

Qual será a verdade do jeitinho brasileiro? Perspectivas sobre a Comissão Nacional da Verdade do Brasil

What is true about the Brazilian way? Perspectives on Brazil's National Truth Commission

Rodrigo Stumpf González¹
rstumpf@pop.com.br

Rodrigo Lentz²
rodrigolentz@gmail.com

Resumo

Após 31 anos de ditadura, o poder dos militares foi transferido para um presidente civil há 27 anos, uma nova constituição entrou em vigor há 24 anos e foram realizadas seis eleições presidenciais desde então, sendo que os três últimos presidentes eleitos podem ser considerados vítimas do antigo regime, tendo sofrido perseguições de diferentes naturezas, como exílio, prisão e tortura. Até que ponto pode ser uma surpresa que em 2012 esteja sendo implantada uma Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de estabelecer a memória e a verdade sobre as violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado ocorridas nos últimos 66 anos? Que fatores determinaram que ela fosse criada agora e não 20 anos atrás? E que resultados podem ser esperados desta comissão? Este artigo busca analisar o contexto e os fundamentos da criação da comissão e suas possibilidades e limites, à luz das teorias do direito penal e da justiça transicional.

Palavras-chave: direitos humanos, Comissão Nacional da Verdade, Brasil, justiça transicional.

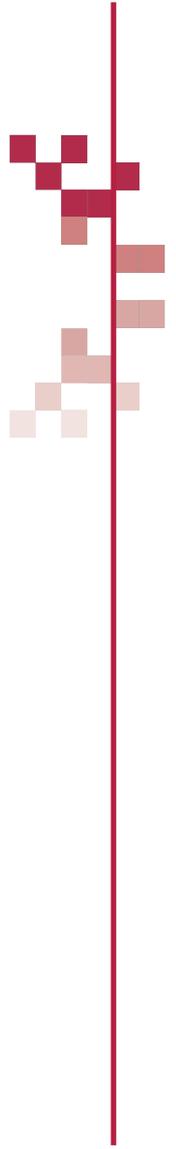
Abstract

After 31 years of dictatorship, military power was transferred to a civilian president for 27 years ago. A new Constitution was ratified 24 years ago and, since then, Brazil has had six presidential elections. The last three elected presidents can be considered victims of the old regime and they suffered persecutions of different natures, such as exile, imprisonment and torture. In 2012, a National Truth Commission has been implemented with the aim of establishing the memory and the truth about human rights violations committed by State agents over the past 66 years. What factors have determined it to be created now and not 20 years ago? What results can be expected of this committee? This article seeks to analyze the context and the reasons for creating the committee and its possibilities and limitations, to the theories of criminal law and transitional justice.

Key words: human rights, National Truth Commission, Brazil, transitional justice.

¹ Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Av. Bento Gonçalves, 9500, Bairro Agronomia, 91509-900, Porto Alegre, RS, Brasil.

² Advogado de Movimentos Sociais. Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Av. Bento Gonçalves, 9500, Bairro Agronomia, 91509-900, Porto Alegre, RS, Brasil.



Introdução

Uma pessoa que chegue ao Brasil hoje, desconhecendo a história do país, e tome contato com debates acalorados, trocas de acusações e manifestações nas ruas sobre como deve ser tratada a investigação de crimes cometidos durante a ditadura militar poderia pensar que se trata do resultado de uma transição recente, do fim de um governo autoritário que terminou há dois ou três anos e cujo legado está em discussão. Poderia surpreender-se ao saber que o poder dos militares foi transferido para um presidente civil há 27 anos, que uma nova constituição entrou em vigor há 24 anos e que foram realizadas seis eleições presidenciais desde então, sendo que os três últimos presidentes eleitos podem ser considerados vítimas do antigo regime, tendo sofrido perseguições de diferentes naturezas, como exílio, prisão e tortura.

Até que ponto pode ser uma surpresa que em 2012 esteja sendo implantada uma Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de estabelecer a memória e a verdade sobre as violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado ocorridas nos últimos 66 anos? Que fatores determinaram que ela fosse criada agora e não 20 anos atrás? E que resultados podem ser esperados desta comissão?

Este artigo busca analisar o contexto e os fundamentos da criação da comissão e suas possibilidades e limites, à luz das teorias do direito penal e da justiça transicional. Resgata-se o processo de transformação dos limites dados à violência política na história da humanidade, chegando-se a duas formas de enfrentamento no mundo contemporâneo: a punição pela via do direito penal e a reconciliação, pela via da justiça transicional. Neste contexto, discutem-se a transição para a democracia no Brasil e a questão dos direitos humanos, da lei de anistia de 1979 à lei da Comissão Nacional da Verdade em 2011. Ao final, são discutidos os resultados possíveis da comissão e suas conseqüências futuras.

Violência e mudança política na história

Mudanças bruscas dos regimes políticos não são algo novo na história da humanidade. E com os novos governos vinham novas leis, novos governantes e conseqüências diretas para os antigos ocupantes de cargos de poder. Em conflitos entre diferentes povos, na Antiguidade era normal que o vencedor massacrasse o vencido ou o escravizasse.

Os ideais da estabilidade e da segurança individual contribuíram para o desenvolvimento de estruturas institucionais que garantissem mudanças mais suaves e o respeito a direitos mínimos das pessoas mesmo sob uma nova ordem.

A partir do século XVII, o constitucionalismo liberal propôs a limitação do poder do Estado e do uso da violência contra os cidadãos, definindo como parâmetros para os governantes os conceitos de violência legítima e de legalidade. Com as revoluções e o direito natural se desenvolveram os fundamentos da

concepção moderna de direitos humanos. A partir do século XIX as convenções de Genebra tentaram civilizar a guerra.

Poder-se-ia esperar que disso resultasse um mundo menos violento, no qual ainda que continuassem a ocorrer conflitos políticos e processos de mudança de regimes, estes resultassem em um número limitado de vítimas.

Estas tentativas, no entanto, não obtiveram o sucesso desejado. A I e a II Guerras Mundiais atingiram vítimas civis como nenhum conflito anterior. A perversidade humana e a criação de mecanismos de destruição dos seres humanos considerados inimigos reais e simbólicos alcançaram um patamar quase impensável com os campos de extermínio nazistas. As constituições e normas internas de cada país foram insuficientes para garantir alguma proteção. Em muitos casos, as leis foram utilizadas como mecanismo e justificação da legitimidade dos atos de perseguição.

Em uma tentativa de evitar a repetição desta tragédia e demonstrar uma condenação destas políticas, foram criados os Tribunais de Tóquio e Nuremberg.

Os tribunais de crimes de guerra buscavam punir os comandantes e governantes de mais alto escalão pelas mortes ocorridas no conflito, buscando com isto um efeito simbólico, uma vez que era impossível processar e punir todos os envolvidos com a guerra nos países vencidos. Na insuficiência do direito internacional vigente, resgataram-se princípios do direito natural para fundamentar as acusações.

Como os tribunais foram impostos pelas potências vencedoras, foram consideradas crimes e punidas apenas as violações cometidas pelos países derrotados, não sendo incluídos atos dos países vencedores.

Após a guerra, com a criação da Organização das Nações Unidas foi proposto um sistema de normas internacionais de proteção aos direitos humanos iniciado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, completada posteriormente pelos Pactos de 1966. Sistemas regionais se desenvolveram em outras partes do mundo, com suas declarações e convenções, como é o caso do sistema americano, baseado no Pacto de San José, e do europeu, baseado na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em ambos os casos, também foram criados tribunais para julgar os casos de violação dos tratados.

Assim, as violações de direitos humanos deixariam de ser avaliadas apenas pelos parâmetros da legislação e ordem política de cada país, para submeter-se a princípios mais gerais da norma internacional.

Isto não impediu que na segunda metade do século XX, sob a influência da Guerra Fria, proliferassem conflitos internos, com guerras civis e golpes de Estado apoiados e financiados pelas potências mundiais – EUA e URSS, na defesa de suas áreas de influência.

O interesse das potências também tornou inefetiva a utilização dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, com o bloqueio de qualquer iniciativa de apuração de violações por um dos blocos sendo denunciada pelo outro como manobra política do inimigo ideológico.

Neste contexto, na maior parte do continente americano, ocorreram golpes de Estado, em geral com a participação das Forças Armadas, sob o argumento suposto de proteger o continente contra a invasão e influência do comunismo, com o desenvolvimento dos conceitos de "segurança nacional", "subversão" e "inimigo interno" para justificar a perseguição, prisão, tortura e assassinato dos adversários dos regimes impostos.

Com a diminuição da tensão internacional nos anos 80 e o fim da Guerra Fria, no princípio dos anos 90, a conjuntura internacional deixou de ser um fator determinante para a sustentação dos regimes autoritários favorecendo, ao contrário, os processos de democratização. As forças políticas internas passaram a comandar o jogo político, o que levou a processos de transição para a democracia. Em alguns casos, como resultado de negociação entre as diversas forças políticas, como nos casos do Brasil, Uruguai e Chile. Em outros, com a derrota dos ocupantes do governo e sua substituição pela oposição, como na Argentina e no México.

Este processo se repetiu no leste europeu, com o fim da União Soviética, e também em diversos países da África, em que a diminuição do apoio e financiamento das potências internacionais acabou levando a tentativas e acordos para o fim de guerras civis.

A transição dos regimes autoritários para a ordem democrática, com o fim de conflitos armados entre grupos que disputavam o poder, trouxe consigo o problema de qual tratamento dar às ações praticadas pelos governantes ditatoriais durante seu período no poder: violações de direitos humanos, passíveis de punição, perdoáveis por uma anistia ampla ou atos justificados pela legalidade vigente na época que não podem ser rediscutidos? Dois caminhos para a solução destas questões foram desenvolvidos nas últimas décadas: o da punição pelo direito penal e o da reconciliação pela justiça transicional. Um terceiro caminho, de reparação por meio de indenizações pecuniárias, em geral está associado a alguma das alternativas anteriores, embora também sujeito a críticas (González, 2003).

O direito penal e a redemocratização

O primeiro é o do direito penal tradicional, que tem suas bases no direito nacional e nos tribunais de guerra. Dentro desta perspectiva, os objetivos centrais são identificar os autores dos crimes, avaliar sua responsabilidade e situações intervenientes que possam impedir sua punição, como prescrição, anistia ou excludentes penais, como legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal. Foi o caminho tomado, por exemplo, pela Argentina, onde o movimento de direitos humanos nos anos 80 tinha o lema "Ni olvido ni perdón".

Dentro de uma perspectiva penal das violações cometidas durante os períodos ditatoriais, o regime autoritário é visto como uma ruptura institucional, que, embora com diferentes graus de institucionalização, não afasta a aplicação das normas penais, sendo considerados crimes os atos dos governantes, ou

mesmo da oposição que se insurgiu contra o regime que descumpria a legislação penal.

Neste caso o debate tendeu a centrar-se na aplicação de conceitos de direito penal. Os agentes principais neste processo passaram a ser os órgãos estatais de investigação e acusação e o Poder Judiciário.

Comissões estatais (Nunca Más, na Argentina) ou organizadas pela sociedade civil (Dossiê Nunca Mais, no Brasil), embora contribuam para dar luz aos fatos e manter a memória das violações, são secundárias aos processos criminais, uma vez que em geral carecem de poder acusatório.

Os argumentos utilizados pelas partes envolvidas também se centram em conceitos do direito penal. Alguns dizem que não houve crimes, que se aplicou a lei vigente. Mesmo nos casos de reconhecimento de extrapolação da ordem legal, há justificativas de excludentes penais, como o exercício do dever legal, usado como fundamento pelos que alegam o cumprimento de ordens superiores. De forma mais tênue, às vezes se alega uma suposta legítima defesa, pela ameaça que a "subversão" representava para a sociedade.

Outros conceitos que são trazidos do direito penal são os de anistia, como forma de impossibilitar a abertura de procedimentos investigativos, e de prescrição ou de perdão, para impossibilitar as punições.

Os defensores das punições contra-atacam dentro do mesmo campo, trazendo argumentos como imprescritibilidade de crimes contra os direitos humanos e de crime permanente, para os sequestros e desaparecimentos.

Em muitos países, no entanto, o caminho penal foi considerado inviável, ou foi substituído ao longo do tempo por uma outra solução, baseada na ideia de reconciliação e punições seletivas.

O desenvolvimento da teoria da justiça transicional nas novas democracias

O segundo caminho, mais recente, parte de uma impossibilidade da aplicação do direito penal, pelo grande número de envolvidos, bem como pela existência de sociedades divididas entre posições distintas, que tornariam impossível a convivência e a própria sobrevivência da sociedade no caso da tentativa da aplicação de penas a todos os implicados. O objetivo passa da punição para a reconciliação, dentro de um campo que passou a ser denominado de justiça transicional. Um exemplo desta abordagem é o da África do Sul depois do fim do *Apartheid*.

Desse contexto é que emerge a teoria da "justiça transicional". Ela agrega mecanismos de reparações civis, busca da "verdade", julgamentos penais, reformas institucionais e políticas de memória que construam as condições políticas e culturais para a não repetição dos crimes contra a humanidade (conceito previsto no Estatuto de Roma, do Tribunal Penal Internacional), ocorridos no passado recente. O principal aspecto da teoria é

sustentar, a partir do enfrentamento ético do passado violento, que é possível alcançar a estabilidade institucional dos regimes e a qualidade de seu processo democrático. Assim, embora não seja descartada a saída penal, ela não é exclusiva (Bickford, 2004; Ciurlizza, 2009; ICTJ, 2009; Mendez, 1997; Zyl, 2009).

Em termos da filosofia política, o suporte para essa tese pode ser encontrado na transposição das noções psicanalíticas sobre o trauma de Sigmund Freud para o plano político, elaboradas Paul Ricoeur (2007). Enquanto o passado de violência não é traumáticamente superado, a tendência é que a dor e o sofrimento gerados pelo trauma continuem se repetindo. A tentativa de esquecimento sem o (re)conhecimento da realidade traumática (Comissão da Verdade) e o exercício de luto (reconhecimento de culpa) culmina na volta inconsciente desse trauma, atormenta e não deixa o "passado passar".

O mesmo ocorreria com as "violências fundadoras" da sociedade moderna, com a amnésia sobre a montanha de cadáveres sobre a qual ela é construída, assim como a inexistência de julgamentos éticos (aqui entendidas como uma moral democrática com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948) que criam uma tradição de violência do Estado e da sociedade intransponível, transmitida por meio da linguagem, do espaço e do tempo (todos coletivos e intergeracionais).

Além disso, é relevante a teoria filosófica sobre a memória de Reyes Mate (2009). Assim como Ricoeur, ele sustenta a interdependência entre justiça, memória e verdade: sem memória não é possível fazer justiça e sem verdade não se lembra, alucina-se.

Da teoria ao exame empírico, uma proposição de aplicação foi feita no estudo desenvolvido por Sikkink e Walling (2007). Ele consistiu na comparação entre países da América Latina que aplicaram muito, pouco ou nada dos mecanismos transicionais e qual teria sido resultado do ponto de vista de regime dos direitos humanos. O resultado foi que naqueles países onde os mecanismos transicionais foram aplicados em grau médio ou alto, como a Argentina, o regime não só se manteve, como os índices de respeito aos direitos humanos tiveram significativas melhoras. Por outro lado, países como o Brasil, onde os mecanismos transicionais pouco foram utilizados, a estabilidade do regime foi alcançada, porém seguida de um aumento do desrespeito a direitos humanos básicos, como tortura, desaparecimentos forçados, execuções sumárias e prisões ilegais.

Um destes mecanismos transicionais, as "Comissões da Verdade" teoricamente objetivam o amplo esclarecimento das violações: aberturas de arquivos oficiais, oitiva de testemunhos de sobreviventes e familiares, investigação das circunstâncias da repressão, identificação dos agentes do Estado responsáveis direta e indiretamente pela repressão, assim como de suas ramificações civis, são algumas das formas para tanto. Como resultado, a Comissão produziria um relatório com suas conclusões para os dois próximos passos: processamento penal dos responsáveis e reconstrução história desse passado acompanhado de políticas públicas de memória das violações (Hayner, 2001; Sikkink e Walling, 2007).

Em sua genealogia da justiça transicional, Ruti Teitel (2003) demonstra que a teoria da justiça transicional se fundamenta em tentativas semelhantes passadas. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreram experiências similares de julgamento – Tribunais *ad hoc* (Nuremberg e Tóquio, Ruanda), julgamentos políticos de ex-líderes após o fim da União Soviética no Leste Europeu. O grande desafio dessas revigoradas tentativas de justiça, memória e verdade é justamente não repetir os erros apontados pelas críticas feitas a essas tentativas, especialmente dos tribunais dos vencedores.

Apesar de seus mecanismos já serem reconhecidos pela ONU, a justiça transicional continua encontrando resistências em países, como no Brasil. Do ponto de vista teórico, é passível de críticas, pois objetiva a construção de uma cultura democrática sem atentar para as instituições sociais formadoras de cultura política.

A transição e os direitos humanos no Brasil: o jeitinho brasileiro da Anistia à Comissão da Verdade

O recente regime militar brasileiro causa controvérsia mesmo em relação à datação de seu início e fim. O golpe de Estado, ocorrido na madrugada de 1ª de abril de 1964, é lembrado por setores das Forças Armadas como "Revolução de 31 de Março". O longo período de transição passou por momentos de "distensão" e de "abertura", que foram entremeados pela reforma partidária e pela da Lei de Anistia em 1979, a eleição direta dos governadores em 1982, o movimento Diretas Já entre 1983 e 1984, que culminou na eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney, com a posse do último em 1985. Terminaria aí a transição e teria sido conquistada a democracia ou teria continuidade na realização da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, e, por fim, a volta da eleição direta para a Presidência da República seria o momento final da transição?

Independentemente do momento escolhido para demarcar o retorno à democracia, o debate sobre a violação dos direitos humanos e a punição dos crimes cometidos esteve quase ausente no período, sendo aceita a Lei de Anistia, Lei 6.683/79, como fundamento, exceção feita às manifestações de familiares de mortos e desaparecidos e à referência no Art. 8º das disposições transitórias na Constituição Federal de 1988.

Para se chegar à instalação da Comissão Nacional da Verdade, um caminho de mais de 40 anos foi percorrido. Ainda sob o comando direto das Forças Armadas do país, o Congresso Nacional aprovou a Lei 6.683/79. A chamada "Lei de Anistia" estava longe de ser "ampla, geral e irrestrita", como queria a maioria das oposições ao regime. Tampouco foi resultado de um "acordo político" em igualdade de condições entre as partes, pois foi criada ainda sob um regime de força. Porém, o dispositivo garantiu um marco legal e político para uma retomada definiti-

va do processo de democratização do país, ainda que de forma "lenta, gradual e segura". De um lado, quem estava no e com o governo assegurou sua impunidade jurídica durante a transição e o futuro regime. Além disso, preservou importantes espaços políticos e de poder. Por outro, a oposição moderada pôde trazer seus quadros eleitorais de volta do exílio para participar da reestruturação política do país.

Como o foco da disputa política se concentrou na nova engenharia institucional, as torturas, execuções, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados e demais graves violações mergulharam no "esquecimento político" (Silva Filho, 2009).

O tema somente entrou na agenda política no governo Fernando Henrique Cardoso, (González, 2010) dentro de uma perspectiva de inserção do Brasil no sistema internacional de direitos humanos, com a criação da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP pela Lei nº 9.140/95 (Brasil, 2007).

Um de seus resultados principais foi a publicação do livro *Direito à memória e à verdade*, com o relatório das atividades da CEMDP. O documento traz o resultado das investigações sobre a confirmação de mais 383 casos de mortos e desaparecidos no país – outras 135 mortes foram declaradas pela lei de criação da comissão.

A Comissão de Anistia Política prevista pelo artigo 8º dos atos das disposições constitucionais transitórias de 1988 somente foi criada quase 13 anos depois pela Medida Provisória 2151/01, que foi substituída pela Medida Provisória 65/02, transformada depois na Lei 10.559/02 (Brasil, 2002). A comissão ganhou como função principal a reparação econômica àqueles que demonstrassem a perseguição política perpetrada pelo Estado.

Mas, após a publicação do relatório da CEMDP, essa comissão passou a exercer um papel de pressão política por avanços em temas até então tabus na política nacional: abertura dos arquivos das Forças Armadas, indicação de autorias, circunstâncias e motivações das violações cometidas pelo antigo regime e responsabilização civil e penal individualizada. Essa "extrapolação consciente" de suas atribuições é perceptível a partir de políticas de reparação moral dos anistiados. Em sessões públicas, a comissão realiza seus julgamentos nos locais ou cidades onde as perseguições ocorreram, conta com os depoimentos dos perseguidos ou dos familiares e realiza um pedido solene de "perdão" pelas perseguições e violações. Além disso, realiza projetos de exercício da memória política sobre o período (marcas da memória) e a criação do primeiro memorial da anistia (Abraão *et al.*, 2010; Abraão e Torelly, 2010).

Ao menos até o ano de 2007, ambas as iniciativas permaneceriam restritas aos grupos de familiares, ex-perseguidos e movimentos de direitos humanos. Embora esses grupos – dentre os quais se destaca o Brasil Nunca Mais – travassem ininterrupta ação política por "justiça, memória e verdade", situavam-se em um "limbo político", sem ecos significativos na elite política e

muito menos na maioria da população. No entanto, a partir de 2007, a atuação dessas comissões impulsionada por esses grupos passou a repercutir de forma mais contundente, e a criação da Comissão Nacional da Verdade, em parte, pode ser atribuída a essa persistente atuação civil combinada com setores isolados do Estado.

Igualmente em 2007, a decisão reparativa da Comissão de Anistia que concedeu a patente de coronel a Carlos Lamarca também foi alvo de contundentes críticas de integrantes do alto escalão militar da ativa. Isso já havia ocorrido em 2003, por conta da promoção reparativa a Apolônio de Carvalho.

Entretanto, um evento político pode ser destacado como um marco do "antes e o depois" sobre o tema. Trata-se do evento "Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante Estado de Exceção no Brasil", realizado em 2008. Foi o primeiro momento desde a abertura política em que um ministro da Justiça, Tarso Genro, defendeu publicamente a "punição aos torturadores".³

A abertura da pauta por integrantes do "alto escalão" do Poder Executivo se refletiu no campo jurídico. Nesse mesmo ano, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, com o objetivo de declarar inconstitucional o art. 1º da Lei de Anistia. Essa instigação jurídica movimentou e deu repercussão nova ao tema, a ponto de demonstrar a falta de consenso sobre a responsabilização dentro do próprio Poder Executivo. Através da Advocacia Geral da União – AGU, o Poder Executivo se posicionou contra a ação e pela permanência dos termos da Anistia. Esse posicionamento se repetiu na posição do Ministério Público Federal e culminou com o indeferimento da ação em 2010. A maioria dos ministros do STF seguiu o voto do relator, ministro Eros Grau. Após 40 anos, o Estado brasileiro reafirmou os termos de sua Lei de Anistia e manteve as graves violações do regime imunes a qualquer responsabilização individual (Ventura, 2011).

Antes do julgamento dessa ação, o país já era alvo de uma crescente pressão internacional. Exemplo disso foi a denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) formulada por familiares dos mais de 70 desaparecidos da Guerrilha do Araguaia (Gorender, 1987) e organizações de defesa e promoção de direitos humanos (caso n.º 11.552 – Julia Gomes Lund e outros vs Brasil). Após tratativas sem sucesso junto ao Estado brasileiro, a CIDH deu início a processo político contra o país junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos por desrespeitar diversos artigos do Pacto de San José face da não investigação e punição dos responsáveis pelo episódio. Com a decisão da Suprema Corte brasileira em confirmar a anistia, a já esperada "condenação" do país se confirmou no final daquele mesmo ano (Silva Filho *et al.*, 2011).

Em um dos itens da recomendação emitida pela Corte ao Estado brasileiro está a adoção de medidas institucionais que

³ Defenderam abertamente a pauta também o secretário nacional de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, e o presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abraão. Sobre a repercussão, conferir: Ferraz (2008).

desvendem os responsáveis, as circunstâncias dos desaparecimentos e execuções e os locais onde as ossadas dos corpos se encontram, para que com isso se promova a responsabilização civil e penal dos autores e mentores.

Enquanto juridicamente o tema estava em disputa, na seara política ele encontrou significativas posições de repúdio, e as principais se localizavam junto às organizações sociais ligadas ou identificadas com o antigo regime e que possuem expressão e eco atualmente. Uma das mais recentes demonstrações disso foi o manifesto "Podem vir. Por aqui, não passarão", publicado pelos três Clubes que congregam ex-integrantes das Forças Armadas. O texto criticava duramente a "tentativa de revanchismos" através da revisão da Lei de Anistia e a instalação da Comissão Nacional da Verdade, classificada como "comissão da calúnia"⁴. Como pela legislação brasileira mesmo os militares da reserva devem subordinação ao presidente da República, a carta sofreu reprimenda reservada do Poder Executivo, através de seu ministro da Defesa, Celso Amorim. Entretanto, após isso, uma nova carta reafirmando os termos da anterior foi publicada, dessa vez com maior número de representações e assinaturas (Monteiro, 2012).

Pautar o tema igualmente esbarra em setores da sociedade civil. Especialmente entre os meios de comunicação, já que vários setores da imprensa se manifestaram abertamente contra a revisão da Lei de Anistia.

Foi a partir desse contexto político que nasceu a Comissão Nacional da Verdade. A perceptível tensão entre forças políticas ligadas ao antigo regime e as novas reconfigurações de poder prosseguiu desde o envio do Anteprojeto de Lei da Comissão até a indicação dos nomes de seus integrantes.

No final de 2009, por meio de decreto do presidente Luís Inácio da Silva, foi criado um grupo de trabalho para elaborar o Anteprojeto do Projeto de Lei. A criação desse grupo foi uma resposta às críticas ao texto do eixo orientador VI do III PNDH. Os membros do Grupo de Trabalho foram: Paulo Sérgio Pinheiro; Paulo Vannuchi (secretário nacional de Direitos Humanos); Paulo Abrão (presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça); Erenice Guerra (secretária-executiva da Casa Civil); Vilson Marcelo Vedana (consultor jurídico do Ministério da Defesa); Marco Antônio Rodrigues Barbosa (presidente da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos).

Como resultado do Grupo de Trabalho, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 7376/10 para a criação da Comissão Nacional da Verdade ainda no primeiro semestre de 2010. Termos como "no contexto da repressão política", que estavam contidos no plano, não figuram no decreto de criação do Grupo de Trabalho. Também a Comissão objetivaria o "exame" e não mais a "apuração e o esclarecimento público" de violações dos direitos humanos. O tempo de apuração foi estendido para o período de 1946 a 1988, não mais restrito à ditadura iniciada em 1964. Além disso, a própria composição da comissão – incluindo

tanto representantes das Forças Armadas como dos familiares de mortos e desaparecidos políticos – foi uma resposta às acusações de "revisão da Lei de Anistia" e "parcialidade", ainda que insuficiente para acalmar os críticos. Assim, o anteprojeto já foi gestado da forma "mais consensual possível" e delimitava seus objetivos: "efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional". A partir de então, seu conteúdo foi novamente alvo de diversas críticas, centrando-se nos seguintes pontos:

(a) *Finalidades* – investigações restritas à identificação de autores, esclarecimento de fatos, circunstâncias, locais, instituições, estruturas, cadeias de comando dos crimes, locais das ossadas dos mortos; reconstrução histórica e recomendação de políticas e medidas públicas de não repetição; ter atribuições de responsabilização penal e civil a partir de suas conclusões (caráter jurisdicional ou persecutório). Nas finalidades da comissão residia o epicentro de tensões sobre o tema. Trata-se, na prática, de revogar ou não a Lei de Anistia através de uma nova lei prevendo a responsabilização. Além disso, outro impasse se refere à identificação de autorias – pressuposto jurídico para responsabilizações. Já a "reconstrução histórica" coloca em questão reescrever a história oficial sobre o período investigado com outra história oficial ou promover o amplo acesso ao maior número possível de fontes sobre o período para as gerações presentes e futuras. Por fim, a reconciliação nacional também é alvo de críticas justamente em razão da ausência de responsabilizações penais e civis individualizadas;

(b) *Foco temporal* – com o marco final sem polêmicas (1988), o impasse residia no marco inicial das investigações: desde 1964, ano de início da última ditadura; desde 1961, ocasião em que o golpe de 1964 começou a ser conspirado; ou em 1946, ano em que foi aprovada a Constituição em vigor à época do golpe de 1964 e colocado como marco para a Anistia política pela Constituição de 1988. O impasse aqui era se a extensão do período retiraria propositalmente o foco da ditadura recente;

(c) *Foco político* – além do período, trata de que acontecimentos serão investigados: somente as ações comandadas pelo Estado e seus apoiadores e colaboradores civis; ou as ações dos grupos de resistência política armada do período (classificados por membros da ditadura como terrorismo). Termos como imparcialidade e neutralidade apareciam para sustentar a teoria dos "dois demônios";

(d) *Autonomia orçamentária e política* – o fato de ser composta diretamente pela Presidência da República e ser assessorada técnica, administrativa e financeiramente pela Casa Civil poderia restringir a autonomia de seus membros;

(e) *Prazo de duração e número de membros* – apenas sete membros e 14 assessores para investigar 42 anos de história do país em apenas dois anos seriam material e temporalmente impossíveis;

⁴ Frase cunhada pelo general do Exército Maynard Marques de Santa Rosa, em 2010, após previsão de criação da Comissão Nacional da Verdade no III Plano Nacional de Direitos Humanos. Ver Falcão (2010).

(f) *Composição dos membros* – novamente termos como (im)parcialidade e neutralidade eram as tônicas das críticas. Principalmente as Forças Armadas e os meios de comunicação pressionavam para que a composição da comissão fosse imparcial, contasse com os “dois lados” e fosse estritamente “técnica”. Por outro lado, resistentes políticos vivos e familiares de mortos e desaparecidos, organizações de direitos humanos e demais movimentos sociais cobravam a ausência de membros das Forças Armadas e a presença de militantes políticos históricos da resistência. Em outro tom, assim como a comissão, sua composição deveria ser parcial visando à investigação dos atos de Estado e seus colaboradores na repressão política;

(g) *Cláusulas de sigilo* – o projeto previa a manutenção do sigilo de documentos assim classificados e recebidos pela comissão de qualquer órgão público (especialmente dos serviços secretos de segurança), bem como a promoção de sigilo para alcançar seus objetivos e resguardar direitos de personalidade (honra, intimidade, vida privada, imagem); e ainda sigilo de fonte, quando solicitada;

(h) *Poderes* – para cumprir suas finalidades, a prerrogativa de convocação ou apenas convite às pessoas civis ou militares; opção ou dever de servidores públicos e militares em colaborar com as investigações da comissão; requisição de documentos públicos sob qualquer classificação de sigilo, assim como documentos privados – uma vez que muitos arquivos relativos ao regime supostamente estão em posse privada e de ex-membros de órgãos de repressão;

O projeto tramitou no Congresso Nacional em regime de urgência, o que também foi alvo de críticas. Enquanto o Poder Executivo adotava esta estratégia para evitar mudanças no texto enviado, aqueles que defendiam a inclusão da responsabilização como atribuição da comissão entre outras medidas mais acentuadas, reivindicavam debates públicos, audiências e participação da sociedade civil na elaboração do texto.

Além da estratégia de pouco debate, a tramitação do projeto foi marcada por cenas pouco comuns nas tramitações. O Poder Executivo indicou como relator do projeto no Senado um membro da oposição ao governo, Aloísio Nunes, do PSDB. A única emenda significativa que foi aceita adveio dos Democratas, também um partido de oposição, sucessor da ala moderada do antigo regime, que fundou o PFL. Ela estabeleceu os critérios de “isenção política” para a escolha dos membros da comissão.

Após quase 18 meses de tramitação (mesmo em regime de urgência), o texto foi aprovado por ampla maioria de deputados e senadores, como Lei 12.528 de 2011. As características da Comissão, de acordo com a lei são apresentadas no Quadro 1.

A nomeação dos membros da comissão foi realizada seis meses após sua aprovação no Congresso Nacional. A composição indica uma tentativa de equilíbrio político, ao mesmo tempo em que propõe um perfil predominantemente jurídico de seus membros.

Dos sete membros, cinco têm carreiras na área do direito: um ministro do STJ, Gilson Dipp; um ex-procurador geral da República, Cláudio Fonteles; e três advogados: José Carlos Dias, criminalista e ex-ministro da Justiça do Governo de Fernando Henrique Cardoso; José Paulo Cavalcanti Filho, especialista no campo de regulação, foi presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) durante o governo de José Sarney e presidente do Conselho Nacional de Comunicação no início dos anos 2000, sendo mais conhecido no período recente por sua carreira literária; e Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada criminalista e professora universitária, embora a imprensa tenha preferido chamar a atenção para o fato de que ela defendeu presos políticos nos anos 70.

Completam a comissão Paulo Sérgio Pinheiro, cientista político e professor da USP, mais conhecido por sua atuação como secretário nacional de Direitos Humanos no governo de Fernando Henrique, e Maria Rita Kehl, psicóloga e psicanalista

Quadro 1. Características da Comissão da Verdade no Brasil.

Chart 1. Characteristics of the Brazilian Truth Commission.

(a) Finalidades: Esclarecimento amplo das violações sem fins de responsabilização civil ou penal; reconstrução da verdade histórica; promoção da reconciliação nacional;
(b) Foco temporal: 1946-1988;
(c) Foco político: Apenas atos perpetrados por agentes de Estado e suas ramificações estatais e privadas;
(d) Autonomia orçamentária e política: Suporte técnico, administrativo e financeiro do Poder Executivo;
(e) Prazo de duração e número de seus membros: sete membros; 14 assessores e dois anos de duração;
(f) Composição dos membros: brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos, sendo vedados aqueles com filiação partidária e incapazes de atuar com imparcialidade;
(g) Cláusulas de sigilo: todas mantidas;
(h) Poderes: convocação de qualquer civil ou militar, com o dever de cooperar; acesso a qualquer documento com qualquer classificação de sigilo, inclusive privados.

Fonte: Brasil (2011). Lei 12.528/2011.

que atuou como jornalista escrevendo na imprensa alternativa nos anos 70 e como colunista de grandes jornais e revistas no período mais recente.

O equilíbrio político se dá pela inclusão de membros que tiveram atuação destacada nos governos do PSDB e do PMDB, na mesma medida em que exclui personagens mais identificados com os governos do PT, como os ex-secretários nacionais de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi e Nilmário Miranda. A presidência entregue a um ministro de uma corte superior, magistrado de carreira sem atuação política, de alguma forma tenta identificar um caráter técnico e de certa neutralidade na atuação da comissão.

A nomeação dos integrantes da comissão foi marcada por uma cerimônia repleta de simbolismo. Mas o ponto de destaque foi a presença dos últimos cinco presidentes eleitos após o início de abertura política do país, José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1991-1992), Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), e da atual presidente, Dilma Rousseff. Esta reunião tentou demonstrar um caráter suprapartidário da comissão, buscando eliminar qualquer identificação entre o trabalho da comissão e o governo do PT ou a trajetória política da própria presidente. Cabe lembrar que, embora tendo se transferido para o PMDB nos anos 80, tanto Sarney como Collor pertenceram à ARENA, partido do governo militar, nos anos 70.

Por fim, cabe frisar a mobilização civil e estatal nos Estados da Federação favorável às investigações. Até o presente, pelo menos 12 dos 28 Estados da Federação possuem sua Comissão Estadual da Verdade e recentemente foram reconhecidas pela Comissão Nacional como importantes colaboradoras nas investigações. Em diversos municípios também são criadas comissões, assim como em instituições bastante relevantes na história do país, como a USP – Universidade de São Paulo e a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil. Pesquisadores de diversas universidades e centros de pesquisas também se mobilizam na busca e disponibilização de fontes sobre o período.

Conclusões

Seria prematuro fazer previsões absolutas sobre qual será o resultado da Comissão Nacional da Verdade. No entanto, é possível identificar expectativas e desenhar possíveis cenários alternativos.

O que se espera como resultado do trabalho da comissão? Qual a medida para considerá-la bem-sucedida? Estas perguntas não têm uma resposta única, uma vez que a avaliação depende do ponto de vista do segmento social que a faz. E como pode se verificar pelo processo de discussão da criação da comissão, existem dois polos antagônicos: de um lado, segmentos das Forças Armadas, apoiados em alguns setores conservadores da sociedade, que não aceitam a discussão da sua versão da história; de outro, vítimas, familiares de mortos e desaparecidos, militantes do movimento de direitos humanos e de partidos de esquerda, que esperam a exposição pública, de forma oficial, de uma outra

versão da história. Em meio a estes dois grupos, uma sociedade desinteressada do tema e alienada em relação a seu significado.

Um dos problemas centrais da comissão está no próprio conceito de verdade. A ideia de uma verdade única, inconteste somente é compatível com uma visão religiosa, ou uma concepção positivista de direito.

A verdade processual, que é a possível alcançar por meio de investigação documental e testemunhal, é uma verdade formal, procedimental, mas sujeita à interpretação, seja a dada pelo analista dos documentos, ou seja, a comissão, seja pelo leitor de suas conclusões, que pode aceitar ou recusar esta interpretação.

A força das conclusões da comissão, portanto, está menos em seu papel formal, de recolher indícios das violações para reconstruir os fatos, e mais no respaldo social de suas conclusões.

De um lado, o primeiro polo de interesses fará o possível para desacreditar e boicotar os trabalhos da comissão, seja tentando atacar a credibilidade de seus membros, seja impedindo ou dificultando o acesso a documentos que até hoje foram mantidos em sigilo, seja recusando-se a apresentar informações.

Há uma expectativa de alguns segmentos do segundo polo de interesse identificado acima de que o resultado dos trabalhos da comissão crie as condições políticas para retomar a discussão de questões como a validade da anistia para os crimes da ditadura. A comissão, nesta perspectiva, não é um fim em si, mas um meio dentro de uma luta mais ampla.

Nesta disputa entre os dois polos, provavelmente o ponto mais importante de disputa, pelo seu impacto simbólico, é o referente à Guerrilha do Araguaia. Outros aspectos da atuação das forças de repressão têm sido documentados e analisados pelos trabalhos da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão de Anistia Política. As mortes no Araguaia, com uma documentação de suas circunstâncias e entrega dos corpos dos combatentes assassinados, ainda são um tabu.

Qualquer que seja o resultado do relatório da Comissão Nacional da Verdade, com a criação de uma, e apenas uma, verdade oficial, é possível prever que não resultará em uma forma de reconciliação nacional ou de perdão mútuo com a superação dos traumas. Ao contrário, provavelmente apenas servirá para reavivar e manter clara a delimitação de campos de antagonismo ideológico que o distanciamento do período autoritário e o pragmatismo e cinismo cotidiano do processo político vinham tornando tênues em suas linhas de divisão.

O mais grave, porém, não está nas posições dos polos antagônicos, mas na apatia ou desconfiança da população em relação aos temas dos direitos humanos e da proteção às liberdades públicas. Em pesquisa de opinião realizada em 2010 pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo junto à população de capitais brasileiras, foi apurado que quase a metade dos entrevistados (47%) aceita que organismos de segurança façam uso da tortura contra suspeitos de crimes como o tráfico de drogas ou o estupro. Um terço dos entrevistados defende "ameaçar verbalmente, bater, dar choques, queimar com pontas de cigarro, ameaçar parentes e deixar sem água ou comida" (Cardia, 2012, p. 52).

Tais dados, se comparados com os de 1999 (28,8%), revelam um aumento da aprovação social do uso de graves violações dos direitos humanos – como a tortura – para a promoção da “segurança pública”. Em outros termos, praticamente a metade dos entrevistados valoriza positivamente o uso da tortura.

Estudos sobre a cultura política brasileira feitos por Moisés (2010) indicam a existência de um percentual alto de pessoas ambivalentes em relação à democracia, aceitando o autoritarismo como uma alternativa para a solução de problemas nacionais.

Os dados destas pesquisas mostram que o autoritarismo e a violação de direitos humanos não são apenas dados de um passado remoto, a serem resgatados na memória, para que seu esquecimento não permita que eles retornem. Ao contrário, são características presentes em nossa população. O apoio a valores antidemocráticos e o desrespeito para com o ser humano não parecem ser o resultado de um período de exceção que interrompeu a continuidade de valores virtuosos, mas uma continuidade histórica, ora presente de forma mais explícita na máquina estatal, ora atuando de forma mais escondida, mas tendo o apoio de grande parte da sociedade de forma permanente.

Mudar esta realidade está para além da capacidade da Comissão Nacional da Verdade. Ela pode ser parte deste processo, mas muito mais ainda há para ser feito.

Referências

- ABRÃO, P.; CARLET, F.; FRANTZ, D.; FERREIRA, K.; OLIVEIRA, V. de. 2010. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. In: REUNIÃO DO GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, II, São Paulo, 2010. *Anais...* São Paulo, IDEJUST, USP. Disponível em: <http://idejust.files.wordpress.com/2010/04/ii-idejust-carlet-et-al.pdf>. Acesso em: 28/10/2010.
- ABRÃO, P.; TORELLY, M. 2010. A justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *Revista da Anistia Política e Justiça de Transição*, 3:108-139. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={72590C4A-B0ED-4605-A9D8-5247054336A6}>. Acesso em: 28/10/2010.
- ALVES, M.H.M. 2005. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru, Edusc, 328 p.
- BICKFORD, L. 2004. Transitional Justice. In: L.A. HORVITZ; C. CATHERWOOD (orgs.), *Macmillan Encyclopedia of War Crimes and*. New York, Facts on File, vol. 3, p. 1045-1047.
- BRASIL. 2011. Lei Nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. 2007. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*. Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Brasília, 400 p.
- BRASIL. 2002. Lei Nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Conversão da MPv nº 65, de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
- CARDIA, N. 2012. *Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: Um estudo em 11 capitais de estado*. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 413 p.
- CIURLIZZA, J. 2009. Para um panorama global sobre a justiça de transição. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, 1:25-30. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={72590C4A-B0ED-4605-A9D8-5247054336A6}>. Acesso em: 28/10/2010.
- FALCÃO, M. 2010. Jobim anuncia exoneração de general após declaração sobre plano de direitos humanos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u692117.shtml>. Acesso em: 21/06/2012.
- FERRAZ, L. 2008. Governo abre debate sobre punição à tortura. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u428078.shtml>. Acesso em: 05/06/2012.
- GONZÁLEZ, R.S. 2010. A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula. *Revista Debates*, 4:107-135
- GONZÁLEZ, R.S. 2003. Direitos humanos e transições inconclusas na América Latina In: SANCHEZ RUBIO, David. et alli, *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, vol. 1, p. 235-249.
- GOENDER, J. 1987. *Combate nas trevas*. São Paulo, Ática, 180 p.
- HAYNER, P.B. 2001. *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. New York, Routledge, 325 p.
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ). 2009. *Que es la justicia transicional?* Disponível em: <http://www.ictj.org/es/tj/>. Acesso em: 28/20/2010.
- MATE, R. 2010. Entrevista. In: C.M.M.B. RUIZ (org.), *Direito à justiça, memória e reparação*. São Leopoldo, Casa Leiria, p 25-31.
- MENDÉZ, J.E. 1997. Accountability for Past Abuses. *Human Rights Quarterly*, 19(2):255-282. <http://dx.doi.org/10.1353/hrq.1997.0018>
- MOISÉS, J.A. (org.). 2010. *Democracia e Confiança - Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?* 1ª ed., São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 215 p.
- MONTEIRO, T. 2012. Após 'bronca' de Dilma, militares endurecem reação ao governo. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,apos-bronca-de-dilma-militares-endurecem-reacao-ao-governo,843137,0.htm>. Acesso em: 21/06/2012.
- RICOEUR, P. 2007. *A memória, a história e o esquecimento*. Campinas, Editora da Unicamp, 230 p
- SIKKINK, K.; WALLING, C.B. 2007. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, 44(4):427-445. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handl e=hein.journals/cjil2&div=7&tid=etpage>. Acesso em: 30/03/2012.
- SILVA FILHO, J.C.M. 2009. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. In: C. M.M.B RUIZ (org.), *Justiça e memória: para uma crítica ética da violência*. São Leopoldo, Editora Unisinos, p. 121-157.
- SILVA FILHO, J.C.M.; SALDANHA, J.M.L.; LENTZ, R. 2011. O Caso Araguaia no sistema interamericano: um passo à frente na internacionalização do direito brasileiro. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, 8:253-298.
- TEITEL, R.G. 2003. Genealogía de la justicia transicional. *Harvard Human Rights Journal*, 16:69-94.
- VENTURA, D.F.L. 2011. A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o direito internacional. *Revista de Direito do Estado (RDE)*, 17-18:545-574.
- ZYL, P.V. 2009. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, 1:32-55.

Submetido: 17/07/2012

Aceito: 01/08/2012