prática estatal; e, b) o reconhecimento por Estados de que a prática estatal está de acordo com o direito.

Como destaca Meyer (2014, p. 28), a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça já tratou dos crimes de agentes estatais da ditadura como crimes contra a humanidade, no julgado do procedimento administrativo do conhecido Cabo Anselmo. O Ministério Público Federal, de seu turno, por intermédio de resolução da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão entendeu ser necessário, no Brasil, dar cumprimento de modo amplo à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Gomes Lund*.

A partir de então, foi criado, no Ministério Público Federal, o **Grupo de Trabalho Justiça de Transição** (<http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/institucional/crimes-da-ditadura>, acesso em 23 abr. 2015). Ele se tornou responsável por coordenar investigações criminais e ações penais que pudessem responsabilizar agentes públicos no Brasil por crimes da ditadura¹⁹. Em

diversas dessas ações, como no caso Rubens Paiva (ver quadro saiba mais), o MPF encampou o entendimento de que os crimes da ditadura são crimes contra a humanidade.

O coroamento desse entendimento deu-se, recentemente, com o parecer do MPF na ADPF 320. Tal ação foi proposta pelo PSOL – Partido Socialismo e Liberdade – com vistas a que o STF determinasse que os juízes brasileiros não interrompessem ações penais com base na Lei de Anistia. O STF foi provocado, em verdade, a garantir o cumprimento em território brasileiro da decisão no caso *Gomes Lund*. O Procurador-Geral da República manifestou-se no sentido de que, já à época da ditadura, os crimes praticados por agentes públicos lesavam preceitos normativos do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Seriam eles: a) Carta do Tribunal Militar Internacional (1945); b) Lei do Conselho de Controle nº 10 (1945); c) Princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta do Tribunal de Nuremberg e nos julgamentos do Tribunal, com comentários

(International Law Commission, 1950); d) Relatório da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) (1954); e) Resolução 2.184 (Assembleia Geral da ONU, 1966); f) Resolução 2.202 (Assembleia Geral da ONU, 1966); g) Resolução 2.338 (Assembleia Geral da ONU, 1967); h) Resolução 2583 (Assembleia Geral da ONU, 1969); i) Resolução 2.712 (Assembleia Geral da ONU, 1970); j) Resolução 2.840 (Assembleia Geral da ONU, 1971); k) Princípios de Cooperação Internacional na identificação, prisão, extradição e punição de pessoas condenadas por crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Resolução 3.074 da Assembleia Geral da ONU, 1973); l) Convenção das Nações Unidas sobre a Imprescritibilidade de Crimes de Guerra e de Crimes contra a Humanidade, que, acrescente-se, incidiria como norma costumeira no caso brasileiro.

Dessa forma, nota-se que a perseguição e punição dos crimes contra a humanidade da ditadura brasileira são uma exigência do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da própria Constituição de 1988. Esse é um passo fundamental da justiça de transição brasileira, uma vez que pode dissipar entre as Forças Armadas e de Segurança Pública o sentimento de impunidade que parece se manter²⁰.

11. Reformas Institucionais: Permanência da Cultura Repressiva nas Instituições de Justiça e Segurança

O último elemento da justiça de transição a ser analisado no caso brasileiro diz respeito às reformas institucionais. Ele indica claramente como há uma relação orgânica entre todos os elementos da justiça de transição: de fato, a ausência de responsabilização de agentes públicos influencia o modo como as instituições desrespeitam direitos humanos. Um de seus mais recorrentes desdobramentos é o expurgo nas instituições (que poderia ocorrer por demissões, processos administrativos, etc.): aqueles envolvidos com a repressão no regime anterior acabam sendo desligados de seus cargos na nova conformação. Nada

desto aconteceu no Brasil, não obstante o Ministério Público Federal tenha proposto algumas ações civis públicas contra conhecidos ex-agentes e atuais agentes do regime, na busca de efetivar um direito de regresso da União pelas indenizações hoje pagas, assim como um efetivo desligamento da Administração Pública.

O estudo pioneiro de Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling (SIKKINK e WALLING, 2007) indica que dados da década de 1980 mostram que países que instalaram comissões da verdade e levaram à frente julgamento criminais individuais

Vale a pena conferir o website www.politicalterroryscale.org. As escalas utilizadas são interessantes e informam a situação alarmante em que se encontra o Brasil, consideradas as eventuais generalizações:

1) Países com um seguro Estado de Direito, pessoas não são presas por sua aparência e a tortura é rara ou excepcional. Assassinatos políticos são raros;

2) Há uma quantidade pequena de prisões por

atividades políticas não violentas. Contudo, poucas pessoas são atingidas e torturas são raras. Assassinato político é raro;

3) Há muitas prisões políticas ou um histórico recente disto. Execuções ou outros assassinatos políticos, assim como brutalidades, são comuns. Detenção ilimitada, com ou sem julgamento, por questões políticas, são aceitas.

4) Violações de direitos civis ou políticos têm se expandido

para uma grande margem da população. Assassinatos, desaparecimentos e torturas são parte comum da vida. Apesar dessa generalidade, o nível de terror atinge mais comumente os que se dedicam a atividades políticas.

5) O terror se expande por toda a população. Líderes nessas sociedades não colocam limites nos meios pelos quais alcançam suas finalidades pessoais ou ideológicas.

obtiveram índices mais favoráveis no *Political Terror Scale*, um índice de violência estatal adotado pela Anistia Internacional e pelo Relatório Anual de Direitos Humanos dos Estados Unidos. O Brasil subiu em uma escala de 3.2 para 4.1. “O alvo alterou-se: do esquerdista ou comunista para o traficante” (MEYER, 2012, p. 274), ou seja, o alvo da violência estatal deixa de ser os antigos perseguidos políticos e passa a ser agora os acusados de praticar crimes comuns. Se verificarmos dados mais recentes, a conclusão não é diversa. No site <http://www.politicalterroryscale.org/countries.hp?region=SouthAmerica&country=Brazil> (acesso 23 abr. 2015), dados de 2013 utilizados pelo Departamento de Estado Norte-Americano atribuem ao Brasil o índice 4; Argentina e Chile, que procederam a mais julgamentos e tiveram comissões da verdade há mais tempo, possuem o índice 2. Aprópria forma como a CNV, em seu relatório, estipulou recomendações demonstra que a prática de torturas e desaparecimentos

forçados ainda está vinculada no modo como se institucionalizam as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública. Isto tem efeitos no próprio modo como o Poder Judiciário encara normas de vedação da tortura. Não obstante tal vedação ser imperativa no Direito Internacional, é dizer, constituir norma de *jus cogens*, a própria aplicação pelos tribunais brasileiros da Lei 9.455/1995, que tipifica a tortura em nosso ordenamento, é bastante criticável²¹.

É o que consta do recém divulgado relatório “Julgando a tortura: análise de jurisprudência nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2010)”, produzido pelo Conectas Direitos Humanos, pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, pela Pastoral Carcerária, pelo IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e pela ACAT-Brasil – Ação dos Cristãos pela Abolição da Tortura (o relatório encontra-se disponível em <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Julgando%20a%20tortura.pdf>, acesso em 23 abr. 2015). Como asseveram

SAIBA MAIS:

o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT é um “colegiado composto por 23 membros, sendo 11 representantes de órgãos federais e 12 da sociedade civil. A iniciativa tem como objetivo contribuir para o enfrentamento a essa violação em instituições de privação de liberdade, como delegacias, penitenciárias, locais de permanência para idosos e hospitais psiquiátricos” (<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura>, acesso 29/5/2016).

Koerner e Câmara (2015), um dos fatores a considerar é a desproporção entre o número de denúncias e o número de condenações. Enquanto o relatório aponta 455 acórdãos condenatórios em 6 anos de pesquisa, apenas o relatório anual de 2015 da Human Rights Watch indicou que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos recebeu 5.431 denúncias entre janeiro de 2012 e junho de 2014.

A Lei 12.847/2013 constituiu um importante avanço no combate à tortura, ainda que dependa de resultados mais claros no futuro. Ela instituiu o SNPCT – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, sistema este que procurará integrar os diversos órgãos e ouvidorias que lidam com a questão no Brasil. Além disto, a lei criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT – e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT.



Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT – e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT.

Fonte: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura>.

12. Memória, Verdade e Justiça: Mídias e Rede Sociais

O relatório da CNV, além de apontar a participação de outros civis no apoio ao golpe de 1964 e à própria ditadura, delimitou a forma como veículos de comunicação se empenharam em favor do regime. Logo após o golpe, Júlio de Mesquita Filho, proprietário de O Estado de S. Paulo, publicou em seu jornal uma carta trocada com outro conspirador em favor do golpe, carta esta na qual descrevia diretrizes que o regime deveria seguir a partir de então (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014b, p. 310). Mesquita Filho era conhecido membro do IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais:

O IPES apresentava-se como uma “sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter filantrópico e com intuítos educacionais, sociológico e cívico”, preocupado com o crescimento demográfico do país, com a sociedade e com a democracia, consistindo sua ação em estudar os problemas brasileiros e apresentar soluções, do ponto de vista

liberal. Na verdade, o IPES seria o “ovo da serpente” do golpe de 1964, sendo capaz de produzir uma notável campanha, que integrou importantes órgãos da imprensa e do entretenimento, produziu peças de teatro, programas de rádio e de TV, livros e, principalmente, 14 filmes curta-metragem que foram exaustivamente veiculados nas favelas, em sindicatos, universidades e empresas, durante os horários de almoço, em praças das cidades do interior, clubes e nos cinemas da rede do empresário Severiano Ribeiro, antes da exibição dos filmes principais. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014b, p. 307).

De modo semelhante, outros veículos de comunicação se posicionaram de modo incisivo em apoio ao golpe e ao governo que se sucedeu imediatamente. Foram os casos de O Globo, Correio da Manhã e Jornal do Brasil. Com base na pesquisa de Beatriz Kushnir, o relatório da CNV informou o apoio inclusive material do Grupo Folha à Operação Bandeirante, inclusive com o uso



Imagem associada à Folha de S. Paulo e eventual apoio à repressão.

Fonte: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2012/12/folha-de-sao-paulo-ditadura-militar.html> (acesso 18 mai. 2015).

de caminhonetes do grupo para o cerco de opositores do regime. Tal operação foi responsável por organizar a repressão no Brasil a partir de 1968, unindo todos os órgãos militares e de segurança, contando, inclusive, com apoio de empresas privadas.

Não seria, pois, a chamada grande mídia um dos principais atores políticos buscando a efetiva democratização no período transicional e mais recentemente. Pelo contrário, editorial da Folha de S. Paulo de 12 de dezembro de 2014 ainda valoriza a tese de um suposto acordo político em 1979, acordo este que seria “[...] um dos pilares sobre os quais se apoia a democracia brasileira” (<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/12/1561252-editorial-pagina-virada.shtml>, acesso em 23 abr. 2015).

A discussão sobre o papel do Estado brasileiro frente aos veículos de mídia está diretamente relacionada com a forma como a Constituição Federal de 1988 tratou da matéria. Com efeito, estabelece o art. 21, inc. I, “a”, que é da competência da União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens”; além disso, compete ao Poder Executivo “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, nos termos do art. 223. Desse modo, fica claro

que incide o interesse público na utilização de tais serviços.

Tal conclusão fez com que a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão – FITERT – e a Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ – propusessem no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9 (ADO 9), no ano de 2010. Ainda que a Ministra Relatora Elie Gracie houvesse, ainda naquele ano, negado seguimento à ação – por suposta ausência de legitimidade para a propositura das federações – a judicialização da questão chama a atenção para os argumentos que contornam a regulamentação deste serviço no Brasil (o andamento da ação, assim como as peças que compõem o processo, podem ser acessadas aqui: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3971479>, acesso em 18 mai. 2015).

Com efeito, as federações autoras da ADO 9 alegaram que as emissoras de rádio e televisão devem observar o que está disposto no art. 221 da Constituição Federal em suas programações:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Desse modo, após 27 anos de promulgação da Constituição de 1988, nenhuma lei foi aprovada regulamentando referido dispositivo. Não se poderia argumentar que o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei Federal 4.117/1962, regularia a matéria, vez que a própria Constituição estabeleceu distinção entre telecomunicações e comunicação social (cf. art. 21, incs. XI e XII, alínea “a” e 22, inc. IV).

Mais do que isto, o problema mais grave no campo da comunicação social brasileira liga-se à existência de monopólio ou oligopólio, ou seja, concentração de parcela do mercado, nos meios de comunicação. Estabelece o art. 220, § 5º da Constituição Federal que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. A petição inicial da ADO 9 destaca que tal norma carece de regulamentação, uma vez que são inúmeros os institutos de abuso do poder econômico e, aqui, de abuso do poder de comunicação social. Não só os destinatários dos veículos de comunicação social, assim como os próprios empresários que atuam no ramo estariam desprotegidos contra a formação de monopólios e oligopólios.

A petição inicial da ADO 9 ainda retrata, em termos comparativos, o que a ausência de mínima regulamentação legal pode

trazer. No campo do Direito Comparado, a situação norte-americana chama a atenção. Em 1934, o Communications Act, uma lei sobre comunicações, estabeleceu restrições à formação de conglomerados de veículos de comunicação de massa, criando, inclusive, órgão fiscalizador, a *Federal Communications Commission* (FCC). Em 1996, contudo, em um movimento desregulamentador, foi aprovado o *Telecommunications Act*, que, apenas nos 10 anos seguintes, permitiria a formação de 5 gigantescos conglomerados.

A forma pela qual a liberdade de expressão se desdobrou no sistema norte-americano a partir da Primeira Emenda de 1791 à Constituição de 1787 mostra como a questão não é de apenas proteger um suposto “mercado de ideias”, ou seja, que o Estado deve garantir esta liberdade de modo negativo por meio de uma ampla abstenção. A chamada “fairness doctrine” (doutrina da imparcialidade) permitiu que, durante longo tempo, a FCC pudesse exigir das emissoras que suas programações se pautassem por coberturas mais equitativas, que questões importantes de interesse da coletividade fossem apresentadas e que também se protegesse um direito de resposta (SARMENTO, 2007, p. 6). Ocorre que, a partir do Governo Reagan, não só a FCC, mas tribunais norte-americanos, viriam a se manifestar pela ausência de exigência legal para levar à frente a “fairness doctrine”, em uma clara adesão ao neoliberalismo de então.

Ainda em termos de Direito Comparado,

é preciso verificar uma conformação diametralmente oposta à norte-americana, qual seja, o caso alemão. Nele, o reconhecimento de que a liberdade econômica não pode sufocar a liberdade de expressão foi reconhecido inclusive judicialmente, no caso *Blinkfrier*, em que o jornal comunista com este nome lutava contra os entraves de distribuição criados pelo *Springer*, um jornal muito mais robusto em termos financeiros. Decidiu o Tribunal Constitucional Federal alemão:

A liberdade para o debate intelectual é um pressuposto indispensável para o funcionamento de uma democracia porque é ela que garante a discussão pública de questões de interesse público e dimensão política. Quando o exercício de pressão econômica gera graves desvantagens para aqueles afetados por ela, e ele destina-se a impedir a disseminação de opiniões e notícias, que é constitucionalmente garantida, ele viola a igualdade de oportunidades no processo de formação da opinião pública. Este exercício também contraria o sentido e a natureza do direito fundamental à liberdade de expressão, que é concebido como uma garantia da disputa intelectual na formação da opinião pública. (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL in SARMENTO, 2007, p. 14)

Nos famosos casos *Televisão I* (1961) e *Televisão III* (1981), o Tribunal Constitucional Alemão, por duas vezes, afirmou a necessidade de uma pluralização do número de emissoras públicas de televisão frente à escassez de ondas eletromagnéticas,

bem como que, na distribuição a entes privados, se proporcionasse ao público acesso a diversificado feixe de pontos de vista.

Já no caso francês, é de se observar que decisões do Conselho Constitucional sempre apontaram para a primazia do público como titular da liberdade de expressão, ou seja, a preocupação central é com os receptores das mensagens e não os emissores, ainda mais em se tratando da chamada mídia institucional (SARMENTO, 2007, p. 18). Observe-se que um dos papéis do órgão estatal CSA – *Conseil Supérieur de L’audiovisuel* ou Conselho Superior do Audiovisual – é o de zelar pela pluralidade dos meios de comunicação.

Mesmo no Reino Unido, as discussões sobre regulamentação da mídia ganharam corpo e obtiveram efeitos a partir da sucessão de escândalos relacionados ao jornal “News of the World”, responsável pelo uso de escutas ilegais, nos idos de 2011. Após aqueles eventos, uma investigação parlamentar teve início, sob a responsabilidade do juiz sênior Sir Brian Leveson, da Corte de Apelações da Inglaterra e País de Gales. O relatório final da investigação, Relatório Leveson, fez com que, em 2013, os partidos políticos concordassem com a aprovação por meio do Privy Council (um órgão de aconselhamento da Rainha) da “Royal Charter on Self-Regulation of the Press”, um documento correspondente a um regulamento ou uma portaria que instituiu um “painel” de auto-regulação midiática que evitaria a atuação

estatal na questão.

O mais famoso caso no Direito Comparado, entretanto, é a Ley de Medios ou Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina. Aprovada pelo Senado argentino em 10 de outubro de 2009, a Lei 26.522 procurou democratizar a mídia audiovisual por meio da desconcentração de propriedade, da reserva de parte do acesso a grupos não lucrativos e da criação de um órgão público de transmissão, a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Essa seria uma das respostas a um contexto paralelo à década de 1980, em que a desregulação de mercado foi posta como parâmetro para a ausência de qualquer normativa para a mídia. Isto foi suficiente para que, em toda América Latina, altos níveis de concentração e super-representação de determinadas correntes políticas se estabelecessem, como assevera MacRory (2013, p. 180). A lógica de mercado também acaba por incidir sobre o conteúdo divulgado, tratando espectadores muito mais como consumidores do que cidadãos.

Seria durante os Governos Menem (1989-1995 e 1995-2001) que políticas permitiram a privatização de empresas públicas e diminuíram restrições que fizeram com que, por exemplo, companhias de mídia impressa, como o Grupo Clarín, expandissem seu domínio para rádio, televisão e serviços a cabo. Contrariamente a seu antecessor e marido, Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández Kirchner (2007-2011

e 2011-) teve uma posição muito mais contundente em relação a questão. Há fatores dos mais diversos para explicar tal mudança. Um dos supostos fatores de tensão diz respeito à empresa de produção de papel para jornais: a Papel Prensa S.A., cuja participação majoritária pertence ao Grupo Clarín (49%), parte ao jornal La Nación (22,5%) e parte ao governo (27,5%). A Papel Prensa produz cerca de 58% do papel destinado a jornais naquele país. O governo acusa o Grupo Clarín de ter conseguido sua fatia majoritária em 1976, no início do regime militar, em uma agressiva extorsão em conluio com o sistema repressivo (veja, por exemplo, a cobertura do caso pelo Observatório da Imprensa brasileiro: http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/_ed674_o_caso_papel_prensa/, acesso em 19 mai. 2015). Em 2011, uma nova legislação tornou tal serviço de impressão de interesse público na Argentina.

É preciso deixar claro, contudo, que não seria apenas o embate Kirchner-Clarín que levaria à aprovação da Ley de Medios. Com efeito, a pressão de grupos da sociedade civil foi essencial. Isto aconteceu, sobretudo, com a criação da Coalición por una Radiodifusión Democrática, uma liga formada por faculdades de comunicação de universidades, sindicatos, rádios comunitárias e grupos de direitos humanos (MACRORY, 2013, p. 183).

Contrariamente à lei venezuelana de mídia

de 2004 (Ley Resorte), a lei argentina de audiovisual contém apenas um dispositivo concernente ao conteúdo da liberdade de expressão: os arts. 65 e 67 dizem respeito à quotas de produções nacionais que devem ser transmitidas. A lei é, sobretudo, uma lei que regulamenta o aspecto estrutural. Ela distingue três provedores de mídia: entes estatais, atores privados lucrativos e atores privados não lucrativos. Há diferentes limites de propriedade estabelecidos na lei, levando em conta o tipo de mídia e o seu alcance. Em nível nacional, por exemplo, nenhum proprietário pode alcançar mais de 35% da população do país. Por outro lado, possuindo licença para provedor de televisão de satélite, o proprietário não

pode possuir nenhum outro tipo de licença de mídia audiovisual. Tais formas de garantia de pluralismo e participação foram enxergadas pelo Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão, Frank de La Rue, como um precedente não só para a América Latina, mas para todo o mundo (MACRORY, 2013, p. 185).

Em 2013, a Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina julgou constitucional a Ley de Medios: <http://www.lanacion.com.ar/1633615-la-corte-suprema-declaro-constitucional-la-ley-de-medios> (acesso em 19 mai. 2015; este link contém a íntegra da decisão).

No caso brasileiro, o debate tem sido



Corte Suprema da Nação Argentina.

Fonte: <http://www.lanacion.com.ar/1633615-la-corte-suprema-declaro-constitucional-la-ley-de-medios>.

permeado de distorções a respeito de como acontece a regulamentação em outros países, talvez pelo fato de que vários grandes veículos de mídia poderiam ser diretamente atingidos.

Caso se adote um modelo de democracia deliberativa, em que os cidadãos não se vejam apenas como competidores em busca da realização efetiva de seus interesses, mas que cooperem em prol da formação de consensos políticos que atendam ao interesse público, a liberdade de expressão ganha mais força ainda (SARMENTO, 2007, p. 21). Nesse tipo ideal, prevalece a lógica do melhor argumento, que não pode ser, portanto, destruída por atitudes que não deem voz a todos ou distorça o tipo de informação difundida. Nenhum desses pressupostos se mantêm no caso brasileiro caso perpetue o vigente sistema de monopólio de propriedade e de informação levado adiante por meios de comunicação, principalmente os audiovisuais. Nunca é demais lembrar como as Organizações Globo retrataram o Comício pelas Diretas Já de 25 de janeiro de 1984: aquela seria apenas uma ocasião de celebração dos 430 anos da cidade de São Paulo (recentemente, as Organizações Globo fizeram um “meia culpa” pouco convincente sobre o ocorrido, alegando uma “confusão” proporcionada pela chamada da matéria e sustentando pressões dos militares – <http://memoriaglobo.globo.com/erros/diretas-ja.htm>, acesso em 21 mai. 2015). De modo semelhante, a forma como foi

retratado o debate entre os candidatos Lula e Collor em 1989 e as próprias intervenções da emissora tiveram resultado direto nas eleições presidenciais (veja, por exemplo, a entrevista de um ex-diretor reconhecendo a manipulação: <https://www.youtube.com/watch?v=VrpurEkmJkU>, acesso em 21 mai. 2015).

Desse modo, não há qualquer razão para se evitar o debate sobre a forma como a mídia exerce sua relação com as liberdades comunicativas no país. Pelo contrário, há imperativos constitucionais em favor de uma efetiva pluralização:

Em suma, podemos afirmar que na nossa ordem constitucional, o Estado deve atuar para promover tanto o pluralismo externo como o pluralismo interno no âmbito da comunicação social. Quanto ao pluralismo externo, trata-se não só de combater a formação de monopólios e oligopólios no âmbito da comunicação de massas – tão poderosos e perniciosos no Brasil – como também de desenvolver uma mídia pública, e ainda fomentar o surgimento de veículos alternativos, destinados a setores que não têm acesso aos canais tradicionais da comunicação social, abrindo espaço para novas vozes no espaço público. [...]

Já no que tange ao pluralismo interno, parece-nos necessário que o Estado intervenha buscando assegurar que os meios de comunicação de massa se dediquem efetivamente ao tratamento de temas de interesse público, e que proporcionem à sua audiência uma cobertura adequada dos diversos pontos de vista existentes, tal

como era exigido pela *fairness doctrine* nos Estados Unidos. [...]Na nossa opinião, esta atuação, mais que uma faculdade, constitui um verdadeiro dever do Estado, que pode ser inferido diretamente da Constituição. (SARMENTO, 2007, p. 36-37)

Deve-se também considerar os avanços proporcionados pela revolução midiática ocasionada pela internet. No caso brasileiro, importantes avanços foram experimentados no que tange à regulação por meio do Marco Civil da Internet – Lei 12.965/2014. A lei pauta-se por uma orientação principiológica de liberdades de expressão, comunicação e manifestação de pensamento.

O papel de mídias e redes sociais no desenvolvimento e consolidação de um regime democrático vem se destacando ao redor do mundo. Ele aparece tanto em situações de necessidade de rupturas institucionais com autoritarismo, quanto naquelas de certa “normalidade democrática” que porventura restrinja o pleno acesso aos meios de participação popular. Desde 2009, com as mobilizações ocorridas na Moldávia e no Irã, passando pela chamada “Primavera Árabe”, pelo movimento “Occupy Wall Street”, pelos “indignados” da Espanha e pelas “jornadas de junho” brasileiras, as redes sociais passaram a desenvolver um papel central na mobilização popular.

Mesmo considerando eventuais distorções e mobilizações baseadas em informações infundadas, as mídias sociais possuem um papel fundamental no estabelecimento

de uma participação popular não institucionalizada, principalmente nos países da chamada terceira onda democrática. É o que procura demonstrar Valenzuela (2014), a partir de um estudo estatístico muito bem fundamentado nas mobilizações chilenas de 2011. É curioso observar que, também naquele caso, as mobilizações ocorreram de modo desacoplado dos partidos políticos dominantes e tiveram causas diversas, como educação e proteção ambiental, gerando uma comparação interessante com o caso brasileiro.

Valenzuela (2014, p. 15) destaca que estudos anteriores já mostravam que as redes sociais têm um importante papel no provimento de informações não contempladas pelos veículos de mídia tradicional, além de facilitar a coordenação de manifestações, permitindo o contato com outras opiniões políticas e colocando posições próprias em situação de teste. Assim, seria possível testar a hipótese de que a frequência do uso de redes sociais está de modo positivo ligada ao comportamento de protesto. Nesse campo, é possível aferir que a exposição constante a questões públicas e políticas desperta o interesse dos usuários pela participação política; além disso, as redes permitem o processamento de informações políticas em um nível de teste semelhante às conversações, o que gera também efeitos positivos, como, por exemplo, uma aproximação dos campos da vida privada e da vida pública; por fim, usuários desmobilizados em outras

circunstâncias tendem a se engajar a partir da atividade “on-line” (é claro que, nesse campo, não se pode descurar da probabilidade de comportamentos de “ativismo de sofá”).

Uma outra hipótese passível de discussão diz respeito à possibilidade de que a interação com notícias, a expressão de opiniões e o ativismo por meio das redes sociais possa mediar a relação entre o uso das redes e os protestos (VALENZUELA, 2014, p. 25). Por meio de pesquisas empíricas, foi possível, sim, concluir que há um relacionamento positivo entre os usos das redes sociais e o comportamento de protesto; além disso, usuários de redes sociais mostraram-se 11 vezes mais suscetíveis de participação em manifestações de rua que os não usuários; 7 vezes mais propensos a apresentarem suas demandas às autoridades públicas; e, por fim, 9 vezes mais tendenciosos a também apresentar reivindicações perante veículos de comunicação de massa.

Conforme esperado, o uso mais frequente de plataformas de mídias sociais foi preditivo de um uso mais frequente das redes sociais para a obtenção de informações, a expressão de opiniões e o engajamento em causas sociais. Por sua vez, a expressão de opiniões e o engajamento em causas sociais por meio das plataformas de mídias sociais foram de forma positiva e significativa associadas com a participação em atividades de protesto. (VALENZUELA, 2014, p. 39)

No caso brasileiro, esse impacto não pode ser desconsiderado. Pelo contrário, é preciso refletir sobre o modo como ele

tenta pulverizar a participação popular e dissuadir o autoritarismo de Estado. É claro que há um longo trabalho pela frente: a forma como a repressão policial agiu para conter os manifestantes, tanto nas chamadas “Jornadas de Junho” de 2013, quanto nas diversas manifestações que se sucederam, é, ela mesma, fonte de descontentamento e protesto:

O Estado nos atacava. Essa foi a percepção que me fez sentir mais pavor. Era bem claro que os policiais atiravam bombas em nós por ódio. Nós éramos os seus inimigos. É a lógica da Polícia Militar, e ela se expressava com clareza quase didática naquele momento. Percebi que, com aquele nível de raiva e com aquele total despreparo, o descontrole poderia aumentar ainda mais e poderíamos ser mais machucados do que fomos. Poucas coisas são mais assustadoras do que um Estado violento, do que a consciência de que aqueles que detêm o uso da força estão armados, despreparados e com ódio. Alguém poderia, inclusive, ser morto. E ali era o que sentíamos. Amontoados como ratos de laboratório de um experimento sádico, tínhamos medo de morrer nas mãos de uma polícia que se mostrava criminosa. E que parecia ter esperado apenas um pretexto para atacar aqueles que também deveria proteger. (BRUM, 2014, p. 1)

Desse modo, parece haver uma forte ligação entre o entulho autoritário e as formas de exercício democrático atuais. Isto sem mencionar a ausência de conhecimento histórico-institucional que faria com que medidas autoritárias fossem defendidas por

setores da própria sociedade.

Singer (2013, p. 24) destaca que as jornadas representaram um momento em que algo saía das “entranhas” da sociedade, mas não se sabia ao certo o que era. Ele identifica, contudo, que a população que saiu às ruas naquele momento de 2013 era constituída, sobretudo, de uma classe média insatisfeita e um novo proletariado, pessoas que conseguiram emprego com carteira assinada na década passada, mas que ainda enfrentam condições inferiores de trabalho. Já no campo ideológico, uma radiografia das manifestações mostraria o que se segue:

Apareceu de imediato o viés progressista das manifestações, que poderiam prenunciar novo ciclo de lutas dos trabalhadores, como o que tendo se iniciado em 1978 vigorou até o final da década de 1980. Surgiu também com clareza a vertente à direita, que pretendeu desencadear uma pressão regressiva em relação ao campo popular que

está no governo com o lulismo desde 2003.

Mas, na verdade, quicá junho de 2013 seja mais bem compreendido se olharmos para o centro. (SINGER, 2013, p. 32)

Desse amplo espectro, pode-se perceber que as mídias sociais tiveram influência fundamental na constituição dos movimentos que aconteceram em junho de 2013. Elas foram uma ferramenta importante para consolidar novas formas do agir político. O que não significa que, qualitativamente, esse agir tenha o impacto esperado: não houve um reflexo significativo que pudesse alterar o poder instituído e estabelecer uma nova agenda política.

Nota-se, portanto, que há um longo percurso pela frente. Se a Constituição de 1988 procurou inserir o Brasil em um contexto democrático, a efetivação de uma mudança contra o entulho autoritário ainda depende de uma ação cívica mais incisiva.



Imagem dos protestos em junho de 2013, em Brasília.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013.

Conclusão

O resgate de medidas de justiça de transição pode contribuir claramente para a consolidação de um regime mais democrático e respeitador de direitos humanos. Isto pode ter consequências inclusive do ponto de vista das instituições: polícias mais preparadas para lidar com o cidadão, legisladores, juízes e membros do Executivo mais ciosos de práticas democráticas, ou seja, tudo o que é necessário para que, efetivamente, possamos viver em uma democracia.

É uma frase conhecida que dita que quem não conhece seu passado está condenado a repeti-lo. Inúmeras práticas autoritárias ainda são utilizadas pelo Estado: equacionar devidamente medidas de memória, verdade e justiça pode colaborar, definitivamente, para uma mudança de cenário no Brasil.

Glossário

Cassação de direitos: medida largamente utilizada pela ditadura, consistia na retirada unilateral pelo governo autoritário de direitos políticos, o que implicava em perda de mandatos e de participação na vida pública.

Censura: controle prévio pelo poder público do conteúdo de quaisquer publicações de amplo conhecimento público, atingindo não só veículos de mídia, como a classe artística. Na prática, era posta em prática pelos que ocupavam a função de censor federal.

Dissidência política: oposição ao governo exercido. Durante a ditadura, se referia principalmente à oposição mais dura e frontal daqueles que não aderiram à chamada oposição consentida do MDB, existente por conta do bipartidarismo.

Exilados: aquele que, por razões de perseguição política, se vê obrigado a deixar sua pátria.

Habeas data: ação constitucional que visa possibilitar o acesso à informação ou a retificação de dados mantidos pelo governo.

Holocausto: refere-se ao sacrifício praticado pelos hebreus que consista na queima total da vítima. Com a Segunda Guerra, referiu-se ao amplo massacre de judeus praticado nos campos de concentração e extermínio.

Metodologia: ramo da lógica que se ocupa dos métodos das diferentes ciências.

Presos políticos: presos acusados da prática de crimes contra os ocupantes de um determinado governo, normalmente, um Estado de exceção ou autoritário.

Prescrição: no contexto da obra, perda do direito de ação pelo decurso de um período temporal.

Regimes de exceção: seria aquele instalado sem respeito à soberania do povo e de duas decisões (por exemplo, um golpe) e em que há um respeito formal da lei e, na maioria das vezes, violações inúmeras de direitos.

A partir de autores da chamada “transitologia”, podemos extrair um glossário específico para esse campo da Ciência Política:

Transição: intervalo entre um regime político e outro, qualquer que ele venha a ser.

Consolidação: momento em que se verificam as condições do novo regime (com a especificação da consolidologia, ramo de estudos preocupado com o momento posterior à mudança).

Liberalização: processo de redefinir e estender direitos.

Notas

1. Veja a reportagem em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/04/papa-chama-mortes-de-armenios-de-genocidio-e-turquia-convoca-nuncio.html> (G1, 2015, p. 1). O website <http://genocidioarmenio.com.br> traz várias informações sobre o genocídio.
2. A fonte da imagem, uma reportagem do jornal inglês The Guardian, faz alusão a um documentário com o qual Alfred Hitchcock cooperou na estruturação, dirigido por Sidney Bernstein. O documentário deveria mostrar ao mundo os horrores do campo de concentração de Majdanek; ocorre que as imagens foram consideradas muito chocantes para serem reproduzidas logo após a Segunda Guerra. Nos 70 anos do Holocausto, um outro documentário, dirigido pelo antropologista Andre Singer, chamado Night Will Fall, reconta a história daquelas filmagens.
3. O texto de uma importante estudiosa da justiça de transição, Ruti Teitel, intitulado “Genealogia da Justiça de Transição”, ao lado de diversos textos fundamentais sobre a temática, encontra-se no “Manual de Justiça de Transição para a América” e pode ser baixado gratuitamente em: http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/manual_justica_transicao_america_latina.pdf.
4. O trabalho de Meyer aqui citado contém importantes informações sobre os conceitos de transitologia e justiça de transição ora trabalhados e serviu de base para este texto. Ele é parte integrante do Relatório Final da Comissão da Verdade Rubens Paiva da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e está disponível em <http://verdadeaberta.org/relatorio/tomo-iv>.
5. A autora se refere a (POLDEVAART, 1948).
6. Huntington, sinteticamente, assim define as ondas de democratização nos períodos moderno e contemporâneo: primeira onda, de 1828 a 1926 (com refluxos entre 1922 e 1942); segunda onda, de 1943 a 1962 (com refluxos entre 1958 e 1975); e, terceira onda, de 1974 ao presente (HUNTINGTON, 1994). A terceira onda, assim, alcançaria Estados que deixaram de ser ditatoriais em favor da instalação de regimes democráticos, seguindo até a publicação do livro de Huntington em 1994.
7. O relatório pode ser acessado em <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>.
8. Van Zyl procura um sentido “positivo” para o termo que não acabe por gerar impunidade: “Para superar as divisões se requer um acordo constitucional que ofereça proteção e segurança adequadas aos grupos vulneráveis. Os líderes, dentro e fora do governo, terão de tomar medidas proativas para demonstrar que a democracia está a serviço de todos os cidadãos, que a paz atri-

bui dividendos substanciais a todos, e que a diversidade pode ser uma fonte de fortaleza mais do que de conflito” (VAN ZYL, 2009, p. 29).

9. O texto do ato institucional pode ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Francisco Campos marcou sua carreira por uma perspectiva autoritária do Direito Constitucional; Ministro da Justiça da ditadura de Getúlio Vargas, foi responsável pela redação da também autoritária Carta de 1937. Mais informações sobre sua biografia podem ser encontradas em http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos.

10. Um organograma básico dessa cadeia de comando encontra-se no Relatório da Comissão Nacional da Verdade, na página 113. A íntegra do Relatório da CNV está disponível para download em <http://www.cnv.gov.br> (acesso em 21 abr. 2015).

11. Sobre essa discussão, vale à pena conferir o texto de autoria coletiva de Cristiano Paixão, Emilio Meyer, Marcelo Cattoni, Marcelo Torelly e José Carlos Moreira da Silva Filho (2014), disponível em duas partes em <http://www.conjur.com.br/2014-set-15/nao-anistia-crimes-humanidade-parte> e <http://www.conjur.com.br/2014-set-16/nao-anistia-crimes-humanidade-parte-ii> (acesso em 22 de abril de 2015).

12. Fonte: <http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=97>, acesso em 29/5/2016.

13. O *jus cogens* é o conjunto de normas de Direito Internacional que se tornou parte de um consenso internacional entre os países e que, diante disto, se estabeleceu como norma imperativa ou peremptória.

14. A Justiça Militar Estadual é responsável pelos julgamentos dos membros das Forças Auxiliares nos Estados, quais sejam, membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros. Sua extinção permitiria o julgamento e a responsabilização desses agentes sem que privilégios corporativos pudessem comprometer a imparcialidade da justiça, uma vez que os membros das Forças Auxiliares de mais elevada patente participam dos julgamentos.

15. O auto de resistência à prisão era um eufemismo utilizado para se referenciar a homicídios ou lesões corporais que ocorriam na efetuação da prisão e constantes dos boletins de ocorrência, servindo para retirar das estatísticas atos praticados em serviço por policiais. Uma resolução conjunta do Conselho Superior de Polícia, órgão da Polícia Federal, e do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil, extinguiu a terminologia para essas corporações em 4/1/2016 (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/resolucao-determina-fim-dos-autos-de-resistencia-em-registros-policiais>, acesso 29/5/2016). Já a audiência de custódia consiste no cumprimento de uma exigência de se levar um preso em flagrante a um juiz em até 24 horas da prisão;

ela está prevista no art. 7.5 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Em fevereiro de 2015, o Conselho Nacional de Justiça lançou um projeto para sua implementação em toda a justiça brasileira. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 347, passou a exigir sua realização em todo o país (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299385>, acesso 29/5/2016).

16. “Art. 37:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 216

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

17. Os casos se encontram em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf e http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf, acesso em 22 abr. 2015.

18. Uma análise sobre a decisão do STF na ADPF 153 e da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund, com exigência de cumprimento pleno da última, pode ser encontrada em Meyer (2012). O livro é a publicação da tese de Doutorado do autor, recebedora do Prêmio Capes de Teses 2013, do Prêmio UFMG de Teses e do Grande Prêmio UFMG de Teses.

19. Um dos principais projetos do recém criado Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da Faculdade de Direito da UFMG é o de constituir um banco de dados a respeito de tais iniciativas.

20. Para o conteúdo dessas normas, cf. <http://www.unep.org/eou/StandardsPolicyandPractices/UNNormsandStandards/tabid/2313/Default.aspx>, acesso 29/5/2016.
21. Relembre-se que há capítulo específico no relatório da CNV dedicado ao Poder Judiciário. Não são raros os casos em que, nos períodos transicionais, as instituições judiciais permanecem intocadas.
22. Comentários importantes sobre a legislação referida podem ser encontrados em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-23/direito-comparado-primeiras-consideracoes-marco-civil-internet>; <http://www.conjur.com.br/2014-mai-07/direito-comparado-liberdades-comunicativa-vida-privada-marco-civil>; e, <http://www.conjur.com.br/2014-mai-14/direito-comparado-marco-civil-opcao-pelas-liberdades-comunicativas>, acesso em 21 mai. 2015.
23. O estudo de Valenzuela encontra-se disponível para download em <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/135>, acesso em 22 mai. 2015.
24. O texto de André Singer pode ser encontrado em <http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1534>, acesso em 22 mai. 2015.

Referências

ARTHUR, P. How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 321–367, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, Autoritarismo e Democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BASSIOUNI, M. Cherif. *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2011.

BRUM, Eliane. Meu ‘confronto’ com a polícia de Alckmin, *El País*, 10 Jan. 2015, http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/10/opinion/1420896908_403524.html, (acesso 12 jan. 2015).

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório. Volume I. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014a.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório. Volume II. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014b.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Case of Nachova and Others v. Bulgaria. Sentença de 6 de julho de 2005. Disponível em < [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69630#{"itemid":\["001-69630"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69630#{)>. Acesso em 28 out. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Blake v. Guatemala. Sentença de 24 de janeiro de 1998. Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf>. Acesso em 28 out. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of Bámaca-Velásquez v. Guatemala. Sentença de 25 de novembro de 2000. Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf>. Acesso em 28 out. 2014

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em <www.corteidh.or.cr>. Acesso em 1 jan. 2011

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Neira Alegría y otros v. Perú. Sentença de 19 de janeiro de 1995. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf>. Acesso em 28 out. 2014.

DOBNER, Petra. LOUGHLIN, Martin (orgs). *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

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

HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths: facing the challenges of truth commissions*. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2002.

HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2011.

HUNTINGTON, S. P. *A Terceira Onda: a Democratização no Final do Século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

KOERNER, Andrei. CÂMARA, Heloísa Ferreira. Vermelho: sobre o Relatório “Julgando a Tortura”. Conectas, 17 de fevereiro de 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/midia/noticia/28756-vermelho-sobre-o-relatorio-julgando-a-tortura>, acesso em 23 abr. 2015.

MACRORY, Rory. Dilemmas of Democratisation: Media Regulation and Reform in Argentina. *Bulletin of Latin American Research* 32, nº 2, pp. 178–193, 2013.

MEYER, E. P. N. *Crimes contra a Humanidade Praticados pela Ditadura Brasileira de 1964-1985: Direito à Memória e à Verdade, Dever de Investigação e Inversão do Ônus da Prova*. São Paulo: Comissão Rubens Paiva, 2014.

MEYER, Emilio Peluso Neder Meyer. *Ditadura e Responsabilização: Elementos para uma Justiça de Transição no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

MEYER, Emilio Peluso Neder. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (orgs). *Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988*. 2a ed. Belo Horizonte: Initia Via, 2014.

MEYER, Emilio Peluso Neder. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. TORELLY, Marcelo Delmás. SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. PAIXÃO, Cristiano. Não há anistia para crimes contra a humanidade – partes I e II. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2014-set-15/nao-anistia-crimes-humanidade-parte-i> > e < <http://www.conjur.com.br/2014-set-16/nao-anistia-crimes-humanidade-parte-ii> >. Acesso em 22 abr. 2015.

O'DONNELL, G. A.; SCHMITTER, P. C. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

PETERKE, S. *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

POLDEVAART, A. W. *Black-Robed Justice*. 1948.

RODRIGUES, Octávio Luiz. *Liberdades comunicativas e vida privada no Marco Civil*. Revista Conjur, 7 mai. 2014, disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-mai-07/direito-comparado-liberdades-comunicativa-vida-privada-marco-civil>, acesso em 21 mai. 2015.

RODRIGUES, Octávio Luiz. Marco Civil e a opção do legislador pelas liberdades comunicativas. *Revista Conjur*, 14 mai. 2014, disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-mai-14/direito-comparado-marco-civil-opcao-pelas-liberdades-comunicativas>, acesso em 21 mai. 2015.

RODRIGUES, Octávio Luiz. Primeiras considerações sobre o marco civil da internet. *Revista Conjur*, 23 abr. 2014, disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-abr-23/direito-comparado-primeiras-consideracoes-marco-civil-internet>, acesso em 21 mai. 2015.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. *Revista Diálogo Jurídico* 16, mai./jun./jul./ago. 2007, Salvador, disponível em < http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/LIBERDADE_DE_EXPRESS_O__PLURALISMO_E_O_PAPEL_PROMOCIONAL_DO_ESTADO.pdf>, acesso 18 mai. 2015.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos CEBRAP* 97, nov. 2013, p. 23-40.

SIKKINK, Kathryn. WALLING, Carrie Booth. The impact of human rights trials in Latin American. *Journal of Peace Research*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, vol. 44, n° 4, 2007, p. 427-444.

TEITEL, R. G. *Transitional justice*. Oxford University Press, 2000.

TEITEL, R. G. *Transitional Justice Genealogy*. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, p. 69–94, 2003.

TEITEL, R. G. *Genealogia da Justiça Transicional*. In: F. Reátegui (Ed.); *Manual de Justiça de Transição para a América Latina*, 2011. Brasília, Nova Iorque: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, Centro Internacional para a Justiça de Transição.

TORRELLY, M. D. *Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: Perspectiva Teórico-Comparativa e Análise do Caso Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VALENZUELA, Sebastián. Analisando o uso de redes sociais para o comportamento de protesto: o papel da informação, da expressão de opiniões e do ativismo. *Revista Compolítica*, n. 4, vol. 1, ed. jan.-jul., 2014.

VAN ZYL, P. Promovendo a Justiça Transicional em Sociedades Pós-Conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, v. 1, n. 1, p. 24, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={67064208-D044-437B-9F24-96E0B26CB372}>>.

Sobre a autora.

Emilio Peluso Neder Meyer

Professor Adjunto de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Visiting Researcher no King's College Brazil Institute (2014-2015). Coordenador do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG. Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (2016-2017). Autor das obras “A decisão no controle de constitucionalidade” (Método) e “Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil” (Arraes Editores).



SECRETARIA DE
DIREITOS HUMANOS,
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
E CIDADANIA

