PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

SÉRGIO REIS COELHO

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO MEMORIALISTA E TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO BRASIL

CURITIBA

2015

SÉRGIO REIS COELHO

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO MEMORIALISTA E TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO BRASIL:

ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profª Drª Katya Kozicki.

CURITIBA

2015

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

C672j
2015

Coelho, Sérgio Reis
Justiça de transação memorialista e tradição conciliatória no Brasil : elementos para a construção do estado democrático brasileiro / Sérgio Reis Coelho ; orientadora, Katya Kozicki. – 2015.
283 f. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015
Bibliografia: f. 261-283

1. Democracia. 2. Justiça de transição. 3. Práticas políticas. 4. Anistia. 5. Direito. I. Kozicki, Katya. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 340

TERMO DE APROVAÇÃO

SÉRGIO REIS COELHO

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO MEMORIALISTA E TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO BRASIL: ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª Drª Katya Kozicki
Orientadora e Presidente da Banca
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Profª Drª Inês Virgínia Prado Soares
Museu de Arqueologia e Etnologia-Universidade de São Paulo

Profª Drª Cláudia Maria Barbosa
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Profª Drª Flavia Cristina Piovesan
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Profª Drª Vera Karam de Chueiri
Universidade Federal do Paraná

Profª Drª Juliana Neuenschwander Magalhães
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Curitiba, 20 de março de 2015.

A José de Ribamar Souza Coelho (*in memoriam*), meu pai, que já partiu, e ao meu filho José Sérgio, que está prestes a chegar.

A Maria da Salete, minha mãe, que tomou as rédeas e levou-nos adiante.

Para Paula, que, com amor, prudência e sinceridade, acompanha-me nesta caminhada. Você me proporciona muito.

Aos amigos, porque ninguém alcança nada sozinho.

AGRADECIMENTOS

"Se procuro entre minhas lembranças as que me deixaram um gosto durável, se faço o balanço das horas que valeram a pena, certamente só encontro aquelas que nenhuma fortuna do mundo ter-me-ia presenteado" (SAINT-EXUPERY, 1976, p. 25).

Agradecer é sempre reconhecer e agir com deferência. Reconhecer as coisas boas que alguém proporciona ao outro, de maneira despretensiosa e sincera, e que contribuem para o enriquecimento de vida experimentado. É uma pequena retribuição a quem oferece um pouco do seu tempo, da sua atenção e do seu conhecimento para levar alguém a alcançar um objetivo, muitas vezes distante, e que exige sacrifícios.

Esta pesquisa é fruto dessas contribuições. Não teria chegado a termo sem um conjunto de pessoas queridas e indispensáveis que, com compreensão e muita paciência, prontificaram-se a suprir lacunas, preencher deficiências e acreditar em melhorias para a sua realização.

Inicialmente agradeço ao criador que, em seu mistério, proporciona-nos a vida. Nada é por acaso, tampouco a nossa existência.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) por mais esta etapa vencida. Na PUC-PR encontrei nestes anos de vida discente não só professores, funcionários e colegas, mas amigos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que apoiou a realização deste trabalho.

Aos professores gostaria de agradecer dirigindo-me à minha orientadora, Profª Drª Katya Kozicki que, tanto no mestrado quanto no doutorado, sempre foi uma fonte de inspiração e consulta permanente. A Profª Katya sabe a gratidão e o respeito que tenho por ela.

Aos funcionários agradeço saudando a equipe do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR: Eva e Daiane. Atenciosas, brincalhonas, mas muito exigentes. Desde que cheguei a Curitiba, no já distante ano de 2006, Eva foi e continua a ser uma grande amiga. Obrigado por tudo!

Aos colegas do doutorado e mestrado da PUC-PR não há como esquecer as excelentes discussões e os acirrados debates. O que aparentemente era simples sempre se mostrava complexo com vocês.

Aos amigos e colegas do Ministério Público (MP) do Estado do Piauí, em especial a Drª Zélia Saraiva Lima, atual Procuradora Geral de Justiça, por todo o apoio em tantos anos de MP; ao Dr. José Sérvio de Deus Barros, não somente um colega de trabalho, mas um amigo sempre pronto a ajudar; ao Dr. Enir Marcos Vieira Pontes e ao Dr. Marcondes Pereira de Oliveira, promotores que vestem a camisa do MP: a todos vocês, grato por toda a ajuda.

Ao grande amigo e Prof. Dr. Gilson Martins Mendonça, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), que desde a seleção do doutorado aconselhou, corrigiu e estimulou o presente trabalho. Gilson, a minha dívida com você é enorme.

Ao estimado amigo Miguel Barros de Paiva Filho, o Dr. Miguel Filho, que sabe reconhecer e valorizar a amizade. Sem a contribuição de Miguel muito deste trabalho não teria sido realizado.

Ao Prof. Dr. Gustavo Biscaia de Lacerda, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), que aconselhou e muito ajudou na revisão final deste trabalho. As observações do dileto professor foram indispensáveis para a melhoria da qualidade deste trabalho.

Aos amigos que, mesmo não mencionados, sabem da importância que têm na minha vida.

Por fim, agradeço o apoio e a ajuda sempre presente de meus familiares (Maria da Salete, Luciana, Ingrid e Paula). Em um mundo de tantas dificuldades, seguimos em frente, compartilhamos e somos felizes.

POEMA DO AVISO FINAL

É preciso que haja alguma coisa

alimentando o meu povo;
uma vontade
uma certeza
uma qualquer esperança.
É preciso que alguma

coisa atraia a vida
ou tudo será posto de lado
e na procura da vida
a morte virá na frente
e abrirá caminhos.
É preciso que haja algum respeito,

ao menos um esboço
ou a dignidade humana se afirmará
a machadadas.

Torquato Neto

RESUMO

A discussão sobre o não avanço da responsabilização penal dos agentes estatais que foram autores de crimes, no período ditatorial de 1964-1985, bem como qual o modelo de Justiça de Transição que é praticado no Brasil, constituem-se no problema central desta tese. Diferentemente de relevantes trabalhos que polarizam no âmbito jurídico esse objeto de pesquisa, a proposta da presente tese para essa indagação parte do contexto político brasileiro e busca identificar, na história e na política nacional, o que se denomina de "tradição política conciliatória brasileira", investigando-se a sua influência para o peculiar modelo justransicional vigente no Brasil. Adotou-se como método de abordagem o dedutivo, ou seja, a partir dos aportes teóricos que identificaram a importância da conciliação política para a compreensão da realidade nacional que se buscou demonstrar a sua aplicação para o debate justransicional que envolve a responsabilização penal por crimes ditatoriais. Como métodos auxiliares foram utilizados o histórico e o comparativo. Dividida em três partes, a tese tratou, em primeiro lugar, da estruturação do conceito e da prática da "Justiça de Transição", relacionando-a com o debate sobre a qualidade democrática brasileira. Realizou-se nessa primeira parte uma análise do conjunto de políticas públicas justransicionais que vêm sendo desenvolvidas pelo governo brasileiro e de que forma tais políticas refletem-se na democracia vigente no Brasil. Na segunda parte da tese adentrou-se no estudo da tradição conciliatória, investigando-se como esse conceito contribui para interpretar o modelo justransicional adotado no Brasil; por fim, na terceira parte da tese, com base na tradição conciliatória, analisa-se como vem ocorrendo a relação entre a Justiça de Transição e a responsabilização penal no país, propondo-se algumas reflexões sobre o que a tese define como "Justiça de Transição memorialista". Conclui-se a tese com a demonstração de que, em virtude desse paradigma justransicional brasileiro que enfatiza por um lado a memória – que tem um caráter duradouro – e por outro lado a reparação – que se esgota no adimplemento da obrigação –, sem avançar em uma efetiva punição dos responsáveis por crimes ditatoriais, pode-se definir a Justiça de Transição brasileira como uma Justiça memorialista.

Palavras chave: Democracia. Políticas públicas. Justiça de Transição. Anistia. Memória.

RESUMEN

La discusión sobre el no avance de la responsabilidad penal de los agentes estatales que fueron autores de crímenes en el periodo dictatorial de 1964-1985, bien como cual el modelo de Justicia de Transición que es practicado en Brasil, se constituyen en el problema central de esta tesis. Diferentemente de relevantes trabajos que polarizan en lo ámbito jurídico este objeto de investigación, la propuesta de la presente tesis para esta indagación parte del contexto político brasileño y busca identificar, en la historia y en la política nacional, lo que se denomina como "tradición política conciliatoria brasileña", investigándose su influencia para el peculiar modelo justransicional vigente en el Brasil. Se adoptó como método de abordaje el deductivo, pues fue a partir de los aportes teóricos que identifican la importancia de la conciliación política para la comprensión de la realidad nacional que se buscó demostrar su aplicación para el debate justransicional que envuelve la responsabilización penal por crímenes dictatoriales. Como métodos auxiliares fueron utilizados el histórico y el comparativo. La tesis es dividida en tres partes y trató, en primer lugar, de la estructuración del concepto y la práctica de Justicia de Transición, relacionándola con el debate sobre la cualidad democrática brasileña. Se realizó en esa primera parte un análisis del conjunto de políticas justransicionales que vienen siendo desarrolladas por el gobierno brasileño, así como de qué forma se reflejan en la democracia vigente en el Brasil. En la segunda parte se adentró en el estudio de la tradición conciliatoria y su contribución para interpretar el modelo justransicional adoptado en el Brasil; en la tercera parte se analiza como viene ocurriendo la relación entre la Justicia de Transición y la responsabilización penal, en consecuencia de esta tradición conciliatoria, proponiéndose algunas reflexiones sobre lo que la tesis define como "justicia de transición memorialista". Se concluye con la demostración de que, en virtud de este paradigma justransicional brasileño que enfatiza la memoria – que tiene un carácter duradero –, y en la reparación – que se agota con el debido cumplimiento de la obligación –, sin avanzar a una efectiva punición de los responsables por crímenes dictatoriales, se puede definir la Justicia de Transición brasileña como una "justicia memorialista".

Palabras-llave: Democracia. Políticas Públicas. Justicia de Transición. Amnistía. Memoria.

ABSTRACT

The discussion regarding the non-improvement of the penal responsabilization of the State agents who committed crimes during the dictatorial period from 1964-1985 in Brazil, as well as the model of Transitional Justice that is performed in the country, constitute the central problem of this thesis. Differently from other relevant works that polarize themselves on the juridical side, the proposal of this thesis derives from the Brazilian political context and aims to identify, in its history and in the national politics, what is named in the text as "Brazilian conciliatory political tradition", investigating its influence for the peculiar Transitional Justice model in effect in Brazil. The method of approach adopted was the deductive one, for it started from the theoretical conclusions that identified the importance of political conciliation for the understanding of the national reality, which was sought to demonstrate its use for the Transitional Justice debate that involves the penal responsibility for dictatorial crimes. The historic and the comparative methods were used to support the development of this thesis. Divided into three parts, this thesis considered: firstly the structure of the concept and practice of the Transitional Justice, relating it to the debate regarding the Brazilian democratic quality. In this first part a group of jus-transitional public politics were analyzed, which have been developed by the Brazilian government, as well as how they reflect on the democracy in force in Brazil; on the second part we penetrated into the study of the conciliatory tradition and its contribution to interpret the Transitional Justice model adopted in Brazil; in the third part it is analyzed that, as a consequence of this conciliatory tradition, the relationship between the Transitional Justice and penal responsabilization has been occurring, some reflections regarding what this thesis defines as transitional memoirist justice are proposed. This thesis can be concluded with the demonstration that due to the Brazilian paradigm that emphasizes the memoirs, which has a long lasting character, and the reparation, which depletes with the implementation of the obligation, without moving forward to an effective punishment of those responsible for dictatorial crimes, one can define the Brazilian Transitional Justice as a memoirist one.

Keywords: Democracy. Public Policy. Transitional Justice. Amnesty. Memoirs.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AI – Ato Institucional

Arena – Aliança Renovadora Nacional

CA – Comissão de Anistia

CEH – Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala

Cejil – Centro pela Justiça e o Direito Internacional

CEMDP – Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNV – Comissão Nacional da Verdade

Coidh – Corte Interamericana de Direitos Humanos

Conadep – Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (Argentina)

CPC – Centro Popular de Cultura

CVR – Comissão da Verdade e Reconciliação (Peru)

DINA – Diretora de Inteligência Nacional (Chile)

DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

ESG – Escola Superior de Guerra

FMLN – Frente Farabundo Marti de Libertação Nacional (El Salvador)

ICTJ – International Center for Transitional Justice

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MFA – Movimento Feminino pela Anistia

Minugua – Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala

MLN-T – Movimiento Liberación Nacional – Tupamaros (Uruguai)

MPF – Ministério Público Federal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OBAN – Operação Bandeirantes

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Patrullas de Autodefensa Civil (Guatemala)

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH-3 – III Plano Nacional de Direitos Humanos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TPI – Tribunal Penal Internacional

UBE – União Brasileira de Empresários

UDN – União Democrática Nacional

UDR – União Democrática Ruralista

UNE – União Nacional dos Estudantes

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 16

PARTE I – A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: ESTRUTURAÇÃO DE UM CONCEITO E DE UMA PRÁTICA JURÍDICA..... 26

1. DA TRANSIÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: PARÂMETROS PARA O SURGIMENTO DE UMA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL 27

1.1. AS TRANSIÇÕES POLÍTICAS PARA A DEMOCRACIA: CONTINGÊNCIAS E INCERTEZAS PROCEDIMENTAIS..... 27

1.2. CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: DEMOCRACIA COMO ROTINA..... 34

1.3. DISTENSÃO, ABERTURA E DEMOCRACIA: O PROCESSO POLÍTICO TRANSICIONAL BRASILEIRO E A LEI DE ANISTIA 40

2. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA 56

2.1. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO..... 56

2.2. O CAMINHO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL: A VANGUARDA DA EXPERIÊNCIA DITATORIAL E AS DELONGAS DE UM INCONCLUSO PROCESSO JUSTRANSICIONAL..... 67

2.3. DIMENSÕES E CONQUISTAS JURÍDICAS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA 73

2.3.1 Dimensão da reparação 73

2.3.2. Dimensão da busca da verdade e da construção da memória..... 77

2.3.3 Dimensão da reforma das instituições que perpetraram violações contra os direitos humanos 79

2.3.4. Dimensão da regularização da Justiça e do restabelecimento da igualdade perante a lei 82

2.4 RELACIONANDO JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E DEMOCRACIA: É POSSÍVEL ELEVAR A QUALIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA COM MEDIDAS JUSTRANSICIONAIS? 86

PARTE II – DISCUTINDO A TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO BRASIL: SUBSTRATOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO JUSTRANSICIONAL BRASILEIRO 96

3. A CONCILIAÇÃO COMO TRADIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: APORTES TEÓRICOS..... 97

3.1. INFLUXOS DA PRÁTICA CONCILIATÓRIA NA TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA 97

3.2. APLICANDO A NOÇÃO DE "REVOLUÇÃO PASSIVA" DE GRAMSCI À REALIDADE BRASILEIRA: SUBSÍDIOS PARA A COMPREENSÃO DA CONCILIAÇÃO POLÍTICA 101

3.3. VISÕES SOBRE A CONCILIAÇÃO NO PENSAMENTO HISTÓRICO-POLÍTICO BRASILEIRO 111

3.3.1. Michel Debrun: a conciliação como um arquétipo político-ideológico brasileiro 111

3.3.2. Paulo Mercadante: a conciliação e a consciência conservadora no Brasil 116

3.3.3. A neoconciliação e o pensamento de José Honório Rodrigues: a conciliação em uma história engajada 123

3.3.4. A transição transada de Florestan Fernandes e a tradição conciliatória na Nova República e na Constituição Federal de 1988 132

4. O IRROMPER DA TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO II REINADO: FATOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA CONCILIAÇÃO NO IMPÉRIO 139

4.1. O MARQUÊS DE PARANÁ E A CRIAÇÃO DO GABINETE DA CONCILIAÇÃO NO SEGUNDO REINADO 139

4.2. O PODER MODERADOR NA CONSTITUIÇÃO DE 1824: UM FATO JURÍDICO CONCILIATÓRIO 148

4.3. A POLÍTICA DE CONCILIAÇÃO E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA NO BRASIL 153

4.3.1. O movimento antiescravista: emancipacionismo e abolicionismo no século XIX153

4.3.2 A trajetória das leis abolicionistas no Brasil: um exercício de gradualismo e moderação 160

5. FORÇAS ARMADAS, CONCILIAÇÃO E REPÚBLICA 167

5.1. FORÇAS ARMADAS E INTERVENÇÃO NA POLÍTICA 167

5.2. AS FORÇAS ARMADAS E A TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NA REPÚBLICA 173

PARTE III – DA CONCILIAÇÃO À MEMÓRIA: A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA COMO UMA JUSTIÇA MEMORIALISTA 184

6. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO PENAL 185

6.1. A CONSTRUÇÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL INDIVIDUAL NO ÂMBITO INTERNACIONAL E O DEBATE JUSTRANSICIONAL 185

6.2. RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E DEMOCRACIA: A TENDÊNCIA RESPONSABILIZADORA NA AMÉRICA LATINA 195

6.2.1. Argentina 203

6.2.2. Chile 208

6.2.3. Guatemala 213
6.2.4. Peru 216
6.2.5. El Salvador 220
6.2.6. Uruguai 224
7. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO MEMORIALISTA NO BRASIL 230
7.1. RESPONSABILIZAÇÃO PENAL JUSTRANSICIONAL NO BRASIL: UM CAMINHO AINDA NÃO PERCORRIDO 230
7.2. MEMÓRIA PAUTADA E REPARAÇÃO NO ATUAL ESTÁGIO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA 238
7.3. COMISSÃO DA VERDADE, TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA BRASILEIRA E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: UM NOVO HORIZONTE JUSTRANSICIONAL? 245

CONCLUSÃO 253

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 261

INTRODUÇÃO

Desde o fim da década de 1970, notadamente com a edição da Lei de Anistia em 1979, houve um crescimento da produção bibliográfica que tematizou variados aspectos do período ditatorial brasileiro iniciado com a deposição de João Goulart em 1964.

Aos acadêmicos, literatos e poetas, sobretudo os que foram perseguidos ou privados de direitos durante os anos de exceção constitucional, a década de 1980 surgia como um momento de reflexão e de realização de um balanço do que fora produzido em suas áreas de atuação como resposta à repressão ditatorial[1].

A literatura[2] e a poesia[3] buscaram reconstituir o contexto de engajamento político que experimentaram durante os anos ditatoriais, exercido como uma forma de denúncia das atrocidades cometidas pelo regime, contra o qual se opunham devido ao clima de censura e de falta de liberdades amplamente instalado no país. Com essa atitude contestatória, literatos e poetas legavam um conjunto relevante de escritos que muito contribuíram para o desenvolvimento da democracia que então se inaugurava no Brasil.

Mas não foram só obras engajadas as que provieram da conjuntura ditatorial. Ao lado de obras acadêmicas e literárias, que problematizaram os efeitos da ditadura no Brasil, foram produzidas muitas memórias e livros de denúncia escritos por presos políticos e familiares de

---

[1] Na conferência *O autor como produtor*, pronunciada em Paris no dia 27 de abril de 1934, Walter Benjamin (1994) dirigiu-se a um conjunto de intelectuais que discutiam o avanço do fascismo na Europa da metade da década de 1930. Nesse momento ele levanta a discussão sobre a autonomia do autor, sobre a sua liberdade de escrever e o seu engajamento político, refletindo sobre como equilibrar as tendências políticas e literárias na composição de uma obra. Esse texto de Walter Benjamin antecipa vários questionamentos e preocupações em torno do tema da literatura e da poesia engajada em regimes autocráticos.

[2] Sobre o panorama literário então vigente é pertinente a seguinte observação de Vidal (2003, p. 1): "No início da década de [19]80, alguns críticos assumiram a tarefa de avaliar a literatura que havia sido produzida durante a ditadura militar. Desse empreendimento resultaram livros como *Vale quanto pesa*, de Silviano Santiago, e *Literatura e vida literária*, de Flora Süssekind, que discutiam o modo como a literatura havia respondido à repressão. Evidenciou-se que nas duas décadas que se seguiram ao golpe militar a literatura havia se tornado um meio de denunciar as atrocidades cometidas pelo regime e de evitar o silenciamento absoluto da sociedade. O maior desafio dessa literatura engajada havia sido transmitir uma mensagem política sem se render ao maniqueísmo. Feito o balanço, destacaram-se duas vias predominantes na produção da época: a alegórica e a jornalística – na primeira incluíam-se os 'textos que se filiam ao realismo dito mágico e que, através de um discurso metafórico e de lógica onírica, pretendem, crítica e mascaradamente, dramatizar situações passíveis de censura' e na segunda 'os romances-reportagem, cuja intenção fundamental é a de desficcionalizar o texto literário e com isso influir, com contundência, no processo de revelação do real'".

[3] Dentro de um engajamento poético podem ser citados os quatro poemas de cordel de Ferreira Gullar (*João Boa-Morte – cabra marcado para morrer*; *Quem matou Aparecida? História de uma favelada que ateou fogo às vestes*; *Peleja de Zé Molesta com Tio Sam* e *História de um valente*), escritos entre1962 e 1967 e que foram reunidos e publicados sob o título de *Romances de cordel* (cf. GULLAR, 1980).

militantes desaparecidos. É nessa última categoria mencionada que se enquadra *Honestino: o bom da amizade é a não cobrança*.

O livro é um relato afetuoso e sereno da trajetória de vida de Honestino Guimarães[4], líder estudantil desaparecido aos 26 anos na cidade do Rio de Janeiro, escrito por sua mãe Maria Rosa Leite Monteiro, que nunca desistiu de descobrir a verdade sobre as circunstâncias e os responsáveis pelo desaparecimento de seu filho.

Na obra, Monteiro (1998) não só relembra a ação política e o período de clandestinidade que culminou com o sumiço de Honestino, como refaz a história pessoal do desaparecido: lembra os primeiros anos de vida, a sua infância, o período estudantil, o casamento com Isaura Botelho e o nascimento de sua única filha Juliana, permitindo ao leitor uma imagem integral de Honestino.

O desaparecimento de Honestino Monteiro Guimarães, ocorrido em 10 de outubro de 1973, e a absoluta falta de informações sobre o seu paradeiro até a presente data bem caracterizam alguns dos aspectos mais tirânicos do regime ditatorial brasileiro que vigorou entre 1964 e 1985: o silêncio institucional, que ainda é mantido pelas Forças Armadas, assim

[4] Eis o relato oficial sobre Honestino: "Presidente da UNE [União Nacional dos Estudantes] depois da interrupção de seu 30º Congresso em Ibiúna e da prisão de Jean Marc von der Weid, Honestino era goiano de Itaberaí e foi casado com Isaura Botelho Guimarães, com quem teve a filha Juliana. Em 1960, sua família se mudou para Brasília quando era inaugurada a nova capital da República, e Honestino se matriculou na quarta série ginasial do Colégio Elefante Branco, apelidado durante o regime militar de Elefante Vermelho, devido ao engajamento político de seus estudantes. Iniciou o colegial nessa escola, concluindo-o no CIEM – Centro Integrado de Ensino Médio. Ainda secundarista, começou a atuar no Movimento Estudantil. Com apenas 17 anos, passou no vestibular de 1965 para cursar Geologia na Universidade de Brasília, obtendo o primeiro lugar entre os vestibulandos de todos os cursos. Seu irmão relata que ele somou 257 pontos num total de 260, sendo que o segundo colocado estava 43 pontos atrás dele. Foi presidente do Diretório Acadêmico da Geologia e durante uma de suas prisões, sem se candidatar, foi eleito presidente da Federação dos Estudantes da Universidade de Brasília (FEUB). Sua primeira prisão ocorreu em 1966 e voltou a ser preso no primeiro semestre de 1968. Em 29/08, a violenta e desastrosa invasão policial do *campus* da Universidade de Brasília teve como um de seus objetivos localizar Honestino, que foi preso sob intensa pancadaria, enquanto os estudantes queimaram viaturas policiais, ocorrendo detenções em massa. Foi sua prisão mais longa e, depois de solto, passou a viver na clandestinidade, sendo dessa forma impedido de concluir os últimos três meses que faltavam para se formar geólogo. Três dias antes da edição do AI-5 [Ato Institucional n. 5], deixou Brasília e se escondeu em Goiânia. A mãe de Honestino relatou que, naquele período, sua casa chegou a ser invadida mais de dez vezes por agentes policiais. Numa dessas invasões de domicílio, Norton, o irmão mais novo de Honestino, de 18 anos, foi levado ao DOPS e, depois, ao Pelotão de Investigações Criminais do Exército, para revelar seu paradeiro. Na luta para soltar Norton, o pai de Honestino ficou praticamente três noites sem dormir e, como consequência, dormiu ao volante no trânsito, morrendo em 17/12/1968. Entre 1969 e 1972, Honestino viveu em São Paulo desempenhando as atividades de dirigente da UNE e militante da AP [Ação Popular]. No final de 1972, transferiu-se para o Rio de Janeiro, onde foi preso pelo Cenimar [Centro de Informações da Marinha] em 10/10/1973. Sua mãe o procurou por todos as unidades de segurança e chegou a obter a promessa de que poderia visitá-lo, no PIC de Brasília no Natal daquele ano, o que se comprovou ser mais um engodo" (BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, s. d.).

como a sua coesão interna ao tratar do período ditatorial, traduzem o poder de persuasão que os militares até este momento exercem no cenário político nacional.

Em 1995, com a publicação da Lei nº 9.140, que reconheceu como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou devido à acusação de participação em atividades políticas entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, o Estado brasileiro assumiu sua responsabilidade por parte desses desaparecimentos, declarando como mortas 136 pessoas que estavam listadas no anexo I da lei. O nome de Honestino Guimarães consta do item 48 da lista citada.

Com a certeza jurídica da morte de Honestino, que possibilitou que seus familiares recebessem uma certidão de óbito, sua genitora Maria Rosa Leite Monteiro (1998, p. 244) consignou em suas memórias que:

> Agora oficializou-se a certeza, assumida pelo governo do nosso país, da morte de Honestino, assassinato assumido. Pode-se pedir para as pessoas que esqueçam, porém como pedir isto a uma mãe? Em 12 de março de 1996 chegou às minhas mãos a Certidão de Óbito de Honestino, do estado do Rio de Janeiro. Este em nada esclarece quanto a causa morte, local ignorado, data ignorada, local de sepultamento ignorado. Foram os únicos conhecimentos que tive. Nada mais tomei conhecimento. Dou por isto graças a Deus, pois não poderia participar de qualquer negociação, pois toda a dor que fui capaz de expor neste livro jamais poderia ser compensado por ato algum. E assim posso agora afirmar que existe o óbito de meu filho.

Com essa lei, o Estado brasileiro reconhecia o óbito de Honestino Guimarães, solucionava a sua ausência jurídica, mas não trazia nenhuma informação adicional para aliviar o sofrimento de Maria Rosa Leite Monteiro e de sua família. O "como", o "porquê", o "onde" e o "quando" da morte de Honestino continuavam incógnitos, da mesma forma que os nomes dos agentes estatais responsáveis por seu falecimento no Rio de Janeiro.

Em 2012 Maria Rosa Leite Monteiro, a professora que virou ativista pelo direito de conhecer a verdade sobre o destino de seu filho, sofreu um grave acidente doméstico e veio a falecer. Desaparecia aos 84 anos de idade sem nada saber sobre o paradeiro de Honestino Guimarães.

Com a divulgação do relatório final das atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), em 10 de dezembro de 2014, o caso Honestino Guimarães voltou a ser mencionado, pois a CNV não encontrou nenhum vestígio ou pista sobre a sua localização. Mesmo após a realização de inúmeras diligências e a coleta de centenas de

depoimentos sobre fatos diversos ocorridos durante o período ditatorial, nos mais de dois anos de funcionamento, nada foi descoberto que tivesse relação com Honestino e o seu desaparecimento ainda permanece um mistério.

O caso Honestino Guimarães e as dificuldades encontradas por seus familiares, em mais de 40 anos de buscas incessantes, bem ilustram os impasses e a toda a complexidade que, desde o fim do regime ditatorial, vem sendo enfrentada pelos militantes e defensores do estabelecimento de uma Justiça de Transição no Brasil.

A edição da Lei de Anistia, em agosto de 1979, e a redemocratização brasileira, que teve na promulgação da Constituição Federal de 1988 um momento decisivo para o fortalecimento da democracia no país, não contribuíram de modo mais efetivo para o desenvolvimento do debate justransicional que se esboçava naquele período da história nacional. Esses dois atos normativos, na verdade, obscureceram a importância do tema e impediram maiores questionamentos sobre o passado brasileiro de crimes e violações ditatoriais. Afinal, não se incluía na agenda política das décadas de 1980 e 1990 discutir, mais profundamente e de maneira sincera, um passado ditatorial de desrespeito aos direitos humanos: isso em muito atrasou o início de um processo justransicional no Brasil.

As Forças Armadas mantiveram – como ainda mantêm – um discurso negatório e descompromissado. Elas proclamaram que somente agiram em resposta às agressões injustas e infundadas de grupos terroristas, que queriam implantar o comunismo no Brasil, atuando sem excessos e sem reconhecer o cometimento de qualquer delito ou violação. Elas postularam o silêncio e a omissão e saíram ganhadoras.

Foi somente com a criação da Comissão de Anistia (CA), no ano de 2002, que ocorreu um redimensionamento do debate justransicional no Brasil. Ainda que em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, tenha sido criada a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) – que teve o mérito de regularizar a situação jurídica de parte dos desaparecidos políticos, reconhecidos como mortos pelo Estado –, foi com o surgimento da CA que se pode falar de um adensamento da discussão e do estabelecimento de uma Justiça de Transição no país.

A partir da atuação da CA foi criado um amplo programa de reparação econômica para as vítimas da ditadura, um dos maiores programos desse tipo no mundo, que já ultrapassou R$ 3,0 bilhões em indenizações pagas. Ao mesmo tempo, foram introduzidas pela

CA outras medidas justransicionais que vêm resgatando e promovendo a memória política do período ditatorial.

Essas iniciativas adotadas pelo governo federal ainda estão em curso e têm apresentado resultados satisfatórios, mas que estão voltados prioritariamente para atender as dimensões da memória política e da reparação econômica. Não houve ainda no país o desenvolvimento de uma política pública direcionada para o estabelecimento da responsabilização penal e da realização da justiça, o que significaria a conquista de um novo patamar para a Justiça Transicional brasileira.

Há um evidente déficit de responsabilização penal que se vem repetindo com o passar dos anos. Essa realidade não consegue avançar, apesar de esforços consideráveis de organizações da sociedade civil e da postura pró-ativa do Ministério Público Federal, que já ajuizou, desde 14 de março de 2012, 11 ações penais em face de torturadores e agentes da repressão.

Um capítulo importante dessa lacuna responsabilizatória ocorreu com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que visou à declaração de não recebimento, pela Constituição Federal de 1988, do disposto no §1º do artigo 1º da Lei nº 6683/79 (Lei de Anistia brasileira). O STF julgou improcedente a ADPF nº 153/DF e considerou válido o dispositivo questionado da Lei de Anistia, reconhecendo-a como plenamente aplicável e apta a produzir os seus efeitos no ordenamento jurídico nacional.

Essa decisão do STF, datada de abril de 2010, constituiu-se no maior óbice para um avanço substancial da dimensão da responsabilização penal no Brasil, sendo um corolário direto da atitude moderada, pautada pela tradição conciliatória nacional, com que a Justiça de Transição vem sendo tratada no Brasil.

Por que há tanta recalcitrância em discutir-se os crimes ocorridos no passado ditatorial brasileiro? Qual o motivo de essa discussão florescer tão lentamente no Brasil, quando comparado com países vizinhos? Por que não houve nenhum avanço significativo na dimensão da responsabilização penal dos torturadores em contraposição ao êxito da dimensão reparatória? Essas perguntas estão na base desta tese, que se propõe a apresentar essa peculiar forma de Justiça Transicional como vem sendo praticada no país.

Definindo e reconstruindo histórica e politicamente a tradição conciliatória brasileira, com base em autores relevantes que estudaram o fenômeno da conciliação política e em seus principais momentos de eclosão na história nacional, a tese propõe-se a demonstrar que essa tradição política vem impedindo um avanço efetivo da dimensão da responsabilização penal no âmbito da Justiça de Transição brasileira.

Ao tomar a conciliação política como objeto de estudo, parte-se da constatação de que ela é uma tradição de grande repercussão na cultura política vivida no país, com reflexos no paradigma de Justiça de Transição praticado[5]. Adota-se no Brasil um modelo justransicional que privilegia a produção da memória e a reparação em prejuízo da responsabilização penal, permitindo-se nominar a Justiça de Transição brasileira como uma "Justiça memorialista".

Busca-se evidenciar no decorrer do texto que essa omissão estatal, no que toca à responsabilização penal dos torturadores e dos agentes da repressão, tem efeitos maléficos tanto para a promoção quanto para o aprofundamento da qualidade da democracia brasileira, pondo o país em descompasso com os compromissos internacionais assumidos e expondo-o ao que se conceitua internacionalmente como *the power of embarrassment* ("o poder do constrangimento") ou *the power of shame* ("o poder da vergonha").

Para a realização da tese adotou-se como método de abordagem o dedutivo[6]. Foi a partir dos aportes teóricos que identificaram a importância da conciliação política, para a compreensão da realidade política e jurídica nacional, que se buscou demonstrar a sua

---

[5] A respeito da palavra "tradição", Silva e Silva (2009, p. 405) observam que: "A palavra tradição teve originalmente um significado religioso: doutrina ou prática transmitida de século para século, pelo exemplo ou pela palavra. Mas o sentido se expandiu, significando elementos culturais presentes nos costumes, nas artes, nos fazeres que são herança do passado. Em sua definição mais simples, tradição é um produto do passado que continua a ser aceito e atuante no presente. É um conjunto de práticas e valores enraizado nos costumes de uma sociedade. Esse conceito tem profundas ligações com outro como cultura e folclore. E, em geral, é matéria de estudo das Ciências Sociais, sendo objeto de pensadores clássicos da Sociologia como Max Weber. A tradição tem, na perspectiva sociológica, a função de preservar para a sociedade costumes e práticas que já demonstraram ser eficazes no passado. Para Weber, os comportamentos tradicionais são formas puras de ação social, ou seja, são atitudes que os indivíduos tomam em sociedade e são orientadas pelo hábito, pela noção de que sempre foi assim. Nessa forma de ação, o indivíduo não pensa nas razões de seu comportamento. O comportamento tradicional seria, então, uma forma de dominação legítima, uma maneira de se influenciar o comportamento de outros homens sem o uso da força".

[6] Conforme Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 65): "O método dedutivo parte de argumentos gerais para argumentos particulares. Primeiramente, são apresentados os argumentos que se consideram verdadeiros e inquestionáveis para, em seguida, chegar a conclusões formais, já que essas conclusões ficam restritas única e exclusivamente à lógica das premissas estabelecidas. A questão fundamental da dedução está na relação lógica que deve ser estabelecida entre as proposições apresentadas, a fim de não comprometer a validade da conclusão. Aceitando as premissas como verdadeiras, as conclusões também o serão".

aplicação para o debate justransicional relacionado ao não avanço da dimensão da responsabilização penal pelos crimes ditatoriais.

Como métodos auxiliares ao desenvolvimento da tese foram utilizados o histórico e o comparativo. O método histórico foi aplicado na medida em que a tese abordou a tradição conciliatória e a sua relação com a Justiça de Transição brasileira a partir de uma perspectiva histórica, socorrendo-se dos diversos momentos em que essa tradição manifestou-se, tanto na história política quanto no panorama jurídico nacional. O método comparativo, por sua vez, foi aplicado ao abordar a dimensão da responsabilização justransicional penal brasileira em cotejo com as realidades justransicionais de outros países, notadamente com os processos justransicionais adotado nos demais países do Cone Sul.

A tese tem a sua redação estruturada e dividida em três partes principais, subdividindo-se em sete capítulos e 32 itens e subitens. Cuidou-se de uma pesquisa bibliográfica que não fez uso de experimentação, mas buscou uma demonstração a partir de uma reflexão teórica.

A primeira parte do texto objetivou abordar o surgimento e a estruturação da teoria e da prática da Justiça de Transição. Para cumprir com essa tarefa, o capítulo 1 trata da discussão teórica sobre as transições políticas e a consolidação democrática. O seu objetivo é permitir uma visão global desses processos políticos que estão na base de qualquer discussão justransicional. A Justiça de Transição surge em um contexto pós-transição política, de modo que sua conceituação e sua prática estão atreladas a esse processo transicional prévio. Nesse capítulo ainda se resgata o processo transicional brasileiro, assim como o contexto político que culminou na edição da Lei de Anistia de 1979.

O capítulo 2 enfatiza a Justiça de Transição e a qualidade da democracia brasileira. Partindo da conceituação de "Justiça de Transição", a tese demonstra como transcorreu a evolução do debate justransicional com o intuito de situar essa discussão na realidade brasileira. Esse capítulo trata ainda das dimensões e conquistas jurídicas da Justiça Transicional no país, relacionando-a com o aprofundamento da qualidade da democracia brasileira. Constata-se que o tema da qualidade democrática é ainda recente nas Ciências Sociais, sendo que um avanço efetivo da Justiça de Transição pode ser um bom indicador para a elevação da democracia vivenciada no Brasil.

Na segunda parte do texto a tese apresenta o que define como "tradição conciliatória" brasileira, evidenciando os seus momentos constitutivos principais e a sua contribuição para a construção de uma modelo justransicional brasileiro.

No capítulo 3 resgatam-se os principais aportes teóricos que trataram da conciliação política, com enfoque especial na realidade brasileira, possibilitando-se uma primeira aproximação com o tema. A escolha dos autores decorreu da relação que suas abordagens têm com o proposto neste trabalho. Nesse sentido, analisam-se os conceitos de "revolução passiva" de Antonio Gramsci; de "conciliação" enquanto um arquétipo político ideológico, de Michel Debrun; de "consciência conservadora", de Paulo Mercadante; de "neoconciliação" de José Honório Rodrigues, e de "transição transada", de Florestan Fernandes.

No capítulo 4 realiza-se um recuo histórico ao panorama do II Reinado (1840-1889). Identificam-se nesse período fatos históricos, práticas políticas e institutos jurídicos que revelam a presença da conciliação política naquela realidade nacional. Foi tratada inicialmente a criação do "Gabinete da Conciliação", conduzido pelo Marquês do Paraná, um relevante fato político conciliatório que pôs fim à disputa política entre liberais e conservadores que ameaçava a estabilidade e a integridade territorial do Império brasileiro. Em seguida a tese discorre sobre o Poder Moderador, concepção teórica do pensador francossuíço Benjamin Constant, introduzida no país com a Constituição de 1824 – um exemplo claro de instituto jurídico conciliatório. Com o Poder Moderador dava-se ao monarca a possibilidade de influir e impor a sua vontade no processo político, forçando uma solução aos impasses inerentes ao jogo político. Por fim, apresenta-se o processo político e jurídico que tornou possível o advento das leis abolicionistas. Realiza-se um paralelo entre a lenta evolução da legislação abolicionista no II Reinado e as leis que atualmente se ocupam da Justiça de Transição no Brasil.

No capítulo 5 examina-se a conciliação política no cenário republicano, relacionando-a ao papel exercido pelas Forças Armadas nessa quadra histórica nacional. Demonstra-se de que forma as Forças Armadas exerceram uma reiterada intervenção na política, assim como funcionaram com um elemento estabilizador nos primeiros anos da República. Há um enfoque especial no papel institucional desempenhado pelas Forças Armadas durante os anos do regime militar de 1964-1985.

Na terceira parte da tese, após a verificar os elementos constitutivos e o significado dos conceitos de "Justiça de Transição" e de "tradição conciliatória" brasileira, demonstram-

se as peculiaridades da Justiça de Transição brasileira, nominando-a como uma Justiça de Transição "memorialista".

Essa denominação decorre da constatação do não avanço da dimensão responsabilizatória penal e de uma hipertrofia das dimensões da memória e da reparação. Para a tese a continuidade histórica da tradição política conciliatória, que por diversos meios influencia e molda a prática política nacional, leva a que a responsabilização penal dos agentes públicos que cometeram crimes ditatoriais não se efetive no país.

No capítulo 6 levanta-se a discussão sobre a Justiça de Transição e a responsabilização penal. Parte-se da construção da responsabilidade penal no âmbito internacional para, em um segundo momento, cuidar da tendência de responsabilização penal de agentes estatais por crimes ditatoriais. São abordadas as experiências da Argentina, do Chile, da Guatemala, do Peru, de El Salvador e do Uruguai.

O capítulo 7, intitulado "A Justiça de Transição memorialista brasileira", após a longa e exaustiva reflexão de vários aspectos atinentes à Justiça de Transição e à tradição conciliatória brasileira, visa a delimitar aspectos próprios do peculiar modelo justransicional adotado no Brasil. A tese demonstra nesse momento que esse paradigma expressa-se por um déficit de responsabilização penal justransicional, assim como pela existência de uma memória política pautada e por um amplo programa reparatório. Por fim, o capítulo destaca a divulgação do relatório final das atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), em 10 de dezembro de 2014, e a apresentação de suas quatro conclusões e 29 recomendações. A tese reconhece a importância do trabalho realizado pela CNV e o ineditismo de sua postura institucional ao romper com a tradição conciliatória nacional, alinhando-se com o Direito Internacional dos direitos humanos.

Como visto neste sucinto roteiro do texto, a tese ora apresentada exigiu um grande esforço teórico para amalgamar conhecimentos históricos, sociológicos e jurídicos para melhor compreender a tradição político conciliatória, demonstrando de que forma essa tradição vem impedindo o desenvolvimento efetivo da dimensão da responsabilização penal da Justiça de Transição no Brasil.

A problemática proposta foi saber por que a dimensão da responsabilização penal da Justiça de Transição brasileira não avançou. A tradição política conciliatória surgiu-nos como uma resposta pertinente, mas não há como deixar de registrar que a inserção cada vez maior do Direito Internacional dos direitos humanos na realidade nacional vem produzindo bons

frutos, como se observa no relatório final da CNV, com desdobramentos ainda não mensurados.

O desafio prático, jurídico político, é romper com essa tradição, executando as recomendações e as conclusões da CNV, além de permitir que a responsabilização penal de torturadores e de agentes da repressão torne-se um desejo efetivamente realizável, almejado por vários segmentos, mas que vem sendo ignorado nesta democracia ainda tutelada.

PARTE I – A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: ESTRUTURAÇÃO DE UM CONCEITO E DE UMA PRÁTICA JURÍDICA

1. DA TRANSIÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: PARÂMETROS PARA O SURGIMENTO DE UMA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

1.1. AS TRANSIÇÕES POLÍTICAS PARA A DEMOCRACIA: CONTINGÊNCIAS E INCERTEZAS PROCEDIMENTAIS

Entre as décadas de 1970 e 1990, vários países que experimentavam regimes autocráticos passaram por extensas e profundas transformações políticas e sociais. Essas mudanças importaram em alterações de seus regimes políticos, de suas estruturas institucionais e afetaram o modo como se relacionavam internacionalmente.

A maior parte desses países estava situada, conforme demonstram Linz e Stepan (1996), na América do Sul, no Sul da Europa e nos países que estiveram na área de influencia do bloco soviético, pertencendo à antiga zona de segurança do Pacto de Varsóvia, conjunto que os autores denominaram como Europa pós-comunista[7].

Esse grupo passou de regimes políticos não democráticos para modelos democráticos[8], movimento que Huntington (1991) batizou como a "terceira onda de democracia", em processos em que, apesar da singularidade de cada país e do modo específico das transformações internas então sofridas, foi possível observar traços comuns e constantes.

Essas formas de interação, que abrangeram aspectos tanto sociais quanto políticos, puderam ser agrupadas no que se convencionou nominar como "teoria das transições

[7] O pacto de Varsóvia foi um acordo de cooperação militar firmado, em 1955, entre a União Soviética (URSS) e oito países socialistas do Leste europeu (Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia e Iugoslávia), no contexto da Guerra Fria com os Estados Unidos (EUA) que vigorou nas relações geopolíticas entre 1947 e 1991.

[8] Linz e Stepan (1996) formularam uma nova tipologia dos regimes políticos modernos que avançou em relação à tradicional distinção tripartida (regimes democrático, autoritário e totalitário) adotada no âmbito das Ciências Sociais. Os autores sustentaram a existência de cinco formas de regimes (democracia, autoritarismo, totalitarismo, pós-totalitarismo e sultanismo), sendo um democrático e quatro não democráticos. Linz e Stepan (1996, p. 58) asseveram que, "se utilizarmos esses estudos juntamente com a distinção tripartida tradicional dos tipos de regime, concluiremos que mais de 90% dos regimes não democráticos modernos teriam que compartilhar o mesmo espaço tipológico, ou seja, o 'autoritário'. Obviamente, com tantos países heterogêneos compartilhando o mesmo 'ponto de partida' tipológico, essa tipologia de regimes não nos diz muita coisa sobre a extremamente significativa gama de variação quanto aos caminhos possíveis para a transição e as tarefas de consolidação que acreditamos que de fato existam".

políticas"[9]. Essa nova área de estudo do fenômeno político tornou-se objeto de valiosos esforços interpretativos, pois aos teóricos interessava explicar essa série de acontecimentos que afetavam, simultaneamente, um grande número de países e que carecia de modelos analíticos confiáveis para a sua devida compreensão[10].

É de O'Donnell e Schmitter (1988) uma abordagem clássica, bastante difundida, e que serve de referência para o estudo das transições políticas que desembocaram em regimes democráticos. Os autores apresentaram as suas impressões iniciais decorrentes de uma ampla pesquisa, desenvolvida no projeto "Transições", do Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Referindo-se à importância do projeto "Transições" para a sistematização dos estudos transicionais então empreendidos, aduz Lowenthal (1988, p. 12) que:

> Trata-se do primeiro livro, escrito em qualquer língua, a enfocar, de modo sistemático e sob uma perspectiva comparativa, o processo de transição de regimes autoritários, fazendo dele a questão central da pesquisa acadêmica, posição que já ocupa no âmbito da política latinoamericana. Sua ênfase normativa e analítica nas perspectivas de construção da democracia ou da política poliárquica quando da ocorrência de uma transição a partir de um regime autoritário oferece um ponto de partida privilegiado, que organiza os materiais de forma útil, não apenas para pesquisadores acadêmicos e observadores, como também para os atores políticos. Suas comparações entre casos da América Latina e do Sul da Europa e entre casos de transição política a partir de regimes burocráticos-autoritários, populistas militares e despóticos permitem a consideração de inúmeras variáveis diferentes.

Essa investigação pioneira e os resultados que alcançou serviu de importante subsidio para as pesquisas futuras não só transicionais, mas também as voltadas para a compreensão da construção e da consolidação democrática.

Para O'Donnell e Schmitter (1988, p. 22):

> As transições se delimitam, de um lado, pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e, de outro, pela investidura de alguma forma de democracia, pelo retorno a algum tipo de regime autoritário ou pela emergência de um regime revolucionário. É característico de uma transição o fato de, durante o tempo do seu transcurso, as regras do jogo político não se verem definidas. Estas regras encontram-se não apenas em permanente mudança como também sujeitas a árdua contestação: os atores lutam não só para satisfazer seus interesses imediatos e/ou os

[9] A pesquisa sobre as transições políticas e as consolidações democráticas fez surgir, no âmbito da Ciência Política, subdisciplinas conhecidas como "Transitologia" e "Consolidologia". Sobre o assunto é pertinente a leitura crítica feita por Gabriel E. Vitullo (2001).

[10] Não é objeto deste trabalho, mas é importante registrar que no estudo das transições políticas os cientistas políticos utilizaram em suas explicações um grande número de variáveis, abordando o processo transicional tanto por um enfoque macroestrutural (valorando aspectos econômicos e sociais) quanto micropolítico (ênfase na intervenção e voluntarismo dos atores políticos). Arturi (2001) realiza considerações oportunas sobre o tema, demonstrando as implicações desse debate teórico no contexto brasileiro.

> interesses daqueles a quem se propõem a representar, mas também pela definição de regras e procedimentos cuja configuração determinará prováveis vencedores e perdedores no futuro.

Com O'Donnell e Schmitter (1988) é possível perceber que uma das características básicas de qualquer transição política é a sua incerteza, a existência de uma grande imprevisibilidade quanto aos resultados futuramente obtidos. O processo político transicional é dotado de um alto grau de contingência e, uma vez iniciado, não há nenhuma segurança do que eventualmente sucederá no plano fático. Ao analista dos fatos políticos não é possível prever se advirá o estabelecimento de uma democracia efetiva ou, ao contrário, ocorrerá uma regressão do panorama político existente, surgindo uma nova espécie de regime autoritário.

Esse dilema que acompanha o desenrolar da transição política é destacado por Moisés (1989, p. 47) na seguinte passagem:

> O primeiro grande dilema dos países que passaram (ou estão passando) por processos de transição política consiste em que, tratando-se primordialmente de tarefas de engenharia institucional, a estratégia de construção da democracia não é uma decorrência *natural* do fim do autoritarismo. Quaisquer que sejam elas, as sociedades que saíram da ditadura e querem ser democráticas têm de se transformar em algum ou em vários sentidos para chegarem a ser democracias modernas. E isso não se constitui, propriamente, em uma tarefa simples, por duas razões: seja por causa do peso que a experiência autoritária ainda exerce sobre essas sociedades; seja por causa das dificuldades que as forças políticas relevantes comprometidas com o projeto democrático enfrentam para dar conta das suas tarefas estratégicas, o terreno é essencialmente movediço.

Dentro desse contexto, o estabelecimento de uma democracia surge como uma das possibilidades dadas pelo processo transicional, pelo fim do regime autoritário. Mas para que isso ocorra é necessário um amplo esforço dos atores e forças políticas e sociais que se encontram envolvidas na construção do modelo democrático.

Várias são as formas pelas quais as transições políticas podem transcorrer, não havendo como estabelecer um padrão fixo, uma única dinâmica transicional. Entretanto é possível, como demonstra Cansino (2007), englobar as transições políticas em dois grandes modelos explicativos: o conflitivo e o consensual.

O modelo conflitivo ou de ruptura conflitiva decorre da inexistência de pactos políticos a normatizar a transição. Esta expressa-se pela derrocada do regime político autoritário e pela subida ao poder de um novo conjunto de forças políticas, geralmente bastante heterogêneo, mas que não possuem um plano de ação comum. Dentro do paradigma conflitivo há uma elevação das incertezas e das expectativas quanto ao destino e aos resultados oriundos do processo transicional. É característico desse modelo que haja uma

celeridade maior para o estabelecimento de uma democracia, pois, na maioria das vezes, é essa a reivindicação essencial, mesmo única, que possibilita a união das forças divergentes. Ocorre que, uma vez instaurado o regime democrático, este passa a ser objeto de forte oposição, sendo permeado por intensa litigiosidade entre os diversos grupos e organizações que fazem parte do jogo político. No paradigma conflitivo é acentuada a possibilidade de novos golpes de Estado e de regressões autoritárias.

Cansino (2007) aponta a transição política ocorrida na Argentina, após a derrota militar sofrida para a Inglaterra na Guerra das Malvinas (1982), como o melhor exemplo de modelo transicional conflitivo:

> Neste país produziu-se o colapso da elite autoritária devido às suas próprias fissuras internas (como consequência do predomínio dos setores duros) e à derrota militar sofrida para a Marinha britânica na aventura conduzida pelos militares para recuperar as Ilhas Malvinas. Não existiu, portanto, um pacto entre as principais forças políticas que regulou o tempo e o modo da transição. Trata-se de uma característica que, naturalmente, possui vantagens e desvantagens a respeito do tipo da e profundidade do processo de transição desencadeado[11].

O consenso é a outra possibilidade apontada por Cansino (2007) para a condução de um processo político transicional. Afirma ser o meio mais seguro e confiável para um desfecho democrático. A via acordada, na visão do autor, traz vantagens para os atores e grupos envolvidos na disputa política, permitindo um controle maior da dinâmica transicional e uma previsibilidade maior dos resultados do processo.

O modelo consensual balizado em um pacto político permite uma negociação direta entre o regime combatido e a oposição, proporcionando, na maioria das vezes, uma transição política bem sucedida. Comentando a importância dos pactos políticos no processo transicional, O'Donnell e Schmitter (1998, p. 67) afirmam que "eles podem desempenhar um importante papel em qualquer mudança de regime que tenha como fundamento uma transformação gradual em lugar de um evento dramático".

Grande parte dos autores que investigam as transições políticas demonstra uma preferência por transições pactuadas, balizadas em acordos políticos, pois entendem que essa

---

[11] A tradução acima e todas as demais são livres e foram feitas pelo autor.

Texto original: "En este país se produce el colapso de la élite autoritaria debido a sus propias fisuras internas (como consecuencia del predominio de los sectores duros) y a la derrota militar sufrida a manos de la armada británica en la aventura ideada por los militares para recuperar las islas Malvinas. No hay, por tanto, un pacto entre las principales fuerzas políticas que regule los tiempos y los modos de la transición. Se trata de una característica que, naturalmente, posee ventajas y desventajas respecto del tipo y profundidad del proceso de transición desencadenado".

via oferece opções mais promissoras para a resolução de problemas e de conflitos inerentes às mudanças de regimes políticos.

No modelo consensual, O'Donnell e Schmitter (1988) identificam alguns momentos fundamentais para o seu êxito[12]. Para os autores, inicialmente ocorreria a liberalização do regime, isto é, a realização pelo governo autoritário ou ditatorial de uma série de ajustes estruturais que permitiriam uma suavização do rigor até então adotado. Seriam implementadas medidas de descompressão política e uma gradativa cooperação entre os detentores do poder e parte da oposição moderada, criando-se um espaço de negociação e diálogo.

Se, como afirma Przerworski (1984, p. 36), o traço essencial de um regime autoritário é "que alguém tem a capacidade efetiva de evitar consequências políticas contrárias a seus interesses", a liberalização significaria, ainda que de maneira restrita, a possibilidade de questionar o poder instalado e de iniciar uma abertura política que, obtendo êxito, substituiria a estabilidade do autoritarismo pelo pacto de incertezas vigentes em uma democracia.

O desencadear da liberalização possibilitaria também o surgimento de novas formas de organização política, impraticáveis em um ambiente puramente autoritário, e que estão pautadas pelo pluralismo e pelo intenso debate ideológico.

Vale observar a lição de Przerworski (1984, p. 37):

> A liberalização é uma situação – ou, quando envolve diversos estágios, um processo – de instituição de liberdades civis, entre as quais o direito à associação independente e o direito de criar organizações políticas através das quais os conflitos possam ser canalizados de modo aberto, sem transformar, no entanto, o aparato de poder e sem atingir sua capacidade de controlar as consequências *ex post.* Assim, a liberalização é um processo pelo qual o aparato de poder permite algum tipo de organização política e interação de interesses, mantendo, porém, intacta sua própria capacidade de intervir. É uma abertura controlada do espaço político geralmente condicionada à compatibilidade das consequências políticas com os interesses e valores do aparato de poder autoritário.

O'Donnell e Schmitter (1988) apontam ainda três momentos importantes em um processo de liberalização política que não ocorrem necessariamente em uma ordem linear,

[12] Há uma crítica formulada por O'Donnell e Schmitter (1988, p. 70) sobre definir a transição política como um processo que ocorre em uma sequência de momentos. Entendem os autores que não reflete a realidade do processo transicional, servindo apenas como um modelo analítico para facilitar a sua compreensão, sustentando que "o mundo real dificilmente se comporta tão linearmente; as transições reais não costumam desenrolar-se nos termos de um tal processo progressivo de solução de problemas, os 'momentos' tendem a invadir-se uns aos outros e a se confundirem entre si. Não obstante embora reconhecendo que nenhum caso empírico reflete exatamente o nosso esquema, distinguiremos analiticamente entre uma série de pactos possíveis, cada um dos quais surgindo num momento específico da transição".

mas de maneira imbricada, refletindo os acordos que devem ser estabelecidos e reforçados durante o transcorrer do processo transicional; são os momentos militar, político e econômico.

O momento militar refere-se à desmobilização das Forças Armadas que, na fase de liberalização, devem tolerar e promover um grau maior de liberdades individual e política, bem como transferir o poder político aos políticos civis, retirando-se da direção do governo. O'Donnell e Schmitter (1988, p. 71) assinalam a tensão que existe nesse retorno dos militares aos quartéis, a qual deve ser contornada por um acordo que observe os seguintes passos:

> A base de um pacto de desengajamento do poder pode muito bem tomar a seguinte forma: em troca da restauração de direitos individuais básicos e da tolerância de certo grau de contestação à política governamental, o líder obtém dos notáveis e/ou opositores moderados o compromisso de que, por sua vez, estes não recorrerão à destruição ou à violência, nem irão pressionar com demasiada insistência ou premência para fazer valer o seu direito de governar, tampouco propor sanções contra oficiais militares por "excessos" cometidos sob a égide do regime autoritário. Normalmente, os principais objetivos de uma tal ditadura liberalizada (*dictablanda pactada*) consistem em exercer um controle estatal centralizado sobre atos de força arbitrários e violentos cometidos pelas Forças Armadas, evitar atos de vingança contras as mesmas e estabelecer canais seguros (embora limitados) para a articulação de interesses e a discussão de alternativas de política pública.

O momento político representa um passo subsequente na liberalização iniciada pelo momento militar. Predomina nessa fase a busca de pactos políticos entre os diversos grupos e partidos que estão presentes e disputam espaços na arena política. Para O'Donnell e Schmitter (1988, p. 72) persegue-se a distribuição de "posições de representação e de colaboração entre incumbentes autoritários e partidos políticos (situacionista e oposicionistas)".

Os partidos políticos têm um peso significativo nessa conjuntura: eles passam a ocupar a linha de frente da transição política, buscando estabelecer uma organização própria e propondo a realização de eleições políticas que propiciem, o mais rapidamente possível, a democratização do regime autoritário.

Por fim, há o momento econômico, que se refere às garantias que necessitam ser asseguradas aos setores empresariais e trabalhistas no futuro regime político a ser instalado. Para O'Donnell e Schmitter (1988, p. 82), ele manifesta-se pela "institucionalização dos direitos de representação e de mecanismos de negociação, com o fito de aperfeiçoar o papel das associações de classe".

O sucesso de uma liberalização política e dos acordos que são debatidos, estabelecidos e reafirmados em seu desenrolar podem conduzir à democratização do processo transicional. Passa-se então de uma transição política para uma transição democrática que findará quando, efetivamente, esteja estabelecido o regime democrático.

Cansino (2007) observa que é necessário distinguir entre os processos de liberalização política e de democratização, pois considera que a lógica e as condições em que ambos ocorrem são diversas. A liberalização política, para esse autor, é uma estratégia adaptativa, ou seja, um modo de flexibilizar o regime autoritário, enquanto a democratização é uma *estratégia negociada*, pois fruto de um acordo entre os diversos grupos e atores políticos com o objetivo de transformar politicamente o regime.

A democratização expressa-se por um processo de efetiva ampliação de direitos individuais, políticos e sociais, sendo produto dos pactos e negociações entabuladas entre as forças políticas então existentes, produzindo um arranjo institucional de cunho nitidamente democrático.

Cuidando da diferença entre a liberalização política e a democratização do regime autoritário, é oportuna a seguinte passagem de Cansino (2007):

> Em regra, os estudos sobre transições democráticas descuidaram dessa etapa da mudança política ou abordaram-na sem uma especificação maior no marco geral de um processo de transição. Da nossa parte, entendemos que uma distinção entre liberalização e democratização resulta de grande importância para a compreensão das transições políticas, pois ambos os processos respondem a lógicas e condições diversas, não obstante os fatos possam confundir-se. Somente se pode falar de um processo de transição política quando a liberalização política conduz a uma democratização. Caso contrário, está-se na presença de uma transição limitada ou inconclusa. A distinção fundamental entre ambos os processos encontra-se no fato de que, enquanto a liberalização política constitui uma *estratégia adaptativa* (relativa à capacidade de flexibilização de uma regime autoritário), a democratização é uma *estratégia negociada* (relativa a um acordo efetivo entre os diversos atores políticos para a transformação do regime). Nesse sentido, a liberalização política deve ser analisada mais no âmbito da continuidade do que na mudança do regime, sendo que o contrário vale para os processos de democratização, sem que isso signifique que a liberalização política possa induzir ou acelerar o colapso e/ou a transformação do regime autoritário[13].

A democratização materializa o compromisso com a democracia, instaurando-se um regime com valores e normas democráticos em substituição a um governo autoritário,

[13] No original: "Por lo general, los estudios sobre transiciones democráticas han descuidado esta etapa del cambio político, o la han abordado sin mayor especificación en el marco global de un proceso de transición. Por nuestra parte, creemos que una distinción entre liberalización política y democratización resulta de gran importancia para el entendimiento de las transiciones políticas, pues ambos procesos responden a lógicas y condiciones diversas, no obstante que en los hechos suelen confundirse. Sólo puede hablarse de un proceso de transición democrática cuando la liberalización política conduce a una democratización. En caso contrario se está en presencia de una transición limitada o inconclusa. La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización política constituye una *estrategia adaptativa* (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una *estrategia negociada* (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen). En este sentido, la liberalización política debe ser analizada más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización, sin que eso signifique que la liberalización política no pueda inducir o acelerar el colapso y/o la transformación del régimen autoritário".

centralizador, que promovia um controle coativo da sociedade. O regime democrático permite que todas as questões de interesse da coletividade sejam submetidas a um amplo debate público, com efetiva participação social, sendo garantido por uma Constituição e por leis aprovadas conforme as regras previamente estabelecidas.

1.2. CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: DEMOCRACIA COMO ROTINA

Democratizado o regime, passa-se a uma nova fase tão ou mais complexa que a anterior referente à transição política. A consolidação democrática é um processo de estabilização da democracia e tem por objetivo impedir uma regressão das conquistas já alcançadas, promovendo e reproduzindo práticas democráticas no interior da sociedade política.

A consolidação da democracia importa no surgimento de instituições e normas[14] aptas a efetivar e pôr em funcionamento o novo regime político, contribuindo para a construção de relações estáveis e duradouras entre a sociedade política e a sociedade civil; ela expressa um momento decisivo com relevantes consequências para o desenrolar de todo o processo.

Tratando da importância das instituições dentro da democracia, vale transcrever as palavras de Moisés (1989, p. 49):

> Desde Maquiavel, nos primórdios da formação do Estado Moderno, aprendemos que não há nada na história dos homens, que seja, propriamente, fruto de uma *ordem natural* (o mundo dos homens é sempre uma construção dos próprios homens). Mas o caso da criação de normas sociais, regras de procedimento e instituições destinadas a reconhecer a legitimidade e a processar pacificamente os conflitos que, a partir da sua existência social, emergem entre os homens ou entre grupos deles – como é típico da democracia – é um caso especial, certamente mais complicado e de difícil adequação. Em primeiro lugar, como procuro sugerir nas páginas seguintes, porque o processo de criação de instituições expressa sempre o conflito – a disputa de concepções de mundo e de existência social – que caracteriza as sociedades modernas; as instituições são fruto da competição que se trava entre diferentes visões sobre como *esse* conflito deve se processar. Por outro lado, instituições não são simples criações dos homens; uma vez que elas estejam aí, elas exercem enorme influência sobre eles, sobre a orientação da sua ação e sobre a capacidade de eles encontrarem soluções para os problemas que são publicamente relevantes.

[14] Este trabalho não tem por proposta desenvolver uma discussão sobre o significado da democracia, razão pela qual não aborda o tema a partir de uma teoria em particular (teoria minimalista, maximalista, econômica da democracia etc.). Há uma crítica sobre o modo como a democracia é tratada na literatura sobre as transições e as consolidações democráticas: cf. Vitullo (2001).

Com a consolidação democrática, a democracia torna-se "o único jogo disponível na sociedade"[15], traduzindo-se em uma rotina que deve ser seguida e observada pelos diversos atores, grupos e segmentos sociais que almejam e disputam o poder em uma comunidade política.

Linz e Stepan (1996), ao abordar o tema da consolidação democrática, identificam, no desenrolar desse processo político, três condições mínimas para que se possa efetivamente caracterizar uma democracia como "consolidada".

Segundo os autores, a primeira é que exista um Estado, pois sem este não há que se falar em democracia. A segunda é que o processo de transição política tenha sido completado, sendo que o advento de eleições livres e a transferência do poder político via sufrágio é um elemento importante a caracterizar sua completude. A terceira é que os governantes eleitos tenham a capacidade livre de governar e que o façam democraticamente. Conforme argumentam Linz e Stepan (1996b, p. 14):

> Em suma, quando falamos da consolidação da democracia, não estamos lidando com regimes não democráticos liberalizados, com falsas democracias ou com democracias híbridas, em que algumas instituições democráticas coexistem com instituiçõs não democráticas fora do controle democrático do Estado democrático. Somente democracias podem tornar-se democracias consolidadas[16].

Os autores ressaltam como primordial, dentre as três condições mínimas apontadas, a existência do Estado, pois nenhuma comunidade política pode tornar-se uma democracia efetivamente consolidada a não ser que esteja organizada politicamente em um Estado.

---

[15] Linz e Stepan (1996, p. 23) realizam uma ponderação elucidativa do que concebem como uma democracia consolidada e que vale a transcrição integral: "Em essência, entendemos por democracia consolidada uma situação política onde, numa frase, a democracia passou a ser 'o único jogo disponível na sociedade'. Em termos comportamentais, a democracia começa a ser o único jogo disponível na sociedade quando nenhum grupo político de peso faz tentativas sérias de derrubar o regime democrático, ou propor a secessão do Estado. Quando uma tal situação se estabelece, o comportamento do novo governo, eleito em resultado da transição democrática, deixa de ser dominado pelo problema de como evitar o colapso da democracia. Em termos de atitudes, a democracia torna-se o único jogo disponível na sociedade quando, mesmo em meio a graves crises políticas e econômicas, a maioria esmagadora da população continua acreditando que qualquer mudança política adicional deva emergir do bojo dos parâmetros das formulas democráticas. Em termos constitucionais, a democracia se torna o único jogo disponível na sociedade quando todos os atores da comunidade política habituam-se ao fato de que todos os conflitos políticos serão resolvidos de acordo com as normas estabelecidas, e que as violações dessas normas provavelmente serão ineficazes e sairão caras".

[16] No original: "In sum, when we talk about the consolidation of democracy, we are not dealing with liberalized nondemocratic regimes, or with pseudo-democracies, or with hybrid democracies where some democratic institutions coexist with nondemocratic institutions outside the control of the democratic state. Only democracies can become consolidated democracies".

Como decorrência da presença do ente estatal e relacionado ao seu funcionamento, os autores apontam a necessidade de examinar-se ainda cinco condições adicionais, postas em constante interação e que são fundamentais para a consolidação democrática.

Em primeiro lugar, os autores tratam da importância da sociedade civil, definindo-a como um dos campos existentes na comunidade política em que "grupos, movimentos e indivíduos, auto-organizados e relativamente independentes do Estado, tentam articular valores, criar associações e entidades de auxílio mútuo e defender seus interesses" (LINZ; STEPAN, 1996, p. 26).

Na sociedade civil os atores sociais, econômicos e políticos atuam de modo organizado, buscando satisfazer suas reivindicações e defender seus interesses. Na tutela de seus direitos desempenham e instrumentalizam as mais diversas ações, pressionam e demandam contra o governo. A característica básica de uma organização da sociedade civil é "que, em sentido estrito, não aspiram ao poder político nem buscam obter uma cota do mesmo"[17] (CANSINO, 2007).

É peculiar que a sociedade civial assuma um caráter intermediário entre o âmbito privado e o Estado. Esse elemento é identificado na preocupação de que sejam propiciados "canais de comunicação entre o poder público e a sociedade organizada, na ênfase na legalidade e no interesse público das ações do Estado e ainda na priorização das políticas sociais em favor das camadas de baixa renda" (SELL, 2006, p. 99).

Linz e Stepan (1996, p. 26) destacam o relevante papel, desempenhado pela sociedade civil, na articulação política e social contra os regimes ditatoriais em diversas partes do mundo:

> A ideia de sociedade civil como uma aspiração normativa e um estilo de organização teve grande capacidade de mobilizar a oposição aos regimes burocrático-autoritários liderados pelos militares na América do Sul, de forma mais patente no Brasil, e foi

[17] Vale transcrever a passagem inteira de Cansino (2007) sobre a sociedade civil: "Como sabemos, la sociedad civil es aquel conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la defensa y promoción de sus intereses. Es decir, en su acepción más amplia, la sociedad civil estaría integrada por organizaciones e instituciones muy diversas e incluso disímiles, tales como los gremios empresariales, las universidades, los sindicatos y las asociaciones cooperativas. Por supuesto, esa concepción tan amplia se restringe al acotar que una de las características básicas de esas organizaciones, para ser tomadas en cuenta como parte de la sociedad civil, es el hecho de que, en sentido estricto, no aspiraran al poder político ni detentan una cuota del mismo".

("Como sabemos, a sociedade civil é aquele conjunto de atores sociais, econômicos e políticos organizados para a defesa e a promoção de seus interesses. Em outras palavras, em sua acepção mais ampla, a sociedade civil seria integrada por organizações e instituições muito diversas e inclusive dessemelhantes, tais como os grêmios empresariais, as universidades, os sindicatos e as associações cooperativas. Com certeza, tal acepção tão ampla restringe-se ao considerar que uma das características básicas dessas organizações, para serem tomadas em conta como parte da sociedade civil, é o fato de que, em sentido estrito, não aspiram ao poder político nem detenham uma parcela do mesmo".)

> de importância crucial no Leste europeu, como veículo para afirmar a autonomia daqueles que desejavam agir "como se fossem livres", em especial na Polônia.

Em segundo lugar os autores citam a sociedade política, questionando o seu significado em "um contexto em vias de democratização", passando então a defini-la como o espaço em que a "comunidade política organiza-se de maneira especial, visando a reivindicar o direito legítimo de exercer o controle sobre o poder público e o aparato estatal" (LINZ; STEPAN, 1996, p. 27).

Para que se possa falar de sociedade política, há a necessidade de reconhecer a presença de instituições centrais que são imprescindíveis para a sua caracterização, tais como os partidos políticos, as regras eleitorais, as alianças partidárias, as legislaturas etc. Os autores destacam a necessidade de analisar-se a relação que se estabelece entre a sociedade civil e a sociedade política[18], ressaltando que devem ser observadas não somente as diferenças mas, sobretudo, a complementariedade entre essas duas esferas.

A complementariedade entre sociedade civil e política[19] ocorre quando a primeira é capaz de conceber alternativas políticas, bem como velar pelas ações realizadas pelo Estado. Já a sociedade política, por sofrer a influência da sociedade civil, deve de alguma forma "atingir um acordo viável quanto à miríade de modos pelos quais o poder democrático virá a ser construído e exercido" (LINZ; STEPAN, 1996, p. 29).

Cansino (2007), cuidando do relacionamento que se estabelece e se renova entre a sociedade civil e a sociedade política realiza uma oportuna ponderação:

> Obviamente, não há que perder de vista que, na vida real, os indivíduos deslocam-se entre a sociedade civil e a política – da mesma forma que na vida real sociedade civil e sociedade política constituem dois âmbitos inter-relacionados, somente separados analiticamente –, sendo crucial para determinar seu lugar em uma e outra a função desempenhada em cada situação específica. Também há que assinalar que, se as organizações da sociedade civil não visam a obter uma quota do poder político, isso não quer dizer que com sua presença ativa não busquem influir no político,

[18] Linz e Stepan (1996, p. 27), cuidando da relação entre sociedade civil e sociedade política, afirmam que "para a teoria democrática moderna, em especial no tocante às questões sobre como consolidar a democracia, é importante ressaltar não apenas as diferenças entre sociedade civil e sociedade política, mas também a sua complementariedade. Essa complementariedade nem sempre é reconhecida. Como documentamos ao longo de todo este livro, uma dessas duas dimensões costuma ser negligenciada em favor da outra. E, o que é pior, na comunidade democrática, os defensores da sociedade civil ou da sociedade política costumam adotar um discurso e um conjunto de práticas que são implicitamente contrários ao desenvolvimento normal da outra".

[19] Antônio Gramsci é um autor que, a partir de uma renovação do pensamento marxista, propõe novos conceitos e categorias para explicar o Estado capitalista, tratando de forma original a relação que se estabelece entre a sociedade civil e a sociedade política. Em tópico subsequente serão explicitados alguns conceitos gramscianos, notadamente, o de revolução passiva e a sua contribuição para a compreensão da tradição conciliatória no Brasil e seus reflexos na Justiça de Transição brasileira.

> particularmente nas instâncias responsáveis pela condução política de uma nação, ou seja, nas instâncias da sociedade politica[20].

O Estado de Direito, o terceiro campo citado, corresponde a uma noção jurídica oriunda da filosofia liberal, do século XIX, quando ficaram mais definidos os limites entre o público e o privado. Com o aprofundamento da discussão democrática, da concretização de direitos sociais e da moderna teoria dos direitos humanos, esse conceito ganhou contornos mais precisos e atuais.

Essa condição adicional citada por Linz e Stepan (1996) manifesta-se por normas que visam a assegurar direitos e a estabelecer limites ao poder do Estado. Ela exige para o seu efetivo exercício a construção de um sistema constitucional centrado em valores democráticos, uma hierarquia das leis e a organização de um Poder Judiciário forte e independente, apto a resguardar o funcionamento de uma sociedade soberana e politicamente responsável.

A quarta condição liga-se à existência de uma burocracia constituída pelo Estado e que não deve ser apenas necessária mas, sobretudo, útil e efetiva ao desempenho de suas funções tradicionais[21].

Linz e Stepan (1996) chamam atenção para a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos submetidos ao poder estatal, discutindo, sobretudo, a obrigação de o Estado fornecer serviços básicos que são demandados na sociedade, o que tem relação direta com a crescente burocratização da atividade estatal. A democracia exige, por essência, um Estado operacional e uma burocracia estatal que seja apta a dar vazão às exigências e às necessidades da vida moderna.

Como quinta condição de apoio de uma democracia consolidada apontam os autores a economia, denominando-a de "sociedade econômica" (LINZ; STEPAN, 1996, p. 30). Os autores afirmam que o emprego dessa expressão decorreu da necessidade de destacar dois pontos importantes: a inviabilidade de, em tempos de paz, constituir uma democracia

---

20 No original: "Obviamente, no hay que perder de vista que, en la vida real, los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política – al igual que en la vida real sociedad civil y sociedad política constituyen dos ámbitos interrelacionados, sólo separables analíticamente –, siendo crucial para determinar su lugar en una y otra la función desempeñada en cada situación específica. También hay que señalar que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no busquen incidir en lo político, particularmente en aquellas instancias responsables de la conducción política de una nación, es decir, en las instancias de la sociedad política".

[21] É Max Weber um autor clássico para o estudo da teoria da burocracia. Os estudos weberianos nesta temática estão inseridos na interpretação que este realizou do processo de racionalização da sociedade moderna.

consolidada em um modelo econômico planificado e a impossibilidade de estabelecer uma democracia consolidada em uma economia de mercado pura.

Linz e Stepan assinalam que a sociedade econômica necessita atuar como mediadora entre o Estado e o mercado, o que permitiria a obtenção de um conjunto de medidas (normas, instituições e regulamentações) que, pautadas por um acordo sociopolítico, viabilizariam a concretização da democracia.

Realizadas todas as condições apontadas por Linz e Stepan (1996), a consolidação democrática surgiria como um reforço do regime democrático recém-inaugurado, tendo por escopo evitar futuras crises e involuções políticas. O seu desiderato seria propiciar o estabelecimento de uma rotinização da democracia no interior da comunidade política.

Dizer que a democracia torna-se uma rotina equivale a aceitá-la como a única solução admissível para as graves crises institucionais e conflitos que surgem no desenrolar do regime democrático, algo que é normal e esperado, não podendo os contendores socorrerem-se de opções que não estejam previstas, anteriormente, dentro do modelo democrático.

Morlino (2005) observa que a consolidação, no que atine a relação entre o regime instaurado e a sociedade civil, reflete uma progressiva aceitação das estruturas e normas visando à resolução pacífica dos conflitos; equivale ainda ao estabelecimento de uma consciência voltada para um compromisso institucional com a democracia.

É de Morlino (2005, p. 174) uma observação pertinente e clara quanto ao papel da consolidação democrática para a estabilização do regime democrático:

> Se a consolidação é precisamente o processo mediante o qual se fixam as estruturas e as normas democráticas e as relações entre as instituições políticas e a sociedade civil, o referido processo implica o reforço do regime democrático no intuito de evitar a possibilidade de crises futuras. Em termos mais específicos, observando um regime democrático em termos de relações bem definidas entre as instituições de representação, o governo e a sociedade civil, a consolidação pode-se verificar também como a construção de relações estáveis entre as instituições de governo que recentemente foram criadas, as estruturas intermediárias presentes em suas arquiteturas e a própria sociedade civil[22].

[22] No original: "Si la consolidación es precisamente el processo mediante el cual se fijan las estructuras y las normas democráticas, y las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedade civil, entonces dicho processo implica el reforzamiento del régimen democrático, para evitar la posibilidad de crisis futuras. En términos más específicos, observando a un régimen democrático en términos de relaciones bien definidas entre las instituciones de representación y de gobierno y la sociedade civil, la consolidación puede verse también como la construción de relaciones estables entre las instituciones de gobierno que recientemente se han creado, las estructuras intermedias que se definen em sus arquitecturas y la própria sociedade civil".

1.3. DISTENSÃO, ABERTURA E DEMOCRACIA: O PROCESSO POLÍTICO TRANSICIONAL BRASILEIRO E A LEI DE ANISTIA

Na madrugada do dia 31 de março de 1964 tropas do Exército, sediadas em Minas Gerais, sob o comando do General Olímpio Mourão Filho, marcharam em direção ao antigo estado da Guanabara para depor o então Presidente da República João Belchior Marques Goulart, o Jango, que preferia governar o país do Palácio Laranjeiras, situado em terras fluminenses.

Chagas (2005), comentando os acontecimentos que culminaram na deposição de Jango, aponta curiosidades importantes desse período. Cita as divergências que existiam entre Carlos Lacerda, Governador do estado da Guanabara, e o Presidente João Goulart, o que tornava tensa a atmosfera em que transitavam essas personalidades políticas da década de 1960, pois Lacerda era um adversário declarado do Presidente.

Tratando do que alcunhou em seu livro como "dias tensos e tempo instável", apresenta um recorte histórico bastante preciso do relacionamento que existia entre ambos. Conforme Chagas (2005, p. 12):

> Abrigando por cada vez mais tempo a sede do Poder Executivo Federal, pois Goulart ficava mais no Rio do que em Brasília, a cidade apresentava alguns sinais inusitados para quem morasse ou se dirigisse ao bairro laranjeiras. Ninguém podia se aproximar do Palácio Guanabara, ironicamente, a três quarteirões do Palácio Laranjeiras. Neste estava o Presidente da República. Naquele, o Governador Carlos Lacerda, cercado de caminhões de lixo e ônibus elétricos, alguns embocados. Sacos de areia nas varandas do velho casarão e obstáculos variados vedando o acesso, nas ruas fronteiriças, dão um clima de guerra ao transeunte despreocupado.

A insurreição militar foi deflagrada em Minas Gerais, mas não houve resistência armada por parte de João Goulart. Foram mobilizadas tropas legalistas e favoráveis ao seu governo; não obstante, preferiu o Presidente não esboçar qualquer reação ao golpe que se formara, contrariando com sua decisão a vontade de Leonel Brizola, seu cunhado e Governador do Rio Grande do Sul. Ao perceber que não havia mais base política e apoio social ao seu governo, Goulart partiu para o exílio no Uruguai.

O golpe, que foi fortemente apoiado pelos Estados Unidos[23], transcorreu sem que houvesse qualquer ofensiva militar ou derramamento de sangue, obtendo êxito de maneira

[23] Sobre o apoio dos Estados Unidos da América no golpe militar de 1964, no que ficou conhecida como *Operação Brother Sam*, é interessante a leitura da obra *O Grande Irmão – Da Operação 'Brother Sam' aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*, do historiador Carlos Fico, resultado

rápida e inesperada, superando as expectativas mais otimistas. Os estrategistas militares insurretos previam uma guerra demorada, com muitas baixas e feridos e em que seriam necessários vários meses para a conquista de uma vitória final sobre o governo janguista.

Com a deposição de João Goulart e a subida ao poder do General Humberto de Alencar Castelo Branco, o primeiro dos cinco Presidentes militares, teve início o regime ditatorial militar[24] brasileiro, que durou aproximadamente 21 anos (1964-1985)[25].

Informa Chagas (1985) que o General Castelo Branco assumiu a Presidência da República com o compromisso de, em pouco tempo, devolver o poder aos políticos civis, pois entendia que governar o Estado brasileiro não era o papel institucional que cabia às Forças Armadas desempenhar.

Na visão de Castelo Branco e de muitos militares que o acompanhavam, as Forças Armadas estavam atendendo a um chamado da sociedade brasileira e deviam, após arrumar a casa, voltar aos quartéis, à vida da caserna, como já haviam feito em outras oportunidades na história brasileira.

A ditadura para Castelo Branco teria um caráter transitório, pois este não desejava que o regime instaurado ultrapassasse o seu governo, algo que pode ser extraído do seu discurso de posse, pronunciado em 15 de abril de 1964, quando manifestou que "[...] meu procedimento será o de um chefe de Estado sem tergiversações no processo para a eleição do brasileiro a quem entregarei o cargo a 31 de janeiro de 1966" (CASTELO BRANCO, 1985).

É Chagas (1985, p. 55) quem retrata essa particularidade, ou seja, o desejo de uma intervenção militar curta, pontual, que esteve na base do primeiro governo ditatorial do período 1964-1985.

---

de uma pesquisa realizada pelo autor nos arquivos dos EUA e do Brasil e que comprovam o envolvimento no golpe de 1964.

[24] Há uma grande divergência terminológica entre os autores que tratam do período; essa divergência não é exclusiva do contexto brasileiro. Várias são as expressões utilizadas, tais como "regime", "revolução", "ditaduras militares", "regimes militares", "regime ditatorial", "regime ditatorial militar", "ditadura civil militar" etc., não sendo possível afirmar qual a mais correta para a devida caracterização desse acontecimento político. Para os fins deste trabalho não será adotada uma terminologia única, mas será enfatizado que o regime político de 1964-1985 não foi conduzido somente pelos militares, tendo ocorrido adesão e participação de setores cíveis da sociedade (políticos, empresários etc.), e que foi baseado no uso da força e da violência institucional.

[25] Autores como Codato (2005) delimitam o período ditatorial-militar entre 1964-1989, incluindo o governo civil de José Sarney (1985-1990), elevando para 25 anos o período de ditadura militar no Brasil. A periodização proposta pelo autor é dividida em cinco grandes fases: "uma primeira fase, de *constituição* do regime político ditatorial-militar, corresponde, *grosso modo*, aos governos Castelo Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); uma segunda fase, de *consolidação* do regime ditatorial-militar (que coincide com o governo Médici; 1969-1974); uma terceira fase, de *transformação* do regime ditatorial-militar (o governo Geisel: 1974-1979); uma quarta fase, de *desagregação* do regime ditatorial-militar (o governo Figueiredo; 1979-1985); e, por último, a fase de *transição* do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático (o governo Sarney: 1985-1989)" (CODATO, 2005, p. 83).

> Com Castelo Branco houve uma singularidade. Depois de instalado no Palácio do Planalto, imaginou ser o único General-Presidente do ciclo revolucionário. Ofendiam-lhe as concepções sedimentadas ao longo das décadas de uma procissão castrense prolongada, isto é, a transformação do Brasil numa ditadura militar com ditadores a prazo fixo. Sabia que a ninguém enganariam, muito menos à história, essas mudanças de guarda ou passagens de comando fajutas e mascaradas de eleição. Se precisava existir um General-Presidente, que fosse apenas ele. Estava disposto a enfrentar o julgamento da posteridade porque julgava terem sido superiores os motivos que o elevaram ao poder, mas seriam menores os pretextos capazes de manter, depois dele, o que acabou sendo a longa sequência de generais de plantão – realidade, aliás, que não chegou a ver, morto prematuramente logo depois de deixar a Presidência.

Os militares que apoiaram Castelo Branco, os conhecidos como "castelistas" ou "de linha moderada", aspiravam a que o Presidente apenas completasse o mandato presidencial iniciado, em 1961, por Jânio Quadros e que findaria em 31 de janeiro de 1966. Essa situação contingente era endossada pela Constituição de 1946, com as modificações promovidas pelo Ato Institucional nº 1, que estipulava eleições para Presidente e vice-Presidente em 3 de outubro de 1965[26].

Ocorre que teve início uma gradativa pressão, oriunda de diversos setores nacionais (militares, parlamentares, empresários, políticos ligados ao governo e outros) sobre o Presidente Castelo Branco, notadamente do General Arthur da Costa e Silva, que exercia o cargo de Ministro do Exército, para que fosse prorrogado para o ano de 1967 o fim do mandato presidencial.

Essa pressão decorria de grupos que acreditavam e defendiam ser necessário prosseguir com a intervenção militar inaugurada em 1964. Os motivos a justificar a continuidade da ditadura eram os mais variados: partindo de um patriotismo pueril atrelado ao medo comunista disseminado até os mais espúrios interesses de ordem pessoal e financeira.

Venceu a tese da prorrogação e, em 17 de julho de 1965, o Congresso Nacional aprovou por 205 votos – maioria absoluta – a emenda do Deputado João Agripino (Aliança Renovadora Nacional (Arena)-PB) com o acréscimo de uma subemenda do Deputado Ulisses Guimarães (Partido Social Democrático (PSD)-SP), estendendo até 15 de março de 1967 o mandato do Presidente Castelo Branco.

---

[26] Oliveira (1994, p. 50), corroborando essa afirmação, aduz que: "um sinal de que o movimento militar (seguramente na sua vertente castelista) não tinha um projeto de permanecer durante um tempo prolongado é a data prevista para o seu final: 31 de janeiro de 1966, isto é, nos últimos dias do mandato iniciado em 1961 com o Presidente Jânio Quadros. Esta temporalidade será paulatinamente modificada pelo jogo de interesses, traduzido nos sucessivos Atos Institucionais e, muito particularmente, na noção de Brasil potência, alvo que atrairia para a virada e a entrada no século seguinte a condução do país pelas Forças Armadas".

Victor (1965) noticia que Castelo Branco, no dia 13 de julho de 1965, enviara correspondência ao Senador Daniel Krieger (União Democrática Nacional (UDN)) manifestando desinteresse na continuação de seu mandato presidencial. Consignava o General na missiva: "sou contra a prorrogação do mandato do atual Presidente da República por entender que não ajuda o aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras" (VICTOR, 1965, p. 594).

Com a notícia da aprovação da emenda constitucional pelo Congresso Nacional que determinou a prorrogação de seu mandato presidencial, Castelo Branco, no dia 24 de julho de 1965, dirigiu-se à nação no programa radiofônico *Voz do Brasil* e, novamente, expressou o seu descontentamento e insatisfação com a medida aprovada.

Victor (1965, p. 595) transcreve parte do pronunciamento feito em cadeia nacional:

> Apesar da minha repetida rejeição à ideia, muitos políticos trabalharam para a sua consecução, formando-se mesmo uma corrente favorável e ponderável no meio revolucionário e político. Agora, é uma situação de fato. Pessoal e politicamente, preferia terminar o meu mandato a 31 de janeiro de 1966. Procurarei, então, cumprir o mandato até 15 de março de 1967.

Em que pese Castelo Branco ter defendido a brevidade e a excepcionalidade do regime militar, no que definia como uma intervenção cirúrgica no poder, a verdade é que este deixou um legado expressivo de medidas autoritárias que aprofundaram a situação de exceção constitucional vivida no Brasil. Castelo Branco "cassou os direitos políticos de mais de 2.000 brasileiros, assinou mais de 700 leis, 11 emendas constitucionais, 312 decretos-leis, 19.259 decretos e três atos institucionais" (COUTO, 1988, p. 82).

Foi também Castelo Branco o principal artífice da Constituição repressiva de 1967, sendo que passou a Presidência da República ao seu sucessor com "institucionalização autoritária avançada, a doutrina de segurança nacional implantada e a pleno vapor, as reformas amadurecidas, a casa economicamente arrumada" (COUTO, 1988, p. 82).

Em 3 de outubro de 1966 foi realizada a eleição presidencial. O General Artur da Costa e Silva obteve 295 votos de um total de 472 do colégio eleitoral formado por deputados e senadores. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, insatisfeito com os rumos políticos que vinham sendo adotados no país, não apresentou candidato, bem como não compareceu à votação.

Avaliando a candidatura e a escolha do General Costa e Silva para Presidente da República, Gaspari (2014, p. 240) observa que:

> Costa e Silva impusera-se como candidato contra a vontade de Geisel e de Golbery. Absorvera o radicalismo da anarquia e, ajudado pela força do cargo que exercia, encarnara a continuidade do poder dos generais. Apesar disso, tendo deixado o Ministério da Guerra, percorria alguns estados do país num arremedo de campanha, prometendo "humanizar" o regime.

A posse do Presidente Costa e Silva, em 15 de março de 1967, significou a ascensão, ao mais alto cargo da república, de um legítimo representante da corrente "linha dura"[27]. Foi no seu governo que ocorreu a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, considerado o ponto culminante da política repressiva que vinha avolumando-se no país desde 1964 e que, em breve, traria graves consequências para as instituições e para vida política nacional.

Revelando alguns efeitos decorrentes da publicação do AI-5, aduz Couto (1988, p. 85) que:

> Em dezembro de 1968, o governo, em nome da segurança nacional, chega ao extremo de decretar o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o ponto culminante da legislação autoritária e do autoritarismo, por que suspende os direitos civis comuns, inclusive o *habeas-corpus*, devolve ao Presidente a competência para cassar mandatos e direitos políticos e, de fato, para fazer os atos de governo que quiser e como quiser. É o golpe dentro do golpe. O aprofundamento do militarismo. A ditadura dura.

O Presidente Costa e Silva não terminaria o seu mandato, sofrendo, no ano de 1969, um grave acidente vascular cerebral (AVC) que lhe retirou a capacidade de exercer a Presidência da República. Pedro Aleixo, o vice-Presidente, acabou sendo impedido de assumir a presidência por força do AI-12, editado de última hora, pois era visto com grande reserva pelo meio castrense. Essa situação decorreu de sua postura contrária à edição do AI-5 e pelo fato de ser um político civil.

Com a vacância do cargo presidencial foi formada uma junta militar que, em 17 de outubro de 1969, outorgou a Emenda Constitucional nº 1, gestada no governo Costa e Silva, e que deu origem à Constituição de 1969. O novo texto constitucional "traduzia apenas a conveniência de um regime violento e incapaz de impor a ordem no âmbito das próprias Forças Armadas" (BARBOSA, 2012, p. 139).

---

[27] É importante ressaltar que não existia unanimidade entre os militares quanto ao modo como devia transcorrer a intervenção do regime militar na vida política brasileira, o que levou ao estabelecimento de duas correntes principais entres os militares: a dos militares moderados ou castelistas e a dos costistas ou de linha dura. A divisão proposta não tem reflexo no grau de autoritarismo exercido por cada corrente, pois ambas praticaram atos repressivos semelhantes quando na direção do governo federal e do país. O que as diferencia é o grau de intervenção militar na política brasileira. Os castelistas ou moderados defendiam uma intervenção cirúrgica, isto é, breve, pontual, que logo devolvesse o poder aos políticos civis após alcançada uma determinada estabilização institucional. Os denominados de linha dura ou costistas defendiam uma intervenção permanente, ou seja, uma proposta sem período específico, até quando fosse necessário e exigível a atuação militar.

Cuidando das novidades trazidas pela Constituição de 1969 e do conjunto de medidas autoritárias que institucionaliza, aduz Barbosa (2012, p. 140) que:

> A nova Constituição, travestida de emenda, aproveita-se do trabalho desenvolvido pela Comissão de Alto Nível, mas introduzia nele algumas alterações significativas. A versão outorgada em 17 de outubro de 1969 permitia a prorrogação indefinida do estado de sítio, restringia ao Presidente a iniciativa legislativa para proposições versando sobre anistia a crimes políticos, mitigava as imunidades parlamentares, tornava mais rigoroso o instituto da fidelidade partidária e estabelecia, na linha do Ato Institucional nº 14, a pena de morte e prisão perpétua para casos de guerra "revolucionária ou subversiva".

Com o agravamento do quadro de saúde do Presidente Costa e Silva, que o impossibilitou de retornar ao exercício da Presidência, novas eleições presidenciais foram designadas para o dia 25 de outubro de 1969. Nessa oportunidade foi eleito pelo Congresso Nacional o General Emílio Garrastazu Médici. O ex-Presidente Costa e Silva faleceu pouco depois, no dia 17 de dezembro de 1969, no estado do Rio de Janeiro.

O Presidente Médici tomou posse no dia 30 de outubro de 1969, dando início ao período mais repressivo do ciclo militar, conhecido na história brasileira como "os anos de chumbo", baseado em um amplo conjunto de medidas arbitrárias e na intensificação do combate aos grupos guerrilheiros que atuavam clandestinamente no país.

O incremento dos esforços militares levou à rápida derrota da guerrilha urbana no governo Médici[28], o qual propiciou amplo apoio às atividades dos órgãos de informação e repressão que passaram a atuar com plena liberdade e dizimaram "as fileiras das organizações clandestinas pelo uso Generalizado da tortura, para obter informações que pudessem levar à prisão de outros e ao desmantelamento das redes de apoio dos grupos de guerrilha" (ALVES, 2005, p. 193).

Além de expandir a atividade repressora e a censura, o governo Médici foi marcado pelo "milagre econômico" que significou, na prática, um artificial crescimento da economia

[28] No fim do governo Médici somente existia no Brasil o foco guerrilheiro do Araguaia. Sobre o clima de repressão que vicejou durante o governo Médici é válida a seguinte passagem da obra *Brasil nunca mais*: "Sob o lema 'Segurança e Desenvolvimento', Médici dá início, em 30 de outubro de 1969, ao governo que representará o período mais absoluto de repressão, violência e supressão das liberdades civis de nossa história republicana. Desenvolve-se um aparato de 'órgãos de segurança', com características de poder autônomo, que levará aos cárceres políticos milhares de cidadãos, transformando a tortura e o assassinato numa rotina. De outro lado, o país vive a fase do 'milagre econômico', dos projetos de impacto e das obras faraônicas como a ponte Rio-Niterói e a rodovia Transamazônica, num clima de ufanismo insuflado pela propaganda oficial, com a imprensa amordaçada pela censura. A inoperância da atividade partidária legal traz, como resultado, o desinteresse popular pelas eleições que ocorrem no período. Nas eleições de novembro de 1970 para a renovação do Congresso Nacional, por exemplo, a soma das abstenções, votos brancos e nulos atinge a 46% do total de eleitores inscritos. Até o final do mandato de Médici, seguirá crescendo a imagem do Brasil no exterior como um país de torturas, perseguições, exílios e cassações" (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985, p. 63).

brasileira decorrente de uma conjuntura internacional bastante favorável, um mercado interno forte e uma apreciável redução da inflação logo no início de sua administração[29].

O milagre econômico acarretou elevadas taxas de crescimento econômico, que geraram um aumento da popularidade do Presidente e, em consequência, uma sensação de euforia vivenciada pela população brasileira do início dos anos 1970. As mudanças eram vistas como sinal de que o país finalmente estava no rumo certo, caminhando a passos largos e seguros para o desenvolvimento, ingressando no seleto grupo das nações mais ricas e importantes do mundo. Era um tempo de confiança e muita esperança no futuro do Brasil.

Essa percepção positiva que vinha sendo nutrida foi reforçada, em 1970, pela conquista brasileira da Copa do Mundo de futebol, disputada no México. Médici, um fervoroso torcedor, conseguiu tirar ganhos políticos da vitória obtida pela "seleção canarinho", fomentando uma forte propaganda política em torno de sua imagem e dos valores e sentimentos que interpretava como inerentes ao povo brasileiro[30].

Comentando o impacto da primeira transmissão ao vivo de uma Copa do Mundo no Brasil, Gaspari (2014) bem retrata esse momento de júbilo nacional, em que os militares buscaram difundir uma imagem otimista do país, a "de um 'Brasil Grande', 'Brasil Potência'", em que "distribuíam-se adesivos com a inscrição 'Brasil, ame-o ou deixe-o'. País, futebol, Copa, seleção e governo misturavam-se num grande carnaval de junho" (GASPARI, 2014, p. 212).

---

[29] Alves (2005, p. 177) apresenta uma explicação bastante didática do modelo econômico que possibilitou o milagre econômico e que foi adotado por Médici. "O modelo econômico posto em prática pelo governo obedecia a uma tendência definida como 'produtivista'. Segundo esta visão, um país subdesenvolvido precisa criar as melhores condições possíveis para o investimento, especialmente o estrangeiro, de modo a acumular suficiente capital para promover a 'arrancada' do desenvolvimento econômico. Os planejadores do governo criticavam os economistas por eles denominados 'distributivistas', por sua preocupação com a distribuição da renda no processo de desenvolvimento econômico. A posição 'produtivista' está implícita na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento: o crescimento é necessário para aumentar a capacidade produtiva industrial do Brasil, desenvolver o interior e a região amazônica para 'tamponar' as vias de penetração e adiantar o supremo objetivo de realização do pleno potencial do país como potência mundial. O desenvolvimento não visa a imediata melhoria dos padrões de vida da maioria da população, nem objetiva o atendimento de suas necessidades básicas. Na realidade, como já foi observado, a doutrina da ESG [Escola Superior de Guerra] aceita expressamente a necessidade de sacrificar a geração presente e mesmo sucessivas gerações como preço da rápida acumulação de capital".

[30] Cuidando da conquista da Copa do Mundo no México durante o governo Médici, afirma Guterman (2004, p. 267) que "a vitória no México foi a centelha que deflagrou um processo que já estava em gestação no país. Ao governo coube aproveitá-la. A revista *Realidade* identificou essa onda ufanista sem, no entanto, atribuir sua responsabilidade ao governo – preferiu mostrar que os militares capitalizaram uma situação já existente. 'Estimulada pela vitória do Brasil na Copa do Mundo, uma onda ufanista corre o país de Norte a Sul', disse a publicação, em setembro de 1970, sob o título 'O novo ufanismo'. A revista identifica o movimento como 'um surto', 'um neo-ufano-nacionalismo', com todos os perigos dos ismos, certamente uma força nova que poderá ser boa ou má conforme o destino que lhe derem os formadores da opinião pública. Que fazer com ela? Em qualquer escalão do governo a mesma resposta: 'colocá-la a serviço do desenvolvimento'".

Para alguns a propaganda que era realizada pelo regime propunha o "triunfo da 'vontade coletiva' sobre o desejo individual – uma crítica direta aos grupos que contestavam o regime, vistos pelos militares como uma minoria barulhenta que tentava prevalecer diante da maioria silenciosa do país" (GUTERMAN, 2004, p. 276).

Tratando desse momento histórico, Chagas (1985, p. 200) aponta as ambiguidades que permeavam o governo do Presidente Médici, pois este mostrava-se ao mesmo tempo bastante repressivo e gozando de uma grande aceitação e popularidade.

> Prevalecia a natureza das coisas, e dos generais, pois aquele viria a ser o governo mais repressivo, arbitrário e prepotente de todo o ciclo revolucionário, apesar de, paradoxalmente, o mais popular, fosse pela rígida censura à imprensa, pela monumental e bem-feita propaganda e, mais, pelo comportamento da economia, interna e externamente. Tempo de grande obras, de realizações faraônicas, de imensos contratos celebrados entre o governo e empreiteiras, de emprego para todos e até da vitória do selecionado nacional de futebol na Copa do Mundo no México, em junho de 1970. Até os investidores estrangeiros vinham ao Brasil oferecer dólares a nosso governo, em profusão incomum e condições aparentemente muito vantajosas para nós. É claro que os problemas fundamentais continuaram e até se ampliaram, como a fome, a miséria e a doença para vasta faixa da população, a pobreza no Nordeste, a estatização crescente, a desnacionalização, a nossa dependência de petróleo, do estrangeiro, e outras.

Entretanto, o esgotamento do modelo que sustentou o milagre econômico, a derrota da guerrilha urbana e a perda crescente de legitimidade do regime militar levaram o Presidente Médici a definir, em junho de 1973, o nome de Ernesto Geisel como seu sucessor[31].

O General Ernesto Geisel na época era Presidente da Petrobrás e figura bastante conhecida no meio castrense e político nacional, sendo um adepto da corrente militar moderada ou castelista. É de registrar que Ernesto Geisel ocupara o cargo de Ministro Chefe da Casa Militar durante o governo Castelo Branco.

---

[31] Mathias (1995, p. 56) esclarece o contexto que cercou a escolha do General Ernesto Geisel para a sucessão do Presidente Médici. "A questão da sucessão presidencial recortou todo o governo Médici. As expectativas em torno da eleição presidencial eram altas, entre outros fatores, porque, pela primeira vez desde 1964, a escolha seria feita com base em critérios legais, isto é, conforme a constituição de 1967 e as modificações pertinentes da emenda nº 1, de 1969. O que faltava era a legislação sobre a composição do Colégio Eleitoral que seria responsável pela eleição em sentido estrito do sucessor. Todavia, era do conhecimento geral que qualquer que viesse a ser o quadro político, mesmo que Médici promovesse a democratização do regime conforme prometera, o nome do candidato do partido do governo era uma questão privativa do 'sistema'. No máximo, haveria alguma participação, através de sondagens, das posições da Arena. Do ponto de vista do setor militar, as crises que cercaram as duas sucessões anteriores não poderiam se repetir. Médici agiu de forma exemplar: ainda que a discussão jamais tenha cessado, ele procurou, durante todo seu mandato, encontrar um candidato que cumprisse dois requisitos: consenso interno em torno de seu nome e seu compromisso em relação à continuidade da 'obra revolucionária'".

Geisel também era irmão de Orlando Geisel, Ministro do Exército no governo Médici, o que foi decisivo na sua escolha. Mas o principal motivo que o levou à Presidência da República foi uma percepção generalizada, no meio militar, da necessidade de mudanças e de que chegara a hora de alterar as regras do jogo político. Os militares queriam iniciar uma nova fase em sua história, saindo da cena política, e para isso era necessário dar início a um processo de transição política.

Após a posse de Geisel, ocorrida no dia 15 de março de 1974, realizou-se a primeira reunião ministerial, quando o Presidente, dirigindo-se à sua equipe de governo, expôs, de maneira clara e meticulosa, as metas de seu projeto político para o país[32].

> Quanto ao setor político interno, envidaremos sinceros esforços para o gradual, mas seguro aperfeiçoamento democrático, ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de [19]64. Os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para a manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação nem muito menos retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se veja superados pela imaginação política criadora capaz de instituir, quando oportuno, salvaguardas eficazes dentro do contexto constitucional.

Com Geisel teve início o projeto de distensão política que visava à descompressão do regime, bem como o abrandamento das tensões existentes na sociedade brasileira daquela quadra histórica. O Presidente propôs um programa de ação que não buscava extinguir bruscamente o regime adotado, mas, sim, propiciar que fossem obtidas as bases políticas e sociais para a sua superação em um futuro não muito distante.

Pode-se dizer que "esse discurso define com precisão o projeto de 'abertura política' efetivamente posto em prática pelo General Geisel como uma iniciativa do poder" (KUNCINSKI, 1982, p. 20), ou seja, eram os militares que estavam iniciando o processo por vontade própria[33], ainda que pressionados pela situação econômica e social, e não como uma simples decorrência de pressões oriundas da sociedade.

---

[32] A primeira reunião ministerial do governo Geisel ocorreu em 19 de março de 1974. O discurso inaugural de Geisel encontra-se disponível em Geisel (1974).

[33] Codato (2005, p. 83) faz algumas observações interessantes sobre o processo de distensão política: "Já de início, três aspectos devem ser destacados nesse período. Primeiro, o processo de 'distensão política', depois chamado 'política de abertura' e, por fim, 'transição política', foi iniciado pelos militares, e não por pressão da 'sociedade civil', ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos. Segundo, esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu

No pronunciamento realizado no dia 1º de agosto de 1975 (GEISEL, 1975b), em que apresentou informações atualizadas sobre a ação governamental, o Presidente Geisel bem caracterizou a distensão política como "[...] a atenuação, se não eliminação, das tensões multiformes, sempre renovadas, que tolhem o progresso da nação e o bem-estar do povo [...]".

A política de distensão iniciada com Geisel foi descrita como "um processo pendular, em que se revezaram períodos de maior e menor violência política, de acordo com uma lógica menos instrumental e mais conjuntural" (CODATO, 2005, p. 84).

Essa realidade fica bem evidente quando se verifica que Geisel utilizou, por mais de uma vez, os instrumentos excepcionais que ainda davam guarida ao regime militar[34]. Com esse artificio o General Geisel mantinha um controle firme, direcionando os rumos do processo transicional da forma como havia previamente planejado.

Até o governo Médici houve um esforço muito grande do setor militar em celebrar uma imagem imponente e positiva do país, de exaltá-lo enquanto uma potência mundial, o que decorria do sucesso econômico obtido e da necessidade de superar a luta armada então existente. Percebe-se que, com a política de distensão, inaugurada no governo Geisel, houve uma mudança de paradigma na representação que era feita do Brasil.

A partir de Geisel o "Brasil-potência", o "Brasil ame ou deixe-o", o "Brasil ufanista" passou a ser o "Brasil da cordialidade", do congraçamento das raças, da compreensão e valorização do brasileiro. Foi essa nova maneira de perceber e representar o país que foi introduzida no processo de liberalização política, estando na base da Lei de Anistia de 1979.

O Presidente Geisel, durante discurso proferido no 45º Congresso Mundial da Associação Americana de Agentes de Viagem, em 27 de outubro de 1975 na cidade do Rio de Janeiro (GEISEL, 1975a), resumiu esse novo momento de harmonia nacional, ao afirmar que:

> Desde os primórdios de nossa formação, aqui vimos construindo uma sociedade aberta à comunidade universal. Nossa história tem sido incessante afirmação dos valores da cordialidade, que nos orgulhamos em cultivar. Temos a convicção de que as virtudes da compreensão humana constituem a melhor inspiração que podemos oferecer a todos os povos da terra. Se assim sempre foi no passado, podemos dizer, hoje, que a convivência harmoniosa de raças e credos, como traço marcante do caráter nacional, é a maior contribuição da sensibilidade e do espírito brasileiros ao mundo moderno. Quando a violência e o ódio marcam sua presença na história de nossos dias, o Brasil contrapõe, a esse quadro, o espetáculo de sua compreensão humanística da vida. Nosso país está sempre aberto aos que o procuram, para

---

à necessidade dos próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato".

[34] Geisel não admitia perder o controle do processo de distensão política e recorreu, quando entendeu necessário, a medidas de cunho arbitrário, a exemplo do fechamento temporário do Congresso Nacional, em 1977, no conjunto de leis que ficou conhecido como "Pacote de Abril".

> usufruir a beleza de sua paisagem e o convívio de sua gente, realizando aqui seu comércio de bens e de ideias. Essa constante traduz a vocação inata de nosso povo para a fraternidade.
> Esta, a civilização da cordialidade que nossos antepassados nos legaram e que procuramos aprimorar sempre, incorporando à sua consolidação os novos agentes e instrumentos de relacionamento humano, proporcionados pela marcha incessante do progresso.

A luta pela anistia não foi iniciada no governo Geisel, mas alcançou grande impulso nesse período. Em verdade, desde as primeiras cassações e expurgos autoritários, o desejo de retorno à democracia e ao amplo exercício dos direitos e liberdades constitucionais ganhou cada vez maior adesão da sociedade brasileira.

A conquista da anistia decorreu de um lento processo que envolveu diversos segmentos sociais, não tendo sido restrita a uma atuação dos que foram atingidos pelos atos de exceção do regime militar. O advento do AI-5, em 1968, e a intensificação da repressão com Médici geraram grande repercussão social, tornando a anistia uma exigência nacional.

Em obra que foi contemporânea do movimento da anistia, Martins (2010, p. 204) aduz que:

> A cada dia é maior o número de entidades e personalidades que se incorporam na sua reivindicação. Mesmo no partido do governo muitas vozes têm surgido a apoiá-la, levando o debate para dentro das hostes dos que respaldaram os atos de exceção. A maioria esmagadora do povo brasileiro reclama hoje a anistia.

Como afirma Martins (2010), o governo militar tentou fugir do debate sobre a anistia propondo alternativas, como as chamadas reformas políticas, que incluíam medidas parciais, tais como a revogação do art. 185 da Constituição de 1969[35], a revisão da Lei de Segurança Nacional e das cassações e punições aplicadas etc.

Nada disso adiantou e o movimento pela anistia continuou a avançar. Em 1975 é criado o Movimento Feminino pela Anistia, liderado por Therezinha Godoy Zerbine, que teve um papel destacado na campanha que levou ao surgimento da Lei de Anistia em 1979. Nas palavras de Kucinski (1982, p. 109):

> A campanha da anistia respondia a uma necessidade objetiva das diversas correntes políticas de oposição, todas elas desfalcadas de quadros e com militantes presos ou exilados. Respondia também à necessidade de expiação coletiva das várias

[35] Esse artigo constava da Constituição de 1969, conferindo perpetuidade às cassações de direitos políticos como base nos atos institucionais. Eis o seu teor: "Art. 185. São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, e demais cargos eletivos, os cidadãos que, mediante decreto do Presidente da República, com fundamento em Ato Institucional, hajam sofrido a suspensão dos seus direitos políticos" (BRASIL, 1969).

> categorias de profissionais liberais em relação às perseguições a seus colegas durante os "dias negros" da repressão. Assim, professores, universitários, advogados exigiam a readmissão dos poucos juízes e procuradores que o regime expeliu da magistratura.
> O movimento pela anistia contava, além disso, com a militância direta e dedicada dos familiares dos atingidos pela repressão, um pequeno Exército de vários milhares de pessoas dispostas a tudo. A repressão política tinha essa particularidade, ausente nas guerras convencionais, de criar cinco ou dez novos inimigos para cada um que eliminava.

Therezinha Zerbine percorreu o país e o estrangeiro, entre os anos de 1975 e 1979, participando de vários eventos, palestras e reuniões em que divulgava e levantava a bandeira da anistia a diferentes auditórios e aos mais variados públicos. Zerbine (1979) defendia que essa era a forma mais adequada e célere a propiciar a redemocratização do país, possibilitando a volta dos mais de cinco mil exilados brasileiros e a imediata libertação de quase 300 presos políticos da época.

Em palestra realizada em 9 de março de 1979, durante a instalação do Comitê Brasileiro pela Anistia de Curitiba (PR), quase no fim da campanha empreendida pelo Movimento Feminino pela Anistia (MFA), Zerbine (1979, p. 248) manifestava como percebia a sua luta pela anistia:

> Para nós a luta pela anistia não comporta partidarismo, religião e ideologia. É um ideal a ser alcançado, acima de todos os interesses menores.
> A anistia não tem dono, não tem chefe e não tem patrão. Cabe a nós, por convicção, incorporar a bandeira e fazer conscientemente uma profissão de fé e crença no povo brasileiro e na história – que conduz os que querem e arrasta aos que ela se opõe.

O governo Geisel chegou ao fim em 1979[36], mas o Presidente conseguiu cumprir com o projeto de liberalização a que se propusera, inclusive elegendo como seu sucessor o General João Batista Figueiredo.

Citando Geisel, Mathias (1998, p. 138) observa que, "durante os cinco anos de seu mandato, ele agiu plenamente como um estrategista (não negando sua origem militar) que está durante todo o tempo preparando a manobra". Ao propor uma transição controlada, que não terminaria em seu governo, Geisel possibilitou que fossem conciliadas situações que, a

[36] Cuidando do fim do governo Geisel e de que forma como o Presidente deu cumprimento às promessas para a liberalização do regime, assevera Skidmore (1988, p. 48) que, "no fim de 1978, Geisel manteve sua promessa de afastar elementos chaves da estrutura autoritária. Em setembro o Congresso aprovou um conjunto de reformas extensivas, e o MDB boicotou a votação final, com base no fato de que os propósitos governamentais eram demasiadamente limitados. A mais importante dessas medidas foi a abolição do AI-5, privando, dessa forma, o Presidente da autoridade de declarar o recesso do Congresso, cassar congressistas, ou privar cidadãos de seus direitos. Além disso o *habeas-corpus* foi reinstituído para os presos políticos, e a censura prévia foi suspensa do rádio e da televisão. Ao mesmo tempo, novos poderes 'de salvaguarda' foram dados ao Executivo, inclusive a autoridade de declarar o estado de emergência limitado, sem a aprovação do Congresso".

princípio, eram bastante antagônicas e divergentes. A estratégia geiselista conseguiu harmonizar um desejo crescente de liberdade, de redemocratização, que esteve na base da campanha da anistia, com o resguardo das prerrogativas ditatoriais dos militares defendidas tenazmente.

Como lembra Mathias (1998, p. 139):

> Esse conjunto de fatores explica por que o início do processo transicional brasileiro pode ser dividido em duas fases distintas. Na primeira, a distensão, quebram-se as resistências do poder militar em aceitar o fim da ditadura. Em decorrência, a partir de Figueiredo, o regime ingressa em uma nova fase, a abertura. Nesta, a "volta ao passado", a possibilidade de novos golpes, é reduzida consideravelmente (a ponto de alguns autores defenderem que é somente a partir de então que o Brasil ingressa no período de transição do regime autoritário), e o governo já não detém toda sua capacidade de direção do processo: agora ele "transa e concede"

É com a eleição de Figueiredo e a promulgação da Lei de Anistia[37], em 1979, que a transição política ganha mais corpo e solidez, não se fazendo presente, de maneira tão explícita, o temor de digressões autoritárias e de novos golpes militares. Com o novo governo galgou-se um novo patamar no processo de liberalização do regime ditatorial, que ficou conhecido como o "processo de abertura política".

Figueiredo começou a governar sem os poderes autoritários do AI-5, que foi revogado no fim da administração Geisel, gerando uma forte expectativa em toda a sociedade e no meio político de que em breve haveria o retorno à normalidade democrática.

Logo no início do governo Figueiredo foi aprovada a Lei de Anistia. Ela foi fruto de um intenso processo legislativo, em que foram apreciadas 305 emendas parlamentares e nove substitutivos ao texto original, tendo ocorrido grande discordância dos parlamentares a vários pontos do projeto apresentado. Houve ainda uma forte reinvindicação, por parte da sociedade civil, para que fosse aprovada uma anistia ampla, geral e irrestrita a todos os exiliados e opositores do regime.

Em que pese todo o entusiasmo que precedeu a aprovação da Lei de Anistia, prevaleceu, com algumas pequenas alterações, o projeto de lei originário do Executivo militar concebendo uma anistia restrita, de cunho bilateral e que garantiu ampla imunidade aos

[37] A promulgação da Lei de Anistia não visou apenas a solucionar problemas de ordem interna do país, mas, sobretudo, a recompor a sua imagem no exterior, a qual estava bastante desgastada pelo longo período militar já vivenciado e pelo grande número de exilados e grupos políticos que atuavam do exterior. Informa Góes e Camargo (1984, p. 132): "A anistia promovida em 1980, ato reflexo das percepções já existentes no período 1969-74, pretendeu justamente recompor a imagem internacional do regime brasileiro, cuja deterioração começava a afetar as negociações do governo do Brasil com os governos dos países onde a opinião pública é politicamente influente. O fato de ser o Brasil um país altamente dependente do capitalismo central funcionou, nesse caso, para realçar os custos crescentes do autoritarismo e determinar a mudança política".

torturadores e agentes da repressão que cometeram graves violações de direitos humanos em nome da segurança nacional[38].

Kucinski (1982, p. 135) retrata esse momento:

> O projeto de anistia sintetiza nesses primeiros meses do governo Figueiredo todos os compromissos e contradições do processo de "abertura". Inclusive o acordo não escrito entre as diversas facções do estabelecimento militar, de que a abertura não levará à investigação do passado. O compromisso de que o aparelho de repressão não será investigado e julgado, de que o passado não será exumado. Para atender especificamente esses requisitos, o projeto incorpora duas extravagâncias:- ficam anistiados, ampla e totalmente, os acusados de crimes "conexos aos crimes políticos" (eufemismo para as torturas e outras violações dos direitos humanos praticadas sob o pretexto de combater as guerrilhas urbanas); – é criado um procedimento sumário pelo qual parentes de "desaparecidos" podem obter rapidamente uma "declaração de ausência" – tentativa do governo de sepultar juridicamente os cadáveres insepultos dos "desaparecidos".

Como decorrência imediata da promulgação da Lei de Anistia teve início a volta dos exilados, o que repercutiu no modelo político bipartidário praticado no país. Os exilados voltavam à cena política, mas não encontravam espaço e não tinham grande afeição pelas agremiações políticas então existentes. Outro fato que levou ao fim do bipartidarismo no Brasil foi a derrota da Aliança Renovadora Nacional (Arena) na eleição de 1976, decidindo o governo Figueiredo restabelecer o pluripartidarismo com o intuito de dividir a oposição[39].

Em 1980 houve também o compromisso do governo Figueiredo em reestabelecer as eleições diretas para os cargos de Governador e de Senador, o que ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, fato que reforçou o processo de abertura política. Essas medidas governamentais estimularam a movimentação política popular que esteve na base da campanha das "Diretas Já" de 1984.

Sobre o estabelecimento de eleições diretas para os governos estaduais, em 1982, observam Góes e Camargo (1984, p. 192) que:

---

[38] Sobre o estudo da Doutrina da Segurança Nacional no Brasil há que se destacar a obra *O direito da segurança nacional*, de autoria de Mário Pessoa e publicada em 1971. Ele constituiu-se em um dos livros de referência do período ditatorial, sendo bastante difundido e utilizado pelos militares e demais interessados no tema.

[39] Nota Carvalho (2014, p. 193): "Ainda em 1979, foi abolido o bipartidarismo forçado. Desapareceram Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos. A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB [Partido Trabalhista Brasileiro] dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém-retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Todos os partidos brasileiros, antes e depois de 1964, com exceção do Partido Comunista, tinham sido criados por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, e haviam sido sempre dominados por membros da elite social e econômica. O PT surgiu de reunião ampla e aberta de que participaram centenas de militantes".

> O quadro político que emerge das eleições das eleições de 1982 estabelece, como assinalou Juan Linz, uma "estranha diarquia", pois ao sistema militar-burocrático ainda dominante se contrapõem governadores eleitos pelo voto direto. Cria-se, realmente, uma nova clivagem no sistema político, mas é uma clivagem mais complexa do que um simples sistema diárquico. Não se trata apenas de uma divisão dicotômica que coloca de um lado o governo e seu partido, o PDS, e, do outro lado, as oposições partidariamente organizadas, que passam a controlar os governos de 10 estados. As raízes da clivagem são anteriores às eleições, pois as forças começam a se dividir com os efeitos políticos da crise econômica e com o domínio do processo decisório do governo, em matéria política, pelos setores mais conservadores do regime, após o episódio do Riocentro.

Obtida a anistia em 1979 e com a eleição direta dos governadores, em 1982, foi apresentada uma proposta de emenda constitucional à Constituição de 1969 (Emenda Dante Oliveira) propondo reestabelecer o voto direto para Presidente e vice-Presidente da República ainda no governo João Figueiredo.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5/1983 contou com grande apoio popular, mobilizando vários setores da sociedade civil, personalidades públicas as mais diversas, vários grupos e políticos que percorreram o país embalados pelo lema "Diretas Já".

A campanha era conduzida basicamente em duas frentes: uma primeira articulando "a mobilização popular, visando [a] sensibilizar o Congresso, e, [uma] segunda, [visando a] a atuação direta junto a deputados e senadores, principalmente do PDS, para obtenção do imprescindível quórum de dois terços nas duas casas" (COUTO, 1988, p. 325).

Comícios e reuniões políticas foram realizados em diversos pontos do país e também no exterior, envolvendo um número impressionante de adeptos e militantes que se engajaram na campanha. O Presidente Figueiredo, não obstante, foi contrário à aprovação da Emenda Dante de Oliveira em seu governo. Em resposta apresentou outra proposta de emenda constitucional restabelecendo as eleições diretas para Presidente e vice-Presidente da República, que se realizariam em 1988: esta medida foi a aprovada.

Conforme Carvalho (2014):

> Os comícios transformaram-se em grandes festas cívicas. Compareciam os líderes dos partidos de oposição, os Presidentes de associações influentes como ABI [Associação Brasileira de Imprensa] e a OAB [Ordem dos Advogados do Brasil], e, sobretudo, os mais populares jogadores de futebol, cantores e artistas de televisão. Músicas populares de protesto eram cantadas com acompanhamento da multidão, tudo sempre em perfeita ordem. As cores nacionais, o verde e o amarelo, tingiam roupas, faixas e bandeiras. A bandeira nacional foi recuperada como símbolo cívico. A última vez em que fora usada publicamente tinha sido nas manifestações de nacionalismo conservador e xenófobo do governo Médici. Mais que tudo, o hino nacional foi revalorizado e reconquistado pelo povo. Ao final de cada comício, era cantado pela multidão num espetáculo que a poucos deixava de impressionar e comover. Uma versão personalizada do hino, executada por Fafá de Belém, tornou-se o grande símbolo da campanha.

> Faltaram 22 votos para a maioria de dois terços em favor da emenda. Os 55 votos dos dissidentes do PDS não foram suficientes para a vitória das diretas. Apesar da frustação, a campanha das ruas não foi inútil. A oposição lançou o experiente Tancredo Neves, Governador de Minas Gerais, como candidato para enfrentar o candidato oficial. O candidato a vice-Presidente foi escolhido entre dissidentes do PDS que tinham formado o Partido da Frente Liberal (PFL). A eleição seria feita em um colégio eleitoral dominado pelo governo. Foi intensa a campanha em favor de Tancredo Neves. Pesquisas de opinião pública lhe davam a preferência de 69% da população. A pressão popular sobre os deputados governistas desta vez foi irresistível. Tancredo Neves ganhou por 480 votos do colégio eleitoral, contra 180 dados ao candidato do governo. Terminava o ciclo dos governos militares.

Realizadas as eleições indiretas para Presidente e vice-Presidente da República, em 1984 o colégio eleitoral, pressionado pelo amplo movimento popular que se formou em torno da redemocratização do país, elegeu Tancredo Neves e possibilitou formalmente o fim do período ditatorial militar brasileiro, passando-se o poder aos políticos civis.

2. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

2.1. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO

A Justiça de Transição é um fenômeno recente que ganha visibilidade, sobretudo, com os julgamentos ocorridos na cidade de Nuremberg, na Alemanha, no final da II Guerra Mundial, quando foram condenados os principais líderes nazistas responsáveis por maciças violações de direitos humanos durante o conflito.

Nuremberg inovou ao afastar o princípio da irresponsabilidade penal dos governantes e apresentar o Estado enquanto um ente criminoso, apto a cometer os crimes mais horrendos em nome de uma política ou ideologia qualquer, o que Arendt (1999) identificou em sua obra com a expressão "banalidade do mal"[40].

Surge com os julgamentos de Nuremberg o conceito de "crimes contra a humanidade"[41], ou seja, ações delituosas que têm por finalidade fazer desaparecer qualquer relação humana, qualquer senso de humanidade, levando às mais absolutas brutalização e alienação do delinquente em relação aos atos que cometeu, que, em tal gênero de crimes, passam a ser entendidos não mais como crimes, mas como fatos corriqueiros no bojo das hostilidades, acontecimentos necessários para efetivar um plano político previamente traçado.

---

[40] Esclarece Courtine-Dénamy (1994) que Hannah Arendt foi bastante censurada por utilizar esse vocábulo como subtítulo do seu livro sobre o julgamento de Adolf Eichmman em Israel. Foi o filósofo alemão Karl Jaspers (1883-1969) quem apoiou a decisão de Hannah Arendt de manter o subtítulo. "Pelo facto de não saber o que é o mal radical, como escrevia a Jaspers, em março de 1951, Arendt sabe, todavia, 'que ele tem a ver com este fenômeno: a superfluidade dos homens enquanto homens'. Esse mal extremo não tolerava, além disso, nem punição, nem perdão, nem esquecimento: pode-se perdoar ao homem sem perdoar o que ele fez, mas, para perdoar, é preciso ainda que haja 'alguém' a perdoar e foi isso que a produção sistemática de cadáveres pelos nazis tornou impossível. Para Jaspers, não é o mal em si que é banal, mas esse mal: 'O que o mal é esconde-se por detrás da tua frase que caracteriza Eichmann'" (COURTINE-DENAMY, 1994, p. 107).

[41] Lafer (1988) destaca que, no campo penal, Nuremberg inovou ao ensejar o surgimento do princípio da responsabilidade penal individual dos governantes, algo inédito, pois a responsabilidade internacional clássica era apenas dos estados. Segundo o autor, "a concepção de um Direito Internacional Penal que Nuremberg ensejou parte do pressuposto de que existem certas exigências fundamentais de vida na sociedade internacional. Estas exigências configuram-se como sendo as da ordem pública internacional. Consequentemente, toda ação ou omissão contrária do Direito Internacional Público, nociva à ordem internacional, precisaria ser tipificada em norma internacional geral como ilícito penal, pois o comportamento ilícito, concebido como gravíssimo atentado contra os próprios fundamentos da sociedade internacional, deveria acarretar não apenas a reparação civil interestatal do dano – vale dizer, a concepção clássica de responsabilidade do Direito das Gentes – mas a responsabilidade penal individual dos governantes e daqueles que executam, e cumprem as suas determinações" (LAFER, 1988, p. 169).

Garapon (2002, p. 109), na obra *Crimes que não se pode punir e nem perdoar: para uma Justiça Internacional*, analisa essa nova forma de criminalidade internacional posta em evidência após Nuremberg, realizando um interessante paralelo entre as similitudes e diferenças do delito comum e do crime contra a humanidade:

> Ao invés do crime de direito comum, o crime contra a humanidade constitui-se mais pelas suas modalidades do que pelo seu resultado. Contrariamente ao crime ordinário, não se alimenta da morte física, mas da "morte antes da morte". A desumanização que antecede a morte é de uma ordem diversa da crueldade, podendo assumir a forma de um desinteresse completo por aquele que morre totalmente abandonado e desolado. A vítima vive "a experiência da não pertença absoluta ao mundo, uma das experiências mais radicais e desesperadas do homem". A vítima está só no mundo, mesmo quando, na verdade, partilha essa experiência com milhares de outras. A solidão moral que sente nasce com a desintegração da organização política, entendida não como dominação, mas como conjunto de juízos partilhados, como filiação numa história comum. A vítima absoluta tem o sentimento de já não pertencer a nenhum mundo político: a nenhum Estado, a nenhuma terra, nem mesmo a nenhuma família.

A discussão sobre a Justiça de Transição aprofundou-se e ganhou maior dimensão no decorrer do século XX, sobretudo na Europa, que, após as duas guerras mundiais, ainda convivia com regimes ditatoriais de longa data, a exemplo do franquismo na Espanha e do salazarismo em Portugal; esse aprofundamento da Justiça de Transição deu-se com a perseguição e os julgamentos de criminosos nazistas espalhados pelo continente. Em época mais recente, o genocídio e as graves violações de direitos humanos ocorridos no conflito dos Bálcãs, em plena década de 1990, reafirmaram a preocupação com esta temática.

Em grande parte da América Latina, as ditaduras militares inauguradas sob a égide da ideologia da Segurança Nacional, com amplo apoio dos Estados Unidos, impuseram às suas respectivas populações privações e sacrifícios desnecessários para evitar o avanço das ideias socialistas motivado pelo sucesso da Revolução Cubana, em 1959[42], que caminhou para

[42] É importante esclarecer que o móvel da Revolução Cubana foi o nacionalismo, sendo que a opção pelo socialismo decorreu de contingências históricas, surgidas no desdobramento do processo revolucionário e pela forte oposição dos Estados Unidos ao movimento. É esclarecedora a seguinte passagem de Moniz Bandeira (2008): "A Revolução Cubana foi o fato político mais poderoso e o que maior impacto causou na América Latina, ao longo do século XX, não por causa do seu caráter heroico e romântico ou porque o regime implantado por Fidel Castro evoluiu posteriormente para o comunismo, mas porque ela exprimiu dramaticamente as contradições não resolvidas entre os Estados Unidos e os demais países da região. Não foram os comunistas que promoveram a Revolução Cubana, no contexto da na Guerra Fria. Conquanto alguns de seus líderes, como Ernesto Che Guevara e o próprio Fidel Castro, em pequena medida, acolhessem ideias marxistas, eles não pertenciam a nenhum partido comunista e não era inevitável que a Revolução Cubana se desenvolvesse a tal ponto de identificar-se com a doutrina comunista e instituísse a sua forma de governo. Com razão, o historiador Thomas Skidmore, da Brown University, apontou Cuba como 'um estudo clássico do fenômeno nacionalista', acrescentando que o povo podia ver o caráter autoritário do regime, mas 'o real apelo do regime de Castro era o nacionalismo'. Com efeito, a Revolução Cubana foi autóctone, teve um caráter nacional e democrático, e a implantação de um regime segundo o modelo dos países do Leste Europeu resultou de uma contingência histórica, não de uma política empreendida pela União Soviética, mas, sim, empreendida pelos Estados Unidos

esse campo ideológico. Existia uma considerável preocupação do bloco capitalista em proteger o seu modo de produção, suas conquistas econômicas e resguardar seu mercado consumidor.

Na África as guerras de libertação das décadas de 1970 e 1980 contra as principais potências europeias, no que ficou conhecido como "processo de descolonização africano", bem como o fim dos quase 50 anos do regime de *apartheid* na África do Sul e, ainda, o genocídio da minoria tutsi em Ruanda, ambos em 1994, demostram a atualidade e a vitalidade da discussão sobre a Justiça Transicional no mundo contemporâneo.

Com essa preocupação, Ruti G. Teitel, professora da New York Law School, propõe uma genealogia da Justiça de Transição, partindo do entendimento de que esse conceito está intimamente ligado a uma concepção de justiça relacionada a períodos de mudanças políticas e de instabilidades institucionais[43].

---

que, sem respeitar os princípios da soberania nacional e autodeterminação dos povos, não aceitaram os atos da revolução, como a reforma agrária, e transformaram contradições de interesses nacionais em um problema do conflito Leste-Oeste".

[43] Teitel (2002, p. 3), na introdução de sua obra *Transitional Justice*, discorre sobre o surgimento do conceito de "Justiça de Transição", bem como as formas de lidar com essa concepção de justiça em períodos de transição política. Segundo a autora: "In recente decades, societies all over the world – throughout Latin America, East Europe, the former Soviet Union, Africa – have overthrown military dictatorships and totalitarian regimes for freedom and democracy. In these times of massive political movement from illiberal rule, one burning question recurs. How should societies deal with their evil pasts? This questions leads to others that explore the question of the relation of the treatment of the state's past to its future. How is the social understanding behind a new regime committed to the rule of law created? Which legal acts have transformative significance? What, if any, is the relation between a state's response to its repressive past and its prospects for creating a liberal order? What is law's potential for ushering in liberalization? The question of the conception of justice in periods of political transition has not yet been fully addressed. Debates about 'transitional justice' are generally framed by the normative proposition that various legal responses should be evaluated on the basis of their prospects for democracy. In the prevailing debates about the relation of law and justice to liberalization, there are two generally competing ideas, the realists versus idealists on the relation that law bears to democratic development. Either political change is thought necessarily to precede the establishment of the rule of law or, conversely, certain legal steps are deemed necessarily to precede political transition. The privileging of one development sequence or another derives either from disciplinary bias or from the generalization of particular national experiences to universal norms. So it is that in political theory the dominant account of how liberalizing transition occurs comprises a sequence in which political changes comes first. On this account, a state's transitional responses are explained largely in terms of the relevant political and institutional constraints. Justice seeking in these periods is fully epiphenomenal and best explained in terms of the balance of power. Law is mere product of political change".

("Em décadas recentes, sociedades de todo o mundo – em toda a América Latina, o Leste europeu, a ex-União Soviética, a África – depuseram ditaduras militares e regimes totalitários em favor da liberdade e da democracia. Nestes tempos de movimentos políticos maciços surgidos do jugo iliberal, uma questão palpitante é recorrente. Como deveriam as sociedades lidar com seus males passados? Essas questões levam a outras que exploram o tema da relação do tratamento de um Estado do seu passado com seu futuro. Qual é o entendimento social subjacente a um novo regime comprometido com o jugo da lei criado? Quais medidas legais têm significado transformador? Qual é, se houver alguma, a relação entre a resposta de um Estado ao seu passado repressivo e seus perspectivas para criar uma ordem liberal? Qual é o potencial do Direito para conduzir à liberalização? A questão do conceito de justiça em períodos de transição política não foi ainda totalmente discutida. Os debates sobre a "Justiça de Transição" geralmente são moldados pela proposição normativa segundo a qual as várias respostas legais deveriam ser avaliadas com base em suas perspectivas para a democracia. Nos debates prevalecentes sobre a relação entre Direito e Justiça para a liberalização, há geralmente duas ideias competindo a

A autora apresenta uma proposta de genealogia estruturada em três fases, estabelecidas de acordo com ciclos políticos previamente determinados, havendo uma relação bem próxima entre o tipo de justiça a ser perseguida e as restrições políticas então existentes.

A primeira fase remonta ao período da I Guerra Mundial, mas que somente ganhou maior evidência com os julgamentos de Nuremberg ocorridos no final da II Guerra Mundial. Nesse momento, a ideia de Justiça de Transição passou a ter ampla visibilidade no Direito Internacional.

A autora afirma que o sucesso alcançado nessa fase, em que a Justiça de Transição apresenta-se como a expressão máxima de justiça, deve-se às condições excepcionais então existentes, sobretudo devido à ampla cooperação entre os estados envolvidos na perseguição e no julgamento dos criminosos de guerra nazistas. O fim desse primeiro momento ocorre com o advento da Guerra Fria e com a divisão do mundo em dois grandes blocos hegemônicos.

A segunda fase está associada ao embate capitalismo *versus* socialismo, com o surgimento da bipolaridade mundial e as transformações ocorridas ao largo do último quartel do século XX. Houve nesse período um grande estímulo ao estabelecimento de ditaduras militares por várias partes do mundo, notadamente na América do Sul, assim como a ocorrência de transições políticas na África, na Europa do Leste e na América Central.

O processo justransicional desse período esteve "associado a um período de acelerada democratização e fragmentação política, que foi caracterizado como a 'terceira onda' de transições"[44] (TEITEL, 2005, p. 3). Ele fundamentou-se nas ideias de reconstrução nacional, de reconciliação, não havendo, pelo menos em um primeiro momento, uma preocupação maior em responsabilizar penalmente os autores dos vários crimes cometidos durante os regimes ditatoriais.

Na América do Sul esse momento foi caracterizado pela promulgação de várias leis de anistia que, afastando a discussão sobre crimes e violações de direitos humanos, tiveram por escopo facilitar a transição política. O objetivo maior dessas leis foi possibilitar o retorno

---

respeito da relação que o Direito mantém com o desenvolvimento democrático, os realistas *versus* os idealistas. Cada mudança política é considerada necessariamente como precedente à transição política. De privilegiar uma sequência ou outro de desenvolvimento deriva de um viés disciplinar ou da generalização de experiências nacionais particulares para normas universais. Assim, é dessa forma que na teoria política a concepção dominante de como a transição liberalizante ocorre abrange uma sequência na qual as mudanças políticas vêm antes. Nessa concepção, as respostas de transição de um Estado são amplamente explicadas em termos dos constrangimentos políticos e institucionais relevantes. A busca de Justiça nesses períodos é totalmente epifenomênica e é melhor explicada em termos de equilíbrio do poder. O Direito é meramente o produto da mudança política".)

[44] No original: "[...] está associada com um período de acelerada democratización y fragmentación polítca que ha sido caracterizado como la 'terceira ola' de transiciones".

a um verdadeiro Estado de Direito, propiciando a saída pacífica dos militares do comando do Estado e a entrega do poder aos políticos civis.

A autora realiza uma ponderação oportuna sobre a relação que se estabelece entre a justiça e a anistia dentro do contexto da Justiça de Transição, aduzindo Teitel (2005, p. 17) que:

> A fase II teve suas raízes na fase I e constituiu uma resposta crítica perante o projeto mais amplo da justiça pós-Guerra. Enquanto na primeira fase o problema da Justiça de Transição foi enquadrado em termos de justiça *versus* anistia, com a consideração de que a anistia é uma exceção em relação à aplicação do Estado de Direito, a segunda fase adotou uma política mais ampla a favor da anistia com vistas à reconciliação. A exceção generalizou-se e refletiu uma tentativa explícita de incorporar na lei tanto a clemência quanto o favor.

A terceira fase tem sua gênese no final do século XX, em decorrência do processo de globalização, inserida em um panorama mundial marcado por novas formas de violência e de instabilidade política. Destacam-se nessa altura histórica as questões do terrorismo, do fanatismo religioso, momento em que a concepção de Justiça de Transição passa a ser um paradigma do próprio Estado de Direito.

Segundo Teitel (2005, p. 4):

> Essa terceira fase caracteriza-se pelo fenômeno da aceleração da Justiça de Transição de *fin de siècle*, associado à globalização e tipificado por condições de marcada violência e instabilidade política. A Justiça de Transição deixa de ser exceção para converter-se em um paradigma do Estado de Direito. Nessa fase contemporânea a jurisprudência transicional normaliza um discurso ampliado de justiça humanitária construindo uma organicidade do Direito associado a conflitos onipresentes, contribuindo assim para o estabelecimento dos fundamentos do emergente Direito sobre terrorismo[45].

É desse conjunto de fatores que emerge o conceito de "Justiça de Transição", que traduz um novo campo de investigação e de práticas políticas inovadoras que objetivam lidar com um legado de violência generalizada, cometido na maior parte das vezes pelo Estado nacional, contra os direitos humanos.

Os mecanismos de Justiça Transicional têm por proposta aferir e valorar, dentro de um determinado espaço geográfico e período histórico, o impacto das violações perpetradas e

[45] No original: "Esta tercera fase se caracteriza por el fenómeno de la aceleración de la justicia transicional de *fin de siècle*, asociado con la globalización y tipificado por condiciones de marcada violencia e inestabilidad política. La justicia transicional se traslada desde la excepción de la norma, para convertirse en un paradigma del estado de derecho. En esta fase contemporánea, la jurisprudencia transicional normaliza un discurso ampliado de justicia humanitaria construyendo una organicidad del derecho asociado con conflictos omnipresentes,contribuyendo así al establecimiento de los fundamentos del emergente derecho sobre terrorismo".

estabelecer estratégias para a superação do ocorrido. O seu intuito fundamental é reforçar o processo democrático já alcançado.

As reflexões sobre a Justiça de Transição não só questionam como tratar graves violações de direitos humanos, cometidas em um passado ditatorial, mas também inquirem sobre a pertinência de uma responsabilização penal em um processo justransicional.

Conhecer o processo histórico é algo imprescindível para bem conduzir medidas justransicionais, pois as peculiaridades de cada país, as sequelas deixadas pelos regimes autocráticos dirigentes e os ganhos democráticos que advieram com as respectivas democratizações vão pautar o rumo justransicional a ser adotado.

Tratando do conceito de Justiça de Transição, assim como sua abrangência em uma política transicional voltada para confrontar os abusos do passado, considera Bickford (2004, p. 1045) que:

> O conceito (Justiça Transicional) é entendido comumente como um marco, no contexto de uma política geral de transformação, para confrontar os abusos do passado. Geralmente implica a combinação e a complementariedade de estratégias jurídicas e não jurídicas, no caso; abertura de processos contra os perpetradores; estabelecimento de comissões da verdade ou outras formas de indagação do passado; realização de esforços orientados para a reconciliação em sociedades com fraturas; desenvolvimento de formas de reparação para as pessoas mais afetadas pela violência e pelo abuso; preservação da memória das vítimas; reforma de um amplo espectro de instituições estatais abusivas (como os serviços de segurança, polícia ou Forças Armadas) para prevenir futuras violações[46].

O exemplo da Argentina é paradigmático. Esse país sul-americano conseguiu sair da condição de regime ditatorial mais cruel e sanguinário da América Latina, em que foram contabilizadas mais de 30.000 vítimas e desaparecidos políticos, passando à condição de uma democracia estável e que vem promovendo um avançado programa de defesa de direitos humanos.

A Argentina discutiu abertamente a sua herança ditatorial e, em que pese alguns retrocessos ocorridos no governo Carlos Menem (1989-1999), conseguiu levar adiante o seu processo de transição política e adotar medidas efetivas de Justiça Transicional. Hoje ocupa um papel de protagonista global nessa temática.

---

[46] No original: "El concepto (Justicia Transicional) es entendido comúnmente como un marco, en el contexto de una política General de transformación, para confrontar los abusos del pasado. Generalmente implica la combinación y complementariedad de estrategias jurídicas y no jurídicas, a saber; enjuiciamiento de los perpetradores; establecimiento de comisiones de la verdad u otras formas de indagación sobre el pasado; realización de esfuerzos orientados a la reconciliación en sociedades fracturadas; desarrollo de formas de reparación para quienes han sido más afectados por la violencia o el abuso; preservación de la memoria y el recuerdo de las víctimas; y la reforma de un amplio espectro de instituciones estatales abusivas (como servicios de seguridad, policía o fuerzas militares) para prevenir futuras violaciones".

O filósofo e jurista Carlos Santiago Nino, em seu livro *Juicio al mal absoluto*, apresenta um relato bastante elucidativo sobre a ditadura militar argentina. Nino (1996) não só trata do período militar em sua obra, como também discorre sobre as medidas adotadas no primeiro governo pós-ditatorial conduzido pelo Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Há que se destacar que Nino exerceu o cargo de assessor e conselheiro desse governo.

As ponderações de Carlos Nino permitem uma aproximação mais detalhada ao regime militar que mais se engajou na chamada "luta contra a subversão". O regime argentino não mediu esforços, nem poupou qualquer classe, grupo ou camada social para a consecução de seus objetivos, o que gerou índices alarmantes de violência institucional.

Um exemplo do alcance da violência perpetrada pela ditadura argentina foi a total falta de respeito e de garantias aos defensores dos acusados. Não era garantido nem o direito à vida dos advogados de defesa, como relata Pereira (2005, p. 183):

> Nessa repressão, os advogados de defesa dos presos políticos passaram a ser visados. Cerca de noventa advogados de defesa, ligado às milhares de pessoas detidas pelos autores do golpe, foram sequestrados e presumivelmente assassinados, apenas entre março e dezembro de 1976 [...]. Mais de uma centena de advogados foram presos durante esse período, e um número ainda maior partiu para o exílio. No total, segundo uma estimativa, 132 advogados foram mortos pelas forças de segurança entre 1976 e 1983. (Nos regimes militares do Brasil e no Chile, ao contrário, não há relatos de advogados de defesa mortos).

Para Nino (1996), os crimes e as violações que o Estado ditatorial argentino cometeu contra os seus cidadãos não tiveram precedentes na história do país, caracterizando ofensas tão graves à dignidade humana que a moral comum mostrava-se inapropriada para explicá-la. Aduziu Nino (1996, p. 35) que "as violações maciças de direitos humanos supõem o mal absoluto, o que Kant denominou de 'o mal radical'".

Nino (1996) inicia sua reflexão sobre a ditadura argentina com algumas perguntas que estão na base da discussão justransicional. Questiona o autor: "Como enfrentar o mal? Como responder a violações maciças de direitos humanos? Como o fazer quando são cometidas pelo Estado ou por quem conta com o consentimento e a tolerância de seus governos?" (NINO, 1996, p. 35).

O autor retoma em sua obra o pensamento kantiano, assim como a proposta de compreensão do fenômeno totalitário realizada por Hannah Arendt. Ele indaga e propõe-se a explicar o ineditismo dessa nova modalidade criminosa, a criminalidade estatal, a qual produz profundas sequelas na sociedade vitimizada tanto durante quanto após a cessação dos regimes de exceção.

Referindo-se à conceituação e à forma de análise empreendida por Carlos Nino, para os crimes cometidos pela ditadura argentina, Raffin (2006, p. 185) aponta que:

> Enfocar a questão escolhida em termos do mal situa-nos no domínio do que as tradições filosóficas, éticas e religiosas ocidentais chamaram de o "problema do mal". Há que se destacar, no entanto, que aqui se trata de um mal "extremo", de um mal que ARENDT designou, servindo-se de uma invenção kantiana, como "radical", justamente para fazer alusão à característica indicada, a sua "profundidade"[47].

Nino (1996) busca demonstrar, tomando por base a noção de "mal" e a inquietação que sentia quanto às violações cometidas pelo regime argentino, que os problemas de uma Justiça Retroativa[48] devem ser compreendidos em três diferentes níveis de análise: moral, político e jurídico.

No nível moral, o autor defende que "o mal radical parece superar os limites do discurso moral" (NINO, 1996, p. 35), ou seja, há uma incapacidade de produzir uma avaliação moral adequada desses fatos criminosos cometidos pelo Estado ditatorial contra partes de sua população, contra grupos que não estão de acordo com a ideologia então dominante. São violações de tamanha gravidade e desrespeito aos direitos humanos que se mostram ininteligíveis, carentes de um esquema conceitual apropriado, e que exigem o seguinte questionamento: como julgar, de maneira legítima, os responsáveis por tais atos extremamente graves dentro das concepções da moral comum, da noção vigente de certo e errado?

Nino (1996) destaca ainda que o êxito dessas violações ocorreu em virtude de um alto grau de convicção e aceitação, por parte daqueles que participaram da execução desses fatos, o que torna problemática a avaliação moral dessas condutas e uma possível punição dos envolvidos.

Outro problema identificado é que as "violações maciças de direitos humanos não poderiam sem cometidas sem o concurso de grande quantidade de pessoas" (NINO, 1996, p. 35), o que torna dificultoso, desde um ponto de vista moral e prático, apurar as

---

[47] No original: "Plantear la cuestión elegida en términos del mal, nos ubica en los domínios de lo que las tradiciones filosóficas, éticas y religiosas occidentales llamaron el 'problema del mal'. Hay que señalar, sin embargo, que aqui se trata de un mal 'extremo', de un mal que ARENDT designó, sirviéndose de una intervención kantiana, como 'radical', justamente para hacer alusión a la característica indicada, a su 'profundidad'".

[48] Em sua obra, que foi escrita em 1996, Carlos Nino utiliza a expressão "Justiça Retroativa", não fazendo alusão aos termos "Justiça de Transição" ou "Justiça Transicional", que são terminologias mais recentes e que passaram a ser utilizadas, principalmente, com os estudos da professora Ruti G. Teitel – também de nacionalidade argentina.

responsabilidades dos implicados[49]. Muitos contribuíram e estariam implicados, em variadas formas e em diferentes graus, para o cometimento desses fatos criminosos.

No nível político, o segundo apontado por Nino (1996), a análise volta-se para as dificuldades que uma herança de violações de direitos humanos pode gerar para a democratização do regime, influenciando ou não os processos de transição e de consolidação democrática.

O exercício de uma Justiça Retroativa com a efetiva punição dos responsáveis pelas violações contribui efetivamente para a transição política? Essa é a pergunta que vários cientistas políticos formulam ao deparar-se com o tema das relações entre Direito e transição. Afirma Nino (1996) que não são poucos os que defendem que uma excessiva preocupação com o passado tende a provocar fraturas sociais, afastando grupos sociais relevantes da arena democrática, gerando ódios e ressentimentos.

Para esses pensadores políticos, segundo Nino (1996, p. 36), "[...] a energia do processo de transição se empregaria mais eficazmente em atividades orientadas para o futuro,

[49] Nino (1996, p. 36) realiza uma observação importante, a qual merece transcrição, pois aborda os problemas da existência de uma responsabilidade difusa, necessária ao cometimento de crimes praticados por uma ditadura militar no comando de um Estado, e o da sua punição. Os crimes ocorridos são parte de um plano previamente estipulado: "Desde um punto de vista retributivo, la difusión de la responsabilidade presenta problemas dificiles. La retribuición supone alguna noción de igualdad y esto parece llevar a imponer a todos vários grados de castigo – lo que agrava enormemente los problemas estratégicos – o dejar a todo el mundo libre de sanción. Las teorias prevencionistas no requieren consideraciones de esse tipo (al estilo todo o nada) pero tienen sus próprios problemas. Usar el castigo como medio para prevenir violaciones futuras como parte de su justificación moral permite al gobierno realizar consideraciones estratégicas, como por ejemplo, considerar si resultarán males mayores en el caso de sancionar estos hechos tales como poner en peligro la estabilidade del sistema democrático. Por outra parte, es cuestionable que el castigo del mal radical pueda prevernirse en forma efectiva. Estos hechos, suscetibles de ser colectivamente descriptos como mal radical, sólo pueden ser ejecutados bajo condiciones políticas favorables (la más común de ella es la existência de um régimen totalitário o al menos autoritário que restrinja la crítica y evite que el conocimiento de los hechos se extienda). No queda claro entonces si el castigo del mal radical sirve para prevenir actos similares cuando ocurran condiciones favorables o para prevenir la materialización de tales condiciones. Por el contrario, el riesgo del castigo de las violaciones de derechos humanos tende a que los líderes de regímenes autoritários se nieguen a dejar el poder por miedo a las sanciones futuras".

("De um ponto de vista retributivo, a difusão da responsabilidade apresenta problemas difíceis. A retribuição supõe alguma noção de igualdade e isso parece levar a impor a todos vários graus de castigo – o que agrava enormemente os problemas estratégicos – ou deixar todos livres de sanção. As teorias prevencionistas não requerem considerações desse tipo (do tipo 'tudo ou nada'), mas têm seus próprios problemas. Usar o castigo como meio para prevenir violações futuras como parte de sua justificação moral permite ao governo realizar considerações estratégicas, como, por exemplo, considerar se resultarão males maiores no caso de sancionar esses fatos, tais como pôr em perigo a estabilidade do sistema democrático. Por outro lado, é questionável que o castigo do mal radical possa possa prevenir-se de maneira efetiva. Esses fatos, suscetíveis de serem coletivamente descritos como 'mal radical', somente podem ser executados sob condições políticas favoráveis (a mais comum das quais é a existência de um regime totalitário ou ao menos autoritário, que restrinja a crítica e evite que o conhecimento dos fatos estenda-se). Não se torna claro então se o castigo do mal radical serve para prevenir atos similares quando ocorrem condições favoráveis ou para prevenir a materialização de tais condições. Pelo contrário, o risco do castigo das violações dos direitos humanos tende a que os líderes de regimes autoritários neguem-se a deixar o poder, devido ao medo de sanções futuras".)

como, por exemplo, no desenho de uma estrutura constitucional apta a proteger valores democráticos"[50].

Nino (1996) não se coloca nessa corrente, pois entende que a realização de algum grau de Justiça Retroativa era um fator importante para a proteção dos valores da democracia. Essa foi a opção adotada pelo primeiro governo democrático argentino (governo Raúl Alfonsín) que, logo após o terrorismo de Estado[51], imediatamente promoveu o *juicio a las juntas*[52].

O ex-Presidente argentino Raúl Alfonsín (1996), no prólogo da obra de Nino, cita o esforço intelectual que o autor realizou estudando os principais teóricos da política transicional que se posicionavam contrariamente a uma Justiça Retroativa. Esses estudiosos insistiam em dar ênfase às dificuldades de adotar-se esse modelo, bem como nos perigos que poderiam gerar para o sucesso da democratização.

Cita Alfonsín (1996, p. 19) que os triunfos alcançados na condução do processo transicional argentino, iniciados em sua gestão, decorreram de uma decisão de Estado que privilegiou a busca da verdade, "porém não bastava a verdade. Era preciso que fosse convincente e seu melhor efeito era que fosse admitida de maneira ampla"[53]. A punição foi o modo como os argentinos conseguiram harmonizar a busca da verdade e o reestabelecimento da paz social duramente atingida pelos crimes de sua ditadura.

Explicando a forma de atuação de seu governo, que culminou no *juicio a las juntas*, Alfonsín (1996, p. 19) esclarece qual a filosofia política que norteou as mais difíceis decisões tomadas durante a sua Presidência:

---

[50] No original: "[...] la energia del processo de transición se emplearía más eficazmente en atividades orientadas hacia el futuro, como por ejemplo, en el diseño de una estrutura constitucional capaz de proteger los valores democráticos".

[51] Há uma grande divergência quanto ao conteúdo do crime de terrorismo ou de ato terrorista, levando a que cada país proponha uma definição e classificação própria para os atos cometidos em seu território. Em relação à noção de "terrorismo de Estado", há um vazio ainda maior, havendo mesmo uma omissão na doutrina e na legislação sobre o tema. Em que pese esse fato, a expressão é utilizada amplamente nos textos que tratam das ditaduras militares, razão pela qual será empregada no presente trabalho. Pascual (2004, p. 33), citando o jurista Heleno Fragoso, autor de *Terrorismo e criminalidade política*, menciona que "Fragoso [...] considera que a noção de terrorismo não é uma específica figura de delito, mas um conjunto de crimes contra a segurança do Estado. Em relação ao terrorismo de Estado, o autor limita-se a lamentar que as ditaduras militares da América Latina, ao praticarem a repressão policial, em violação aos mais elementares direitos humanos, 'com o sequestro de militantes políticos, a tortura e o assassinato, que procuram ocultar com os desaparecimentos', tenham levado o Estado a perder 'autoridade na luta contra o terrorismo' [...]. O autor – como a doutrina em geral – não considera a prática do terrorismo de Estado".

[52] Os *juicios a las juntas* (julgamentos das juntas) foram os processos e julgamentos realizados pela Justiça argentina, logo após o início do governo Raul Alfonsín, em que foram acusados e condenados os integrantes das três primeiras juntas militares que governaram o país durante o período ditatorial argentino de 1976-1983.

[53] No original: "Pero no bastaba la verdade. Era preciso que fuera convincente y su mejor efecto era que se la admitiera sin retaceos".

> Creio que é oportuno deter-se na filosofia que guiava nossa linha de ação. O ponto central de qualquer estratégia de transição a respeito dos crimes de uma ditadura reside na busca da verdade do ocorrido. Toda repressão ilegal faz-se na clandestinidade, na obscuridade, no silêncio. Ninguém proclama publicamente a realização de sequestros, torturas e assassinatos. Era necessário, então, desentranhar de maneira objetiva frente à sociedade toda a verdade sobre o que ocorrera. Descobrir e reconstruir a verdade é o melhor médio para que se produza o repúdio social a praticas aberrantes e para um caminho idôneo para restabelecer a dignidade das vítimas[54].

Ocupando-se do último nível de análise, o jurídico, Nino (1996) indaga sobre as diversas questões legais que são necessárias para viabilizar e pôr em marcha uma Justiça Retroativa. Ele busca demonstra que a punição dessas graves violações faz surgir argumentações jurídicas bastante complexas. Pautadas por minúcias principiológicas e tópicos normativos de grande influência tanto no Direito interno quanto no âmbito internacional, a discussão sobre o significado de justiça é uma recorrente neste debate.

Com base nas argumentações levantadas por Nino (1996), é correto deduzir que a atuação de uma Justiça Retroativa, do ponto de vista jurídico, faz surgir novos questionamentos e imbricações em temas variados de cunho penal e de Direito Internacional.

De que forma resolver essas pendências é um grande desafio a ser enfrentado, pois o Direito Penal não possui a capacidade de oferecer todas as soluções necessárias, o que leva a visualizar o Direito Internacional como uma saída possível. Mas este também é incompleto, trazendo novas inquietações e problemas que aumentam ainda mais a incerteza e as contingências da Justiça Retroativa.

A forma pela qual a Argentina vem lidando com o seu passado ditatorial, promovendo uma política pública de promoção da verdade e de punição dos culpados, demonstra que o país soube situar o seu modelo justransicional e estabelecer as suas prioridades. A Argentina harmonizou os diferentes níveis de análise da Justiça Retroativa propostos por Nino.

Transitando do exemplo argentino para o panorama mundial, percebe-se que a discussão sobre a Justiça de Transição vem ganhando força, intensificando-se, pois como construir e fortalecer a democracia, garantir direitos e expandir a cidadania sem enfrentar os

---

[54] No original: "Creo que es oportuno detenerse en la filosofia que guiaba nuestra línea de acción. El punto central de cualquier estratégia de transición respecto de los crímenes de uma ditadura reside en la búsqueda de la verdade de lo ocorrido. Toda represión ilegal se hace en la cladestinidad, en la oscuridad, en el silencio. Nadie proclama publicamente la realización de secuestros, torturas y asesinatos. Era necessário, entonces, desentrañar de manera objetiva frente a la sociedade todo lo que en verdade pasó. Descubrir y reconstruír la verdade es el mejor medio para que se produzca el repudio social a práticas aberrantes y un camino idóneo para restablecer la dignidade de las víctimas".

crimes do passado ditatorial? Qual a melhor forma para promover-se uma Justiça de Transição que realmente cumpra os desígnios que devem sustentar uma democracia?

Na atual conjuntura o discurso sobre a Justiça de Transição passa a ser central, pois propõe-se a resguardar o Estado de Direito, as mudanças políticas e as conquistas democráticas alcançadas. Importa também para o surgimento de instituições próprias que o assegurem, permitindo um desenvolvimento maior e o reforço dos sistemas de proteção dos direitos humanos nos níveis global, regional e local.

Há uma forte ligação entre a efetivação de uma Justiça de Transição, nos países que sofreram algum tipo de regime de exceção, e a promoção e o desenvolvimento dos direitos humanos. Em uma era caracterizada pela responsabilização, o Direito Internacional dos direitos humanos vem sendo, gradativamente, enriquecido e colocado no papel de um mediador, possibilitando novos desdobramentos e respostas a questões que, anteriormente, eram tratadas como assunto exclusivamente de interesse nacional[55].

2.2. O CAMINHO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL: A VANGUARDA DA EXPERIÊNCIA DITATORIAL E AS DELONGAS DE UM INCONCLUSO PROCESSO JUSTRANSICIONAL

A Argentina representa um valoroso exemplo de país que está conseguindo acertar suas contas com o passado. Logrou, após governos que se opuseram a essa discussão e a introdução de medidas justransicionais, definir e estabelecer seus objetivos e prioridades em tal seara. Os argentinos superaram os obstáculos necessários, estabelecendo um modelo de Justiça de Transição que adotaram como política de Estado.

O seu caminho, em certa medida, já se encontra traçado, enfrentando neste momento a dificuldade de percorrê-lo, pois entre a idealização e a realização de uma Justiça de Transição há um grande espaço a efetivar. Existem muitas decisões a serem tomadas, sendo esta a atual preocupação dos argentinos.

---

[55] Para Payne, Abrão e Torelly (2011, p. 25), "A pressão internacional reflete mudanças no Direito Internacional e na aplicação da proteção dos direitos humanos ocorridas após a Segunda Guerra Mundial. Acadêmicos têm identificado, especificamente na linguagem das Convenções sobre a Tortura e o Genocídio, o dever de proporcionar justiça no caso de crimes contra a humanidade. A obrigação legal, ademais, se fortalece no dever moral dos Estados para com as vítimas de atrocidades cometidas no passado e na necessidade de estabelecimento de mecanismos que permitam que a população violada volte a confiar nas instituições públicas e nas regras delas emanadas, característica fundamental de qualquer Estado de Direito".

E o Brasil? É possível afirmar, de modo similar ao que ocorreu na Argentina, que já conseguiu identificar qual o caminho justransicional que realmente deseja tomar? Os esforços empreendidos, pelo governo e pela sociedade civil brasileira, são suficientes para dar conta dos graves crimes e violações de direitos humanos ocorridos durante o regime ditatorial de 1964-1985?

Voltando à história, percebe-se que o golpe promovido pelos militares no Brasil, em 1964, não somente derrubou o governo do Presidente João Goulart, mas inaugurou, no âmbito da América Latina, a ascensão ao poder político dos denominados "regimes de segurança nacional"[56].

Comblin (1978) faz referência ao papel pioneiro do Brasil na implementação da ideologia da Segurança Nacional em terras latinoamericanas. Esse fato decorreu de uma longa maturação, de sua doutrina e principais ensinamentos, no meio castrense nacional e que foi fruto das atividades da Escola Superior de Guerra, instituição fundada em 1949 no Rio de Janeiro.

Como destaca Comblin (1978, p. 151):

> O Brasil representa eminentemente a ideologia da segurança nacional, já que os protagonistas da ideologia puderam preparar sistematicamente, durante quinze anos, sua estratégia, e em seguida lhes foi possível pô-la em prática (desde 1964). Raramente uma geração terá mostrado tanta perseverança e continuidade principalmente na América Latina. Os realizadores da "Revolução" foram espantosamente fiéis às ideias sobre as quais haviam longamente meditado, quando a perspectiva de poder lhes parecia ainda bastante confusa.

Para Hélio Silva (1984, p. 349), "o movimento de [19]64 marca o fim do papel tradicional dos militares na política e o aparecimento de novos padrões. Até então os militares atuavam como *Poder Moderador*".

---

[56] Sobre a doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, que esteve na base do regime ditatorial brasileiro de 1964-1985, disserta Alves (2005, p. 31) que: "[...] ela não pressupõe o apoio das massas para a legitimação do poder do Estado, nem tenta obter este apoio; também não contém, como a ideologia fascista, uma teoria de supremacia racial ou aspiração imperial. Todavia, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento efetivamente prevê que o Estado conquistará certo grau de legitimidade graças a um constante desenvolvimento capitalista e a seu desempenho como defensor da nação contra a ameaça dos 'inimigos internos' e da 'guerra psicológica'. A legitimação é vinculada aos conceitos de desenvolvimento econômico e segurança interna. O *slogan* governamental 'segurança com desenvolvimento' associa o desenvolvimento capitalista associado-dependente à defesa da segurança interna contra o 'inimigo interno'. Por sua vez, esta ênfase na constante ameaça à nação por parte de 'inimigos internos' ocultos e desconhecidos produz, no seio da população, um clima de suspeita, medo e divisão que permite ao regime levar a cabo campanhas repressivas que de outro modo não seriam toleradas. Dessa maneira, a dissensão e os antagonismos de classe podem ser controlados pelo terror. Trata-se por isso de uma ideologia de dominação de classe que tem servido para justificar as mais violentas formas de opressão classista".

Essa nova postura decorreu de uma reavaliação das Forças Armadas quanto ao compromisso que deveriam manter com os desígnios do país, pois haviam perdido a confiança nos políticos civis. Na percepção castrense, os civis davam mostras de inaptidão na condução da coisa pública pelos escândalos e pelas denúncias de corrupção, representando um sério perigo para o desenvolvimento da nação.

A experiência ditatorial no Brasil foi bastante díspar em relação às suas congêneres da América Latina. Os militares brasileiros foram relutantes em aceitar que conduziam um regime de exceção, ilegítimo apesar do apoio de grande parte da população e de setores governamentais importantes, preferindo mascarar a situação existente ao defender um discurso ético-moral que justificaria a intervenção realizada[57].

Havia o que autores como D'Araújo, Dillon e Castro (1994) denominaram como uma "utopia autoritária", ou seja, "a ideia de que os militares eram, naquele momento, superiores aos civis em questões como patriotismo, conhecimento da realidade brasileira e retidão moral" (D'ARAÚJO; DILLON; CASTRO, 1994, p. 9).

Os militares queriam se apresentar à sociedade brasileira não como autores de um golpe, mas como uma elite melhor preparada para dirigir os negócios do país. Esse desejo levou a que os generais-Presidentes nunca fossem identificados, em seus atos e pronunciamentos oficiais, pelo posto ocupado na hierarquia militar, mas sim como cidadãos que estavam exercendo, temporariamente, a Presidência da República.

Não houve no Brasil uma ditadura personalizada como no Chile de Pinochet[58]. Mas um modelo ditatorial com um alto grau de institucionalização, o que importou em algumas peculiaridades que não foram observadas nos demais países da região. Os militares buscavam mascarar seus atos ilegais, fingindo seguir padrões democráticos e jurídicos[59].

---

[57] Comblin (1978, p. 158) consigna todo o apoio civil dado ao golpe de 1964, o qual não foi uma decorrência apenas de um desejo dos militares: "o golpe de Estado de 1964 foi recebido com certa simpatia por diversos setores da opinião pública brasileira: o governo de João Goulart havia perdido muito de sua credibilidade: até mesmo os movimentos sociais mais populares e os mais nacionalistas ficaram desconcertados; faltava-lhes um símbolo para defender. O golpe de Estado foi dado com a ajuda de muitos civis, principalmente por governadores de estados importantes, um grande partido político (UDN) e diversas autoridades locais. No Exército, conseguiu concentrar numerosos elementos que não estavam integrados num esquema de segurança nacional: em suma, todos os setores "moderados" da nação mobilizaram-se em torno de duas causas; a luta contra o comunismo, que se supunha estar pronto a tomar o poder, e uma renovação da economia segundo as receitas ortodoxas do capitalismo, através da integração no sistema econômico americano".

[58] Moraga (1986) faz a distinção entre uma ditadura personalizada e uma institucional. No primeiro tipo há a confusão na mesma pessoa de quem exerce a chefia do governo e a das Forças Armadas. No segundo tipo não há um poder personalizado, ocorrendo a distinção clara entre quem ocupa um e outro cargo. O Brasil é um típico caso de ditadura institucional, pois houve rotatividade no exercício da Presidência da República, bem como nos demais cargos eletivos dos âmbitos federal, estadual e municipal.

[59] Realçando a tendência da ditadura militar brasileira em procurar uma legitimidade jurídica para os seus atos autoritários, afirma Paixão (2012, p. 9) que, "Num marco distintivo da ditadura militar brasileira, se tomada em

Os militares mantiveram eleições regulares e periódicas, ainda que realizadas sob as normas eleitorais criadas pelo regime, o que permitiu a mudança do Presidente da República e dos ocupantes dos demais cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Os militares também permitiram o funcionamento ordinário do Congresso Nacional, o qual só permaneceu fechado em poucas situações e por um pequeno lapso temporal. Por fim, eles asseguraram que o Poder Judiciário exercesse suas atividades, ainda que com as severas restrições impostas.

Mathias (1996, p. 35) tece algumas considerações relevantes sobre o período:

> O regime militar brasileiro pode ser um exemplo de uma ditadura institucional, pois foram as Forças Armadas enquanto tais que, aliadas aos civis, promoveram a intervenção de 1964 e a construção do regime. É interessante notar, neste sentido, que, talvez buscando manter a política – que por definição é conflitiva – fora dos quartéis, durante todo o período de permanência dos generais-presidentes, a Presidência da República foi encarada pelos militares como um órgão civil e os oficiais-generais que a ocupavam faziam-no como cidadãos. Em outras palavras, para os militares o regime não era militar porque era um cidadão que, no uso pleno de suas responsabilidades e direitos, ocupava o mais alto posto de governo; daí seus ocupantes trajarem-se sempre à paisana, contrastando com os outros países que conheceram regimes semelhantes, onde o uniforme militar era parte da pessoa do chefe de Estado. O revezamento cumpria também este objetivo: não se queria caracterizar o regime como ditatorial.

Pereira (2005) acentua a preocupação que o meio castrense nacional teve em justificar constitucionalmente o golpe, rejeitando um projeto de lei, formulado às pressas pelo Congresso Nacional, que pretendia tratar a situação de 1964 nos mesmos termos da crise de 1961.

O Supremo Comando Revolucionário, junta governativa formada pelos três ministros militares após o golpe, com o apoio de conhecidos juristas civis[60], passou a elaborar o projeto

---

comparação com os demais regimes de força sul-americanos do mesmo período, o golpe de 1964 sempre procurou se legitimar por meio do recurso aos institutos do Direito. Essa tendência do regime foi chamada, por Anthony Pereira, de 'legalidade autoritária'. Sem que se possa aprofundar, no presente momento, a investigação em torno das origens para essa postura, um fator parece ter sido ao menos relevante: a forte tradição bacharelesca do Brasil, vivida desde o surgimento dos cursos jurídicos, em 11 de agosto de 1827. Como dito por Carlos Fico, a 'exuberância de leis e decretos durante o regime militar' pode ser compreendida, ainda que não completamente, por um 'bacharelismo legiferante' que possui 'larga tradição no Brasil'".

[60] Gaspari (2014) relata a reunião em que foi arquitetado o Ato Institucional nº 1: "Desde o início da tarde de terça-feira, 7 de abril, o jurista Francisco Campos estava no Gabinete do General. Autor da Carta de 1937, último instrumento ditatorial da República brasileira, *Chico Ciência* era um mineiro miúdo, autoritário, brilhante e extrovertido. Chegou ao Ministério da Guerra acompanhado pelo ex-colaborador e amigo Carlos Medeiros Silva, que, em 1937, datilografara e revira em segredo toda a Constituição. Medeiros aprontara no domingo, dia 5, um Ato Constitucional Provisório que previa uma fornada de cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos pelo 'prazo máximo' de cinco anos. Castelo e Costa e Silva receberam cópias do Ato Provisório entre a madrugada e a manhã de segunda-feira, dia 6. Reunido com Costa e Silva e um grupo de generais, Francisco Campos captou neles uma vontade de praticar a violência política, inibida pelo escrúpulo de atropelar a Constituição. Agitado, andando de um General para outro, atirou: 'Os senhores estão perplexos diante do nada!'. E deu uma aula sobre a legalidade do poder revolucionário. Era o que eles precisavam ouvir. Ali mesmo, numa

do que veio a ser o Ato Institucional nº 1. Esse projeto propunha justificar constitucionalmente o regime que se instalava fazendo constar do seu preâmbulo, expressamente, que:

> 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.

Essa participação de juristas no desenrolar dos acontecimentos referentes ao golpe é mais uma característica a diferenciar o regime ditatorial brasileiro dos seus análogos no Cone Sul. É necessário frisar que as relações institucionais estabelecidas entre "as Forças Armadas e o Judiciário foram muito próximas, e muitos dos integrantes de ambas as organizações compartilhavam da mesma visão de segurança nacional e se comunicavam com frequência" (PEREIRA, 2005, p. 117).

Estabelecidas algumas características básicas do regime ditatorial brasileiro, as quais permitem inferir que houve uma grande diferenciação entre o que ocorreu no Brasil e nos demais países da região, é o momento de indagar-se a respeito da relação entre essas circunstâncias e o atual modelo justransicional brasileiro.

Em obra em que discute e compara as realidades ditatoriais de Brasil, Chile e Argentina, tomando por base a relação entre o poder militar e o Judiciário, Pereira (2005) identifica que o autoritarismo possibilitou o surgimento de dinâmicas próprias[61]. Essas

---

folha de papel almaço, redigiu o preâmbulo do Ato Institucional. Mostram-lhe a proposta mandado por Galloti, e ela a julgou 'obra de amanuense'" (GASPARI, 2014, p. 124).

[61] Conforme nota Pereira (2005, p. 239), "O regime militar brasileiro foi o mais longo e o mais firmemente enraizado dos três aqui analisados. Seus níveis de violência letal foram muito inferiores aos dos dois outros países, tendo-se reduzido quase a zero nos dez últimos anos do regime, um período bem mais longo que os verificados na Argentina e no Chile. Além disso, tal como ocorreu no Chile, o regime militar brasileiro administrou a economia de maneira muito mais habilidosa que o argentino, reforçando assim a própria legitimidade. A violência cotidiana, no Brasil, também era mais Generalizada que na Argentina ou no Chile. A

dinâmicas influenciaram a constituição do Estado de Direito em cada um dos países mencionados, fazendo surgir modelos diferenciados de Justiça Transicional.

O Brasil chegou ao fim do regime militar sem contar com partidos de oposição estruturados, pois a luta armada havia causado a total desarticulação de seus quadros. Não havia também movimentos sociais devidamente organizados e com um poder mínimo de reivindicação, tampouco grandes lideranças políticas, pois as existentes tinham apoiado o regime militar e conduziam o processo de redemocratização. Em suma não existia vontade política de discutir o que havia ocorrido no passado, muito menos de articular esforços para responsabilizar os agentes estatais autores de graves violações e crimes.

É nesse contexto que, finalizado o período ditatorial brasileiro, sequer houve um ensaio de responsabilização penal, mas o completo silêncio quanto ao passado, quanto aos crimes e violações cometidos pelo regime que agora saía de cena. Essa omissão teve relação direta com a subida de José Sarney à Presidência da República em 1985.

Pereira (2005, p. 240) lembra que "o primeiro Presidente civil após o fim do regime militar, José Sarney, diferente dos colegas Raúl Alfonsín, da Argentina, e Patricio Aylwin, do Chile, não era crítico ao regime militar".

Codato (2005) registra o descompromisso manifestado pelo governo Sarney com qualquer mudança política, com qualquer proposta de revisar a Lei de Anistia e responsabilizar penalmente os agentes estatais que se haviam envolvido em graves crimes e violações de direitos humanos durante o período ditatorial.

Essa postura do Presidente Sarney gerou profundos prejuízos ao processo justransicional brasileiro, pois atrasou a adoção de medidas voltadas para o estabelecimento de uma Justiça de Transição no país, apontando Codato (2005, p. 99) que:

> O governo Sarney (1985-1990) foi a expressão máxima desse círculo de ferro que, com sucesso, controlou a mudança política no Brasil. Recorde-se que as palavras de ordem da Aliança Democrática, "conciliação" e "pacto social", conseguiram neutralizar tanto os ensaios de oposição ao regime ditatorial surgidos na conjuntura 1977-1980 (greves operárias, movimentos sociais "de base" e protestos empresariais contra a "intervenção do Estado na economia"), quanto a famosa campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, em 1984. O resultado foi o aperfeiçoamento de um regime antipopulista e antipopular ou, como o denominou Florestan Fernandes, uma "democracia forte", isto é, uma forma política nem explicitamente ditatorial, a ponto de ser combatida como tal, nem plenamente democrática e liberal [...].

---

taxa de homicídios brasileira, por exemplo, era quatro vezes maior que a argentina e sete vezes maior que a chilena, o que reduziu o peso político relativo da repressão praticada pelo regime militar naquele país. Todos esses fatores facilitaram a adoção pelos militares de uma transição, 'lenta, gradual e segura', que culminou com a eleição indireta de um Presidente civil em 1985".

Por uma série de fatores e pela própria forma como a transição política foi conduzida no Brasil, o debate sobre uma Justiça de Transição foi muito prejudicado no início da Nova República. Houve uma demora muito grande quanto à discussão e ao estabelecimento de algum tipo de medida justransicional, pois não existia um clima político favorável a esse tema. Essa circunstância acabou por situar o país como um dos mais atrasados na América Latina no que atine a matéria.

2.3. DIMENSÕES E CONQUISTAS JURÍDICAS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA

Como afirma Teitel (2005), são quatro as dimensões fundamentais que compõem o processo de Justiça de Transição: a da reparação; a da busca da verdade e da construção da memória; a da reforma das instituições que perpetraram violação contra os direitos humanos e, por fim, a da regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei.

O Brasil tem avançado de maneira bastante assimétrica em cada uma dessas dimensões: prioriza a questão reparatória[62] e o resgate da memória sobre o ocorrido no período, mas não consegue avançar na responsabilização penal dos agentes públicos que cometeram crimes e graves violações contra os direitos humanos e na reforma das instituições que atuaram durante o regime ditatorial brasileiro. Vejamos em detalhes cada um desses aspectos.

2.3.1 Dimensão da reparação

O processo de reparação brasileiro teve início com a promulgação da Lei nº 6.683/79, considerada o marco fundante da transição política brasileira, que em alguns de seus dispositivos previa medidas de caráter reparador.

[62] O governo brasileiro vem desenvolvendo um amplo programa reparatório no âmbito da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) e da Comissão de Anistia (CA) vinculadas ao Ministério da Justiça. O jornal *O Globo*, no dia 13 de março de 2014, veiculou a notícia de que a Comissão de Anistia, em 13 anos de atividades, já aprovou mais de 40.300 pedidos de indenização, cujo total chega a R$ 3,4 bilhões (EBOLI, 2014).

Estipulava a Lei de Anistia a restituição de direitos políticos aos perseguidos políticos, bem como o direito de retorno ou de reversão ao serviço público para os servidores civis e militares que haviam sido afastados durante os anos de exceção.

Em 1985 foi editada uma Emenda Constitucional à Magna Carta de 1969, a EC nº 26/85, que previu, dentre outros assuntos, a restituição dos direitos políticos aos dirigentes, representantes de organizações sindicais e líderes estudantis. Houve também uma ampliação de direitos aos reparados pela Lei nº 6.683/79.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal que, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconheceu o direito de reparação aos atingidos por atos de exceção, institucionais ou complementares, nos seguintes termos:

> 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.

Entretanto, foi somente 20 anos depois de encerrado o último governo militar e durante a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1994, que ocorreu a promulgação da Lei nº 9.140/95, que daria início a uma política justransicional no Brasil[63]. Essa lei representou um avanço, pois criava a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) que tinha por missão o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro por mortes e desaparecimentos de opositores envolvidos em atividades políticas

[63] Avaliando o contexto tardio em que surgiu a Lei nº 9.140/95, no processo justransicional brasileiro, sustenta D'Araújo (2012, p. 578) que "apenas em fins de 1995 foi criada a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, vinculada ao Ministério da Justiça. A Comissão foi incumbida de pesquisar e elencar as pessoas mortas ou desaparecidas em decorrência de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas classificadas como ilegais pela ditadura, no período de 1961 a 1979, período coberto pela Lei de Anistia. Com essa Comissão, 16 anos depois da anistia, o governo brasileiro reconhecia que havia desaparecidos no país, mas estabelecia que a responsabilidade por esses fatos não recairia sobre a instituição militar, sobre o governo, ou sobre seus executores diretos, mas sim sobre o Estado. O Estado brasileiro reconhecia que havia cidadãos desaparecidos e mortos em decorrência de conflitos políticos, que cadáveres foram encobertos, e dispunha-se a regularizar a situação legal dessas pessoas e a amparar suas famílias. Tardiamente, começava-se o processo de reparação".

durante o regime militar, bem como facilitar a localização dos restos mortais das pessoas que estavam listadas no anexo da lei[64].

De acordo com a Lei n° 9.140/95, a Cemdp tem como atribuições principais proceder ao reconhecimento dos "desaparecidos políticos", envidar esforços para a localização dos seus corpos e emitir parecer sobre os requerimentos relativos à indenização (art. 4º, alterado pela Lei nº 10.875, de 2004).

Em anexo ao texto da lei foi introduzida uma lista de pessoas reconhecidas como desaparecidas, tendo o Estado brasileiro previsto um *quantum* indenizatório para os seus familiares, conforme o procedimento estipulado nos artigos 10 e 11.

> Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei.
> § 1º Em nenhuma hipótese o valor da indenização será inferior a R$ 100.000,00 (cem mil reais).

É interessante notar o que diz o Art. 2º da lei, ao fazer menção expressa ao fato de que a "aplicação das disposições desta lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei n° 6.683, de 28 de agosto de 1979 – Lei de Anistia", reforçando a noção de que a anistia brasileira, que possibilitou o início do processo de transição política, foi em verdade fruto de um acordo, de uma reconciliação e não expressão de uma imposição política.

No governo Fernando Henrique Cardoso foi também editada a Lei n° 10.559/02, que regulamentou o art. 8º do ADCT da Constituição Federal de 1988. Com essa lei foi criada a Comissão de Anistia (CA), direcionada a examinar os requerimentos decorrentes de atos de exceção, a exemplo das torturas, das prisões ilegais, das demissões e transferências arbitrárias por motivos políticos, dos sequestros, dos banimentos e dos exílios.

A Lei nº 10.559/02 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o Regime Jurídico do Anistiado Político, estabelecendo vários direitos a todos aqueles que sofreram prejuízos e tiveram direitos suprimidos durante os anos de ditadura militar.

---

[64] Estipula o art. 1º da Lei nº 9.140/95 que "são reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias" (art. 1º, alterado pela Lei nº 10.536 de 2002) (BRASIL, 1995).

Essa lei avançou ao estabelecer não somente a reparação econômica, mas também outras formas reparativas, tais como: a declaração de anistiado político, a contagem de tempo para fins de aposentadoria, a garantia de retorno a curso em escola pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior e a reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos à época demitidos.

> Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:
> I – declaração da condição de anistiado político;
> II – reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no *caput* e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
> III – contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por motivo exclusivamente político, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias;
> IV – conclusão do curso, em escola pública, ou, na falta, com prioridade para bolsa de estudo, a partir do período letivo interrompido, para o punido na condição de estudante, em escola pública, ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior, mesmo que este não tenha correspondente no Brasil, exigindo-se para isso o diploma ou certificado de conclusão do curso em instituição de reconhecido prestígio internacional; e
> V – reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos, por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores, por adesão à greve em serviço público e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional por motivo político.
> Parágrafo único. Aqueles que foram afastados em processos administrativos, instalados com base na legislação de exceção, sem direito ao contraditório e à própria defesa, e impedidos de conhecer os motivos e fundamentos da decisão, serão reintegrados em seus cargos.

É de destacar que a reparação econômica, prevista na Lei nº 10.559/02, segue duas fases. Na primeira, o interessado na medida reparatória obtém a declaração da condição de anistiado político, após a CA verificar a existência dos fatos previstos no art. 2º da lei[65]. Na segunda, concede-se a reparação econômica, que se dá nos termos dos artigos 4º a 9º da Lei n° 10.559/02, podendo ser realizada em uma prestação única ou de modo mensal, permanente e continuado.

No governo Lula, que teve início em 2003, houve um incremento nas formas de reparação simbólica e não econômica. Foram promovidas políticas justransicionais voltadas para a promoção e para proteção da memória política. O governo federal estimulou medidas como o projeto "Direito à Memória e à Verdade", com o registro oficial das mortes e desaparecimentos; o projeto "Marcas da Memória" e as "Caravanas da Anistia". Foi também

[65] Comentando a importância da reparação econômica, prevista na Lei nº 10.559/02, aduzem Abrão e Torelly (2011) que "é ato de reconhecimento ao direito de resistência dos perseguidos políticos e também de reconhecimento dos erros cometidos pelo Estado contra seus concidadãos".

criado o projeto "Memórias Reveladas", que tornou disponível a todos os usuários da *internet* um amplo acervo, com arquivos da época e diversas publicações, tratando do período 1964-1985 no Brasil.

Durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foram ainda apresentados dois projetos de lei que resultaram, no governo Dilma Rousseff, na edição da Lei nº 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade (CVN)[66], e na Lei nº 12.527/2011, referente ao Acesso a Informações Públicas.

2.3.2. Dimensão da busca da verdade e da construção da memória

Em 29 de agosto de 2007, passados mais de 28 anos da Lei de Anistia, foi lançado em solenidade oficial no Palácio do Planalto o livro *Direito à memória e à verdade*, decorrência de 11 anos de trabalho da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República e da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) do Ministério da Justiça.

Foi a primeira vez que um documento oficial, feito dentro do Ministério da Justiça, registrava e fazia acusações diretas a órgãos e pessoas que atuaram na repressão, cometendo abusos e crimes contra os opositores do regime militar à época instalado no Brasil.

Além dessa publicação, que teve grande repercussão no país, o Ministério da Justiça conduziu outros dois relevantes projetos de construção da memória e busca da verdade de fatos relacionados ao período ditatorial brasileiro[67]. O primeiro foi "Direito à Memória e à Verdade", da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, lançado em 29 de agosto de 2006

[66] A Medida Provisória nº 632/2013 prorrogou para a data limite de 16 de dezembro de 2014 o funcionamento da Comissão Nacional da Verdade, bem como a apresentação do seu relatório final. A análise mais pormenorizada sobre a Comissão Nacional da verdade será realizada na terceira parte deste trabalho.

[67] Sobre o direito à verdade é pertinente a seguinte passagem de Haberle (2008, p. 29): "A atual incidência mundial do protótipo Estado constitucional, possível graças à queda dos Estados totalitários no bloco do Leste e visível no processo de transição para democracias pluralistas dos países em desenvolvimento, coloca um problema na ordem do dia da nossa ciência constitucional, o qual recebeu muito pouca atenção até o momento: a questão da importância dos problemas da verdade. Tem o Estado Constitucional competência sobre a verdade no âmbito geral ou parcial, talvez até mesmo pretensões de verdade quando, por exemplo, há necessidade de reforma? Ou apenas nega-se a ele ou, respectivamente, aos seus representantes o dizer consciente da inverdade ou agir fundado na inverdade? Tem o cidadão o direito à verdade? Existe um direito humano à verdade? Fundamenta-se o Estado constitucional no plano teórico tão intensivamente sobre a verdade quanto ele é conexamente obrigado à equidade e ao bem-comum? Devemos talvez nos restringir também aqui à busca da verdade na tradição de um *Gotthold Ephraim Lessing*? Existem, eventualmente, verdades relativas ou transitórias? Já *prima facie* é possível reconhecer uma gama de problemas, os quais, inicialmente podem ser apenas esboçados".

com uma exposição fotográfica intitulada "Direito à Memória e à Verdade – A ditadura no Brasil 1964-1985" e o segundo foi o lançamento de uma série de livros tratando de temas que tinham relação ao ocorrido durante a ditadura militar brasileira.

O projeto "Marcas da Memória", oriundo da Comissão de Anistia (CA), foi outra iniciativa que buscou resguardar a memória coletiva no país, promovendo ações em quatro campos principais: audiências públicas, história oral, chamadas públicas de fomento a iniciativas da sociedade civil e publicações. O intuito anunciado por seus idealizadores foi o de reunir depoimentos e informações sobre o período militar que auxiliem, sobretudo, as gerações mais novas a conhecer o passado ditatorial brasileiro e extrair lições para o futuro.

A Comissão de Anistia (CA), na justificativa do projeto "Marcas da Memória" (COMISSÃO DE ANISTIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013), registra que:

> O projeto "Marcas da Memória" reúne depoimentos, sistematiza informações e fomenta iniciativas culturais que permitam a toda sociedade conhecer o passado e dele extrair lições para o futuro. Reitera, portanto, a premissa que apenas conhecendo o passado podemos evitar sua repetição no futuro, fazendo da Anistia um caminho para a reflexão crítica e o aprimoramento das instituições democráticas. Mais ainda: o projeto investe em olhares plurais, selecionando iniciativas por meio de edital público, garantindo igual possibilidade de acesso a todos e evitando que uma única visão de mundo imponha-se como hegemônica ante as demais.
> Espera-se, com este projeto, permitir que todos conheçam um passado que temos em comum e que os olhares históricos anteriormente reprimidos adquiram espaço junto ao público para que, assim, o respeito ao livre pensamento e o direito à verdade histórica disseminem-se como valores imprescindíveis para um Estado plural e respeitador dos direitos humanos.

Outro elogiável instrumento de construção da memória e de busca da verdade foi a criação do Centro de Referência de Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas, fundado em 13 de maio de 2009, e que se encontra vinculado ao Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República.

O Centro, que reúne um vasto acervo sobre o período ditatorial brasileiro, objetiva constituir um espaço de cidadania e de difusão de informação e conhecimento sobre as lutas políticas das décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil, facilitando a realização de estudos, pesquisas e reflexões sobre o tema.

Por fim, há que se registrar o trabalho que vem sendo desenvolvido pelas comissões de reparação (Cemdp e CA) para o esclarecimento da verdade e da construção da memória, sendo correto concordar com a observação de que "alguns dos mais ricos acervos de arquivos da repressão encontram-se sob a posse das comissões de reparação, que têm colaborado para a

construção da verdade histórica pelo ponto de vista dos perseguidos políticos" (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 225).

A atuação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entre maio de 2012 e dezembro de 2014, e a entrega de seu relatório final em muito contribuíram para o alargamento da presente dimensão[68].

2.3.3 Dimensão da reforma das instituições que perpetraram violações contra os direitos humanos

As instituições que perpetraram crimes e violações contra os direitos humanos, as polícias responsáveis pela segurança interna e os militares não passaram por profundas reformulações em suas estruturas de funcionamento após o advento da Lei de Anistia e, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que moldou o conceito de "segurança pública" em substituição ao de "segurança nacional".

Na verdade, houve mais um acerto terminológico, uma mudança de nomenclatura para designar o exercício de uma política de segurança no país, do que, propriamente, o estabelecimento de novas relações civil-militares no período constitucional que então se iniciava.

A "Constituição Cidadã"[69], apesar de impulsionada por anseios democráticos, manteve a maioria das prerrogativas militares que eram previstas no ordenamento constitucional ditatorial. Esse fato não foi devidamente questionado e discutido durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, optando o legislador constituinte por uma conduta passiva ao não proceder a reformas necessárias em tal seara. Na verdade, a Constituição acabou por estabelecer novos institutos e garantias às Forças Armadas[70].

---

[68] Maiores considerações sobre a Comissão Nacional da Verdade serão realizadas na terceira parte deste trabalho.

[69] A denominação "Constituição Cidadã" dada à Constituição Federal de 1988 decorreu do conjunto expressivo de dispositivos voltados para a proteção dos direitos fundamentais no texto aprovado. A expressão é de autoria de Ulysses Guimarães, Deputado Federal que foi o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte.

[70] Oliveira (1994, p. 11) traduz um pouco das inquietações que antecederam o debate sobre as Forças Armadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987: "De fato, o debate tão tímido que ora se inicia entre nós acerca de qual deverá ser o papel ou função constitucional das Forças Armadas na sociedade democrática que pretendemos construir é a mais clara constatação que as questões militares ainda são praticamente um monopólio do aparelho militar. No fundo, estamos pouco preparados para participar deste debate. Os ministros militares insistem na permanência da atual definição constitucional e, quando são inquiridos sobre outros temas da vida nacional, eles

Criticando a forma como relações civil-militares foram tratadas no texto da Constituição Federal de 1988, o que gerou a continuidade de relações autoritárias no vigente ordenamento constitucional, Zaverucha (2010, p. 67) afirma que:

> A Carta Magna mudou substancialmente a Constituição autoritária anterior (1967-69). Porém, manteve incólume vários dos artigos desta Constituição autoritária, referentes às relações civil-militares e policiais. Por exemplo, quando os constituintes decidiram retirar a faculdade das Forças Armadas de serem garantes da lei e da ordem, o General Leônidas ameaçou interromper o processo constituinte. Os constituintes recuaram. No texto final, mantiveram, por meio do artigo 142, o poder soberano e constitucional das Forças Armadas de suspender o ordenamento jurídico sem precisar prestar contas a qualquer outra instância de poder; ou seja, os militares podem dar um golpe de Estado amparados por preceito constitucional.

No modelo de segurança nacional, adotado no período de 1964-1985 e sob a supervisão dos EUA, as Forças Armadas tinham um papel proeminente, conduzindo ações voltadas para a defesa do Estado e da ordem política e social. Exerciam ainda o papel de coordenação entre as ações das várias polícias civis, militares, federal e das próprias Forças Armadas. O paradigma mudou com a Constituição de 1988, pois as Forças Armadas foram excluídas da atuação rotineira na segurança pública, que, por sua vez, passou a ser de responsabilidade privativa das diversas polícias[71].

As Forças Armadas foram alocadas em capítulo próprio com a função constitucional "de defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem"[72], o que correspondia às expectativas de autonomia militar defendida e demandada por elas durante o processo constituinte.

---

têm o que dizer, não a título pessoal (o que é mais importante, até pelo fato de que vivem sendo perguntados sobre temas que não deveriam lhes dizer respeito) mas em nome de suas Armas (o que pode ser decisivo). Isto porque os Estados Maiores pensam, elaboram, produzem conhecimento que nós, do lado de cá do debate, tendemos a ver apenas como ideologia. Nossa atitude é de desqualificar o debate e desqualificar os militares. Menosprezo tolo! Estamos longe de nos darmos conta de que o aparelho militar, ao contrário da sociedade civil, que pouco sabe e pouco se ocupa das questões militares, produz com constância um conhecimento renovado sobre a sociedade. Se não gostamos ou se tendemos a desqualificá-lo porque não obedece às nossas normas universitárias (isto é, porque ele não se enquadra nos nossos parâmetros que consideramos os únicos e os melhores), é um outro problema que demonstra o nosso preconceito, esconde a nossa falta de humildade e nos faz imitar a avestruz".

[71] Como um passo a mais na discussão sobre políticas de segurança é necessário destacar o conceito de "segurança cidadã", o qual vem sendo desenvolvido com bastante sucesso no restante da América Latina. Decorrente da experiência colombiana e do êxito alcançado nesse país, o modelo busca, por meio de políticas públicas integradas, tratar a natureza multicausal da violência, oferecendo serviços e oportunidades às populações diretamente envolvidas, bem como capacitar mais eficientemente os corpos policiais para uma atuação conforme os direitos humanos.

[72] Prevê o Art. 142 da Constituição Federal de 1988 que "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da

O conjunto de reivindicações militares decorria da consciência de que poderiam perder a influência que detinham no novo modelo constitucional, havendo um desejo do elemento castrense em continuar a intervir no processo político. Os militares participaram ativamente do processo constituinte.

Consoante Oliveira (1994, p. 127):

> O modelo da autonomia para a intervenção militar no processo político é formulado de modo claro e explícito pelos dirigentes militares, em particular pelos que falaram em nome do Exército, do Conselho de Segurança Nacional e do Estado-Maior das Forças Armadas na Subcomissão de Defesa da Assembleia Nacional Constituinte. Três elementos definem a lógica interna deste modelo: a função interventora, a subordinação limitada ao Chefe de Estado e a preservação dos Ministérios militares, pontos sobre os quais se circunscreverá o debate. Respostas distintas lhe serão oferecidas por dois outros modelos de relação entre o poder político e o aparelho militar, ao passo que houve propostas que não obedeceram à lógica interna de qualquer destes modelos.

Essa presença dos militares nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte frutificou, logrando o meio castrense assegurar a previsão de vários direitos e garantias no texto constitucional, circunstância que é apontada por Oliveira (1994, p. 130):

> Resulta daí que a Constituição de 1988 acolheu o sentido (não necessariamente a forma) das suas teses relativas: a) ao papel das Forças Armadas; b) aos direitos políticos dos militares; c) às atribuições do Presidente e do Congresso acerca do emprego das Forças Armadas; d) à ausência de restrições ao estabelecimento de alianças militares com outros Estados; e) a inconveniência do estabelecimento de uma participação percentual no orçamento nacional; f) a participação militar no desenvolvimento científico do país e g) ao caráter e às prerrogativas da Justiça Militar. Adotou parcialmente as teses militares sobre os conselhos superiores da República, tendo rejeitado as teses da permanência do Conselho de Segurança Nacional e da subordinação parcial ao poder civil, ou seja, a obediência nos limites da lei.

Esse conjunto de fatores demonstra que a categoria militar ainda detém um considerável poder e autonomia no âmbito político-constitucional, o que torna dificultoso um avançar efetivo nesta dimensão. Existem sérios limites à efetivação de medidas justransicionais que promovam reformas substanciais, aperfeiçoando as instituições que perpetraram violações no Brasil.

Em que pesem a falta de vontade política e o atraso institucional na reforma e no aperfeiçoamento das instituições que perpetraram violações contra os direitos humanos, há

Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem" (BRASIL, 1988).

que se ressaltar algumas medidas, realizadas pelo governo federal, nos últimos anos e que podem ser enquadrados na dimensão de que ora nos ocupamos.

É o caso da extinção do Serviço Nacional de Informação (SNI), dos Destacamentos de Operações de Informações-Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) e dos Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS); a criação do Ministério da Defesa, em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de possibilitar uma atuação conjunta e integrada entre as três Forças Armadas para racionalizar suas atividades; a adoção de um novo perfil constitucional para o Ministério Público brasileiro; a criação das Defensorias Públicas em todo o país para a defesa e assistência jurídica dos hipossuficientes.

2.3.4. Dimensão da regularização da Justiça e do restabelecimento da igualdade perante a lei

A última dimensão, na classificação proposta por Teitel (2005), é a mais problemática e a que enfrenta maiores obstáculos para a sua concretização no Brasil, pois tem relação direta com a obrigação de investigar, processar e punir os agentes públicos que cometeram delitos e graves violações de direitos humanos contra os opositores políticos do regime militar[73].

Abrão e Torelly (2011, p. 226) realizam a reconstituição dos esforços iniciais que buscaram dar efetividade a essa dimensão no país:

> Não existem no Brasil julgamentos relativos aos agentes perpetradores de violações aos direitos humanos durante a ditadura militar e há uma situação de não reconhecimento do direito de proteção judicial às vítimas da ditadura. Diante desta constatação e diante das obrigações assumidas pelo Brasil em compromissos internacionais, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu audiência pública "Limites e Possibilidades Para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil" ocorrida em 31 de julho de 2008. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro tratou oficialmente do tema após quase 30 anos da Lei de Anistia. A audiência pública promovida pelo Poder Executivo teve o condão de unir forças que se manifestavam de modo disperso, articulando as iniciativas da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público Federal de São Paulo, das diversas entidades civis, como a Associação dos Juízes pela Democracia, o Centro Internacional para a Justiça e o

[73] É de observar também que o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou algumas ações civis públicas, a exemplo da ACP nº 2008.61.00.011414-5 e da ACP nº 2009.61.00.005503-0, que tinham por objetivo declarar a responsabilidade de comandantes militares da época da ditadura, bem como pleiteavam indenizações para os familiares das vítimas. Essas ações, entretanto, foram extintas pelo Poder Judiciário brasileiro.

> Direito Internacional (CEJIL), a Associação Brasileira dos Anistiados Políticos (ABAP), a Associação Democrática e Nacionalista de Militares (ADNAM). O rompimento do tabu sobre este tema fomentou a rearticulação social e iniciativas pró-aplicação de medidas de Justiça Transicional.

Como exposto por Abrão e Torelly (2011), com a realização da audiência pública "Limites e Possibilidades Para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil", promovida pela Comissão de Anistia, houve uma grande articulação que propiciou que o Conselho Federal da OAB ajuizasse, em 21 de outubro de 2008, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/DF, questionando a validade jurídica do §1º do art. 1º da Lei nº 6.683/79, que estipulava: "§ 1º Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política".

A intenção da OAB era que o STF, ao analisar os pedidos constantes da ADPF nº 153/DF, reconhecesse que a anistia havia sido concedida apenas aos opositores do regime, não se estendendo aos agentes públicos que cometeram graves delitos (homicídios, tortura, estupros etc.) motivados pelos ditames da segurança nacional.

Na ADPF nº 153/DF, o Conselho Federal da OAB (2008) sustentava na exordial que era

> Escusado dizer que os agentes públicos, que mataram, torturaram e violentaram sexualmente opositores políticos, entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, não praticaram nenhum dos crimes definidos nesses diplomas legais, pela boa razão de que não atentaram contra a ordem política e a segurança nacional. Bem ao contrário, sob pretexto de defender o regime político instaurado pelo golpe militar de 1964, praticaram crimes comuns contra aqueles que, supostamente, punham em perigo a ordem pública e a segurança do Estado.

Essa ação de controle de constitucionalidade, que tramitou rapidamente no âmbito do STF, teve ampla visibilidade e foi bastante discutida na sociedade brasileira e no meio jurídico nacional. Era a depositária dos anseios e preocupações de parte da população brasileira, inconformada com a omissão com que o tema era tratado no país, exprimindo a necessidade de um debate judicial sério sobre o passado ditatorial brasileiro e o estabelecimento da responsabilidade penal por crimes ditatoriais.

No transcorrer do processo várias entidades e organizações de direitos humanos envolveram-se na lide, dirigindo ao STF petições para habilitarem-se no feito como *amici*

curiæ[74]. O escopo dessas instituições era trazer maiores elementos para influenciar no convencimento dos ministros, permitindo ao STF reconhecer a inconstitucionalidade do dispositivo legal questionado.

Em que pese o clima favorável à ação proposta pela OAB, o colegiado do STF acabou julgando a ADPF nº 153/DF improcedente (sete votos contrários e dois a favor). Entenderam os senhores ministros que a Lei de Anistia não teria perdido a sua validade jurídica, estando em pleno vigor, sendo constitucional o §1º do art. 1º da Lei nº 6.683/79.

Na visão da Corte a Lei de Anistia foi fruto de um intenso debate que envolveu a sociedade brasileira da época, representando, naquele momento, uma etapa necessária ao processo de reconciliação e redemocratização que tomava conta do país. Para o STF os possíveis crimes praticados pelos militares tinham conexão com os crimes praticados pelos opositores do regime, logo foram anistiados e não estavam mais sujeitos a processo e julgamento.

Cabe destacar do voto do Ministro Eros Grau, relator da ADPF n° 153/DF, a afirmação categórica de não ser o STF a instância competente para promover a revisão da Lei de Anistia, em decorrência de possíveis mudanças ocorridas no interior da sociedade brasileira. Enfatizou o Ministro Eros Grau (2010, § 46) que tal múnus, se cabível, deveria ser de responsabilidade do Poder Legislativo.

> Há quem sustente que o Brasil tem uma concepção partícula de lei, diferente, por exemplo, do Chile, da Argentina e do Uruguai, cujas leis de anistia acompanharam as mudanças do tempo e da sociedade. Esse acompanhamento das mudanças do tempo e da sociedade, se implicar necessária revisão da Lei de Anistia, deverá contudo ser feito pela lei, valer dizer, pelo Poder Legislativo. Insisto que ao Supremo Tribunal Federal não cabe legislar sobre a matéria.

A decisão do STF causou perplexidade e gerou fortes descontentamentos. A ação proposta pelo Conselho Federal da OAB tinha por objetivo claro que fosse dada uma interpretação conforme à Constituição de modo a declarar, à luz de seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida aos crimes políticos e conexos não se estendia aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra os opositores políticos durante o regime ditatorial de 1964-1985.

---

[74] Segundo o glossário jurídico do Supremo Tribunal Federal (STF) em seu sítio eletrônico, a expressão *Amicus Curiæ* significa "'Amigo da Corte'. Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa. Plural: *Amici curiæ* (amigos da Corte)" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, s. d.).

Ocorre que meses depois a Lei de Anistia brasileira também foi analisada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Coidh), no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no dia 26 de março de 2009. Seguiu a Comissão o que determina os artigos 51 e 61 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A demanda formulada perante a Corte decorreu de petição apresentada, em 7 de agosto de 1995, pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e pela Human Rights Watch Americas, em nome de um grupo de pessoas desaparecidas no contexto da Guerrilha do Araguaia e de familiares dos desaparecidos[75].

A CIDH pretendeu que o Estado brasileiro fosse responsabilizado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de mais de 70 pessoas, dentre simpatizantes e militantes que se opunham ao regime militar à época estabelecido, que ocorreu no bojo das operações realizadas pelo Exército brasileiro para erradicar a Guerrilha do Araguaia.

A CIDH solicitou à Coidh que declarasse a responsabilidade do Brasil pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 7º (direito à liberdade pessoal), 8º (garantias judiciais), 13 (liberdades de pensamento e de expressão) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos) e 2º (dever de adotar disposições de Direito interno) desse instrumento internacional e, por fim, pleiteou que a Coidh determinasse a adoção de medidas de reparação aos interessados.

Em outubro de 2010 a Coidh considerou inválida a Lei de Anistia brasileira, decidindo que ela estaria em discordância com os dispositivos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, divergindo do que, meses antes, fora decidido pelo STF na ADPF nº 153/DF.

Decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010) que:

> As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e

[75] Sobre a Guerrilha do Araguaia consigna o projeto Memórias Reveladas: "Ocorrida entre 1972 e 1975, a Guerrilha do Araguaia foi um movimento armado desenvolvido pelo Partido Comunista do Brasil, PCdoB, formado por dissidentes do Partido Comunista Brasileiro, na região da tríplice fronteira entre os estados do Pará, Maranhão e Goiás (hoje Tocantins), tendo como objetivo central a derrubada do regime militar, para, com isso, desencadear a Revolução Socialista no Brasil, partindo do campo para a conquista das cidades" (CENTRO DE REFERÊNCIA DAS LUTAS POLÍTICAS NO BRASIL, s. d.).

> punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.

A decisão da Coidh não foi novidade, pois, julgando leis semelhantes da Argentina, do Uruguai, do Peru e do Chile, já se manifestara pelo não reconhecimento da validade dessas normas jurídicas, as chamadas "leis de autoanistia", determinando a observância da Convenção Interamericana e determinando a apuração das responsabilidades cabíveis.

Determinou ainda a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010) que fosse apurada a responsabilidade penal dos fatos que eram analisados por essa instância judicial, o que veio a reforçar internamente a discussão sobre a punição penal dos agentes estatais envolvidos em crimes durante o regime ditatorial no Brasil.

> O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente Sentença.

A decisão da Coidh gerou um impasse com o já decidido pelo STF, nos autos da ADPF nº 153/DF, alargando a discussão no Brasil sobre a necessidade ou não de responsabilizar penalmente os agentes estatais por crimes cometidos, no exercício de suas funções, durante a ditadura militar brasileira iniciada em 1964.

2.4 RELACIONANDO JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E DEMOCRACIA: É POSSÍVEL ELEVAR A QUALIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA COM MEDIDAS JUSTRANSICIONAIS?

A história da democracia é antiga, datando de mais de 2500 anos com os gregos[76], mas a sua feição moderna e que vem tendo certa continuidade política pode ser encontrada nas revoluções liberais e burguesas ocorridas nos séculos XVII e XVIII.

[76] É Dahl (2012) que realiza uma ponderação acurada sobre o modo de funcionamento da democracia na Grécia antiga, bem como ressalta sua influência na história da humanidade: "Desde a antiguidade, algumas pessoas imaginam um sistema político no qual os participantes consideram uns aos outros como politicamente iguais, são coletivamente soberanos e possuem todas as capacidades, recursos e instituições de que necessitam para governar a si próprios. Essa ideia e as práticas que lhe dão corpo surgiram na primeira metade do século V a.C. entre os gregos, que, embora não fossem numerosos e ocupassem um fragmento minúsculo da superfície do

As exigências e as propostas inovadoras dessas revoluções tornaram esse regime o modelo por excelência de organização do poder político em várias partes do mundo. Esse processo de afirmação democrática teve início nos Estados Unidos e na Europa para, logo em seguida, alastrar-se pelo restante do planeta, incorporando novas formas de expressão e de atuação política.

Hoje a democracia é uma reivindicação universal. Uma bandeira de luta e de contestação de diversos grupos e setores existentes em uma determinada comunidade política, sendo discutida tanto em âmbito nacional quanto encampada por múltiplos atores e organizações que atuam na esfera internacional. Há um esforço conjunto que não engloba somente entidades da sociedade civil, mas exige a presença forte do Estado nacional na promoção e na defesa de valores democráticos.

Segundo Sell (2006, p. 79):

> Uma das características fundamentais do atual estágio da modernidade é a legitimidade da democracia como forma de organização política das sociedades contemporâneas. As experiências da primeira modernidade com o totalitarismo deixaram como lição a importância da democracia como forma de organização do poder que garante a liberdade dos indivíduos. Mas, este consenso quanto ao "valor" da democracia esconde atrás dele diferentes "concepções" de regimes democráticos. Por um lado, existem aqueles que defendem a adoção da democracia eleitoral ou liberal e, de outro, autores e tendências que preconizam que o regime democrático representativo deve ser complementado por mecanismos diretos de participação e deliberação. Os primeiros defendem a "extensão" da democracia como forma superior de organização política para todos os Estados, enquanto os segundos advogam a "radicalização" da democracia liberal para formas superiores ou qualitativamente diferentes e mais amplas de democracia.

A democracia surge também como um valor universal[77]. Como fonte de legitimidade do poder político, levando muitos governos e regimes não democráticos, quando necessitam atuar no plano internacional e estabelecer relações com outros países, a autoproclamarem-se democráticos e a defenderem o respeito às instituições democráticas, ainda que não seja essa a realidade que vivenciam internamente.

A noção democrática disseminou-se e ganha cada vez mais popularidade e alcance social. Ela empolga até mesmo os ditadores, que se esforçam para demostrar uma feição democrática e fingem assumir o papel de ardorosos defensores de seus valores e princípios. O

---

mundo, exerceram uma influência excepcional na história da humanidade. Foram os gregos, e mais visivelmente os atenienses, que causaram o que chamarei de primeira transformação democrática: da ideia e prática do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos. Para ao gregos, o único lugar imaginável da democracia era, naturalmente, a cidade-Estado" (DAHL, 2012, p. 1).

[77] A expressão remete ao conhecido ensaio "A democracia como valor universal", de Carlos Nelson Coutinho (1979), em que é abordada a relação entre o socialismo e a democracia.

discurso democrático surge para esses personagens como um modo mais suave e eficaz para o exercício da dominação política.

Um exemplo claro dessa situação pode ser observado no golpe militar brasileiro de 1964. Os militares que depuseram o Presidente João Goulart justificavam o movimento sedicioso e o rompimento da ordem constitucional como uma ação direta em defesa da democracia, o que se extrai do editorial do jornal *O Globo*, de 2 de abril de 1964, assinado pelo jornalista e empresário Roberto Marinho[78]. A manchete do jornal *O Globo* desse dia buscava gerar uma comoção nacional. Ela induzia na sociedade brasileira daquela quadra a ideia de que uma nova fase da história nacional teria início, fazendo uma alusão direta ao ressurgimento da democracia ao anunciar que "Fugiu Goulart e a democracia está sendo reestabelecida".

Esta situação é percebida por Dahl (2012, p. 2) na seguinte passagem:

> Hoje, a ideia de democracia é universalmente popular. A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de "democracia"; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a "democracia" definitiva. Em nosso tempo, até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma ou duas da linguagem da democracia.

Esse desejo de professar valores democráticos e de instituir esse regime como a principal forma de organização política encontra-se na base dos processos de democratização ocorridos, simultaneamente, entre os anos de 1970 e 1990 em várias partes do mundo.

Esses movimentos refletiram um conjunto de mudanças políticas que objetivaram fazer desaparecer governos autocráticos, não representativos de uma vontade geral ou popular, e trazer para o centro do processo político novas formas de expressão e experiência política mais consentânea com o debate democrático.

Essa relação entre a transição política e a democracia, no que se designou como "processo de democratização", tem na obra de Samuel P. Huntington[79], cientista político estadunidense, uma formulação clássica e que vem servindo como referência obrigatória para

[78] É interessante conferir as manchetes dos principais jornais do país, logo após o golpe de 1964. Nas manchetes pesquisadas há o recurso à democracia como argumento a legitimar o golpe ditatorial (AS MANCHETES DO GOLPE, 2009).

[79] Durante o regime militar Samuel Huntington, já um reconhecido cientista político, foi convidado pelo governo brasileiro para visitar o país e discutir a melhor forma para viabilizar a transição política. Consoante Skidmore (1988, p. 323), "a pedido de Leitão, Huntington escreveu em 1973 um documento intitulado *Métodos de descompressão política* (*Approaches to Political Decompression*), dando suas respostas às perguntas do chefe do Gabinete Civil de Médici. Afirmava o professor americano que 'o relaxamento dos controles em qualquer sistema político autoritário pode muitas vezes ter efeito explosivo em que o processo sai do comando daqueles que o iniciaram'".

a reflexão sobre esse tema no âmbito das Ciências Sociais: trata-se da teoria de Huntington (1994) sobre as três ondas de democratização política, de grande influência e notoriedade, para os estudos sobre as transições políticas pelo mundo. Essa teoria possibilitou a formulação de um quadro analítico bastante didático que engloba, em fases pré-determinadas, processos transicionais com características bastante diversas.

Sobre o pensamento de Huntington, nessa área do conhecimento, são apropriadas as considerações de Vitullo (2006, p. 351):

> Há uma extensa literatura acumulada sobre os processos de democratização no mundo ao longo das últimas décadas, na qual sobressai a perspectiva comparativa, compartilhada por trabalhos que em muitos casos tratam de maneira análoga realidades nacionais bastante diferentes. Nos principais textos daquilo que, utilizando expressões cunhadas por Phillipe Schmitter, poderíamos denominar como a transitologia e a consolidologia, levou-se a cabo a construção de um marco teórico a partir da análise e da interpretação das experiências de mudança de regime político acontecidas desde 1974 no Sul da Europa, com a derrocada do salazarismo em Portugal, e desde 1979 na América Latina, com o retorno da democracia no Equador. Tais experiências inauguraram, segundo Samuel Huntington [...], a terceira onda de democratização. Seu estudo veio ocupar o lugar antes ocupado, na Ciência Política de e sobre esses continentes, pelas análises que pretendiam explicar o surgimento, as crises e os processos de decomposição dos regimes autoritários precedentes.

Huntington (1994), na obra *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, publicada originalmente em 1991, propõe novas concepções teóricas para definir o processo de democratização, bem como o fim dos autoritarismos que ocorriam desde a primeira metade da década de 1970 em vários países do globo. O tema central da obra de Huntington foi o estudo das transições para a democracia que ocorreram entre 1974 e 1990.

O escopo do autor foi analisar como a expansão histórica da democracia colaborou para o avanço da teoria das transições políticas e, em que pesem críticas dirigidas a essa teoria[80], funcionou como ponto de partida para muitas abordagens sobre as causas, as

[80] Para Vitullo (2006, p. 352): "Estas leituras e interpretações dos processos sócio-políticos vividos pelos diversos países do nosso continente e de outros no curso dos últimos anos são passíveis de várias objeções e críticas, que alcançam não apenas os principais conceitos destas escolas, mas também a concepção democrática que está por trás de tais estudos e que têm se tornado hegemônica na Ciência Política contemporânea. Para autores como Huntington, Di Palma, Morlino, Flisfisch ou Valenzuela, a consolidação democrática fica circunscrita simplesmente ao estabelecimento de regras e procedimentos que viabilizem o revezamento no poder entre grupos e líderes provenientes de diferentes agremiações partidárias. Nos trabalhos destes autores, a democratização se reduz à mera normalização das instituições formais e as relações entre democratização político-institucional e democratização social perdem toda relevância. O mesmo acontece com as leituras de muitos analistas a respeito do que vem acontecendo, por exemplo, em países como a Venezuela ou a Bolívia, as quais, em geral, pecam por um excessivo formalismo e uma persistente cegueira frente aos interessantíssimos processos de mudança sócio-política protagonizados pelos setores populares na sua luta por uma democratização substantiva que não se reduza somente à instância eleitoral".

características e as possibilidades de viabilizar uma democratização na sequência de períodos políticos baseados em regimes autoritários.

Com a mesma preocupação de Huntington (1994), surgiram outras abordagens e estudos que investigaram esse desejo da comunidade política de expandir e viabilizar o surgimento de regimes democráticos. A preocupação central dos analistas era apresentar caminhos institucionais para superar um contexto ditatorial e de ampla vulneração de direitos. Os estudiosos que se debruçaram sobre as transições políticas buscaram a responder à seguinte indagação: por que democracia?

As pesquisas realizadas pretendiam demonstrar que a superação dos autoritarismos dar-se-ia pelo estabelecimento de um regime político que, apesar de seus defeitos, possibilitava ao Estado nacional exercer a dominação política sem o uso rotineiro da repressão e que afastava a institucionalização da violência estatal.

No modelo democrático, os conflitos surgidos do embate político deveriam encontrar respostas dentro do próprio sistema, não havendo a necessidade de recorrer-se a elementos externos para a sua devida solução. A legitimidade do poder político decorria do livre exercício dos direitos e do cumprimento adequado dos deveres pelos cidadãos.

Com o estabelecimento da democracia pode-se afirmar que há uma garantia ampla de direitos, o que inclui a possibilidade de reivindicar direitos do seu principal garante, isto é, do Estado nacional. É a busca da legitimidade política e da estabilidade o motivo primordial a ensejar demandas por democracia.

É justamente nesse ponto que se pode identificar a diferença entre a teoria das transições políticas, que se propôs a analisar e encontrar os meios mais satisfatórios para o estabelecimento de um regime verdadeiramente democrático e o que, hodiernamente, denomina-se no meio jurídico de "Justiça de Transição"[81].

[81] Para as finalidades deste trabalho, a Justiça de Transição é tomada como um conceito moderno, decorrente dos processos de democratização e fruto de todo o contexto oriundo da II Guerra Mundial. Essa diferença é importante, pois, como esclarece Elster (2006), a noção de "Justiça de Transição" democrática é tão antiga quanto a própria democracia. Em suas palavras: "La justicia transicional democrática es casi tan antigua como la democracia misma. En 411 a.C., y nuevamente em 404-403 a.C., los atenienses asistieron al derrocamento de la democracia a manos de una oligarquía, seguido de la derrota de los oligarcas y una restauración de la democracia. En ambos casos, el retorno a la democracia trajo aparejadas medidas retributivas contra los oligarcas. En 403, los atenienses adoptaran también medidas de restitución de propriedades confiscadas por el regimen oligárquico. El episodio de justicia transicional que siguió a ése en la historia ocurrió mas de dos mil años después, en la Restauración Inglesa" (ELSTER, 2006, p. 17).

("A Justiça Transicional é quase tão antiga quanto a própria democracia. Em 411 aC, e novamente em 404-403 aC, os atenienses assistiram à derrocada da democracia pelas mãos de uma oligarquia, seguida da derrocadca dos oligarcas e de uma restauração da democracia. Em ambos os casos, o retorno à democracia trouxe medidas retributivas inseparáveis. Em 403 os atenienses adotaram também medidas de restituição de propriedades confiscadas pelo regime oligárquico. O episódio da Justiça Transicional que se seguiu a esse na história ocorreu mais de dois mil anos depois, na Restauração Inglesa [1660]".)

Um primeiro aspecto a considerar para traçar essa diferenciação é que a Justiça de Transição é realizada em um ambiente preferencialmente democrático, não sendo possível falar de sua existência em regimes políticos que não estejam baseados na força da lei e em uma ordem constitucional estabelecida (ELSTER, 2007, p. 27):

> A Justiça de Transição é o processo jurídico e administrativo que se leva adiante depois de uma transição política com o propósito de tratar dos delitos do regime anterior. O novo regime tem que decidir o que qualifica como delito e como sancionar os delinquentes. Também deve decidir o que qualifica como prejuízos causados por estes delitos e como compensar as vítimas. Se bem que a literatura cada vez mais abundante sobre Justiça de Transição concentre-se, quase invariavelmente, nas transições para a democracia, como veremos, a transição para regimes não democráticos, porém constitucionais, também oferece exemplos interessantes[82].

Ao afirmar-se que a Justiça de Transição desponta como um fenômeno jurídico-político e que é vivido preferencialmente no regime democrático, pretende-se reconhecer ser esta uma decorrência do processo de transição política ocorrido em uma determinada comunidade ou país após um período de graves instabilidades institucionais.

Resulta ainda a Justiça de Transição de exigências internacionais, cada vez mais observadas pelos países em suas relações, pois não há como negar a existência de padrões democráticos mínimos aceitos e compartilhados internacionalmente. Ademais, essas exigências repercutem na produção de uma normatividade internacional voltada prioritariamente para a promoção e para a defesa de direitos humanos.

O que a Justiça de Transição questiona, ao contrário das teorias democráticas das transições políticas, não é a democracia enquanto forma de organização política mais apta a garantir direitos em uma comunidade política, mas de que forma alguns direitos, que devem ser assegurados e instrumentalizados dentro de uma democracia, vêm sendo respeitados pelo Estado e qual a participação da sociedade civil e política em sua promoção e efetivação.

A pergunta que a Justiça de Transição propõe não visa a discutir os motivos da adoção do modelo democrático, que tem relação direta com a sua expansão no mundo e com as teorias das transições, mas de que forma o tratamento e a proteção de alguns direitos, já violados pelo Estado, pode contribuir para a melhoria do modelo democrático existente.

---

[82] No original: "La justicia transicional es el proceso jurídico y administrativo que se lleva adelante después de una transición política con el propósito de tratar de los delitos del régimen previo. El nuevo régimen tiene que decidir qué califica como delito y cómo sancionar a los delincuentes. También debe decidir qué califica como padecimientos causados por estos delitos y cómo compensar a las víctimas. Si bien la literatura cada vez más abundante sobre justicia transicional se concentra, casi invariablemente, en las transiciones a la democracia, tal como veremos, la transición a regímenes no democráticos pero constitucionales también ofrece ejemplos interesantes".

Ao possibilitar essa pergunta, a Justiça de Transição desempenha o papel chave para o qual foi criada, isto é, o de proporcionar um espaço de reflexão e de respostas institucionais para as graves violações estatais cometidas em um passado autoritário. O seu intuito é viabilizar a ocorrência de ganhos democráticos reais e significativos.

É nesse panorama de busca de responsabilização, de estabelecimento da verdade e de construção da memória coletiva que os esforços empreendidos pela Justiça de Transição convergem para um tema ainda recente, mas frequente nas leituras que vêm sendo realizadas sobre a democracia, e que se refere ao debate sobre a qualidade democrática.

A "qualidade da democracia"[83] é um conceito que ainda se encontra em formação no âmbito das Ciências Sociais, assim como "Justiça de Transição" ainda é recente para o Direito. Ocorre que da interação entre esses dois campos abre-se um horizonte de pesquisa e de teorização ainda não devidamente explorado pelos estudiosos.

Não obstante, pode-se sustentar, sem maiores receios, que essa influência mútua possibilita o surgimento de novos modelos explicativos para o debate que vem sendo construído sobre a democracia na sua relação com um passado ditatorial.

Referindo-se à necessidade de um amplo debate sobre a qualidade da democracia na ordem contemporânea, torna-se pertinente a seguinte passagem de Moisés (2008, p. 13):

---

[83] Tratando das limitações do conceito de qualidade democrática no contexto da América Latina, sustenta Cansino (2013, p. 81) que: "En mi opinión, tal y como lo planteé en otro libro [...] el éxito de esta categoria se debe más a las limitaciones actuales de la ciencia política para producir saberes relevantes (por lo que cualquier cosa nueva medianamente original sacude a la pequeña comunidade de politólogos) que por los méritos inherentes a la propia herramienta. Como quiera que sea, si asumimos que el modo más factible para registrar, debatir y analizar la afirmación de la democracia en cualquier país es *midiéndola* en el tiempo (no en el inmediato sino en el mediato), la novedad que el tema de la 'calidad democrática' expresa para América Latina, tanto en términos estrictamente conceptuales como en el terreno de la investigación empírica orientada a identificar los problemas y llegar, incluso, a proponer distintas estratégias de mejoramiento, debe comprenderse como la culminación sintética y caracterizante de dos procesos políticos que han tenido lugar en la región en los últimos veinticinco años, aunque con muchas dificultades y disparidades: el proceso de transición democrática (el paso de regímenes autoritarios hacia formas inequívocamente democráticas) y el proceso de consolidación democrática (el firme establecimiento y legitimación de las estructuras básicas y de intermediación de los ordenamientos democráticos)".

("Na minha opinião, como propus em outro livro [...], o êxito dessa categoria deve-se mais às limitações atuais da Ciência Política para produzir saberes relevantes (pois qualquer coisa nova medianamente original sacode a pequena comunidade de politólogos) que pelos méritos interentes à própria ferramenta. Como quer que seja, se assumirmos que o modo mais factível de registrar, debater e analisar a afirmação da democracia em qualquer país é *medindo-a* ao longo do tempo (não no imediato, mas no mediato), a novidade que o tema da 'qualidade democrática' expressa para a América Latina, tanto em termos estritamente conceituais quanto no terreno da investigação empírica orientada para identificar os problemas e chegar mesmo a propor distintas estratégias de melhoramento, deve-se compreendê-lo como a culminação sintética e caracterizante de dois processos políticos que tiveram lugar na região nos últimos 25 anos, ainda que com muitas dificuldades e disparidades: o processo da transição democrática (a passagem de regimes autoritários para formas inequivocamente democráticas) e o processo de consolidação democrática (os firmes estabelecimento e legitimação das estruturas básicas e de intermediação dos ordenamanentos democráticos".)

> Com efeito, pouco mais de trinta anos depois do início da terceira onda de democratização, a democracia tornou-se o regime político preferido dos cidadãos na maior parte das regiões do globo (*Gallup International*, 2005), aí incluído o Brasil, mas isso não impediu que a natureza desse avanço fosse questionada. Assim, de um total de 192 nações pesquisadas em 2005, 119, ou seja, 62% foram classificadas como democracias eleitorais pela *Freedom House* [...], uma vez que suas mais recentes eleições para a escolha de governos atenderam aos padrões internacionais, segundo os quais elas devem ser justas, competitivas, regulares e abertas à participação de todos os segmentos da comunidade política, independentemente de sua ideologia e de suas raízes culturais, étnicas ou socioeconômicas. No entanto, em vários casos, limitações importantes foram diagnosticadas, exigindo a qualificação das transformações iniciadas anos antes. Embora eleições sejam indispensáveis para a existência da democracia, como advogam as definições convencionais, tornou-se evidente que elas não garantem *per se* a instauração de um regime democrático capaz de assegurar princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos. Apesar de demonstrar que o antigo regime terminou e que, doravante, a escolha de governos está submetida ao princípio da soberania popular, a vigência de eleições não impediu, em alguns casos, que, mesmo evoluindo no sentido da ampliação dos direitos civis e políticos, democracias eleitorais não atendessem necessariamente a todos os critérios segundo os quais um sistema político autoritário se transforma em democrático. No Leste Europeu, na Ásia e na América Latina, países que consolidaram processos eleitorais competitivos convivem com a existência de governos que violam os princípios de igualdade perante a lei, usam a corrupção e a malversação de fundos públicos para realizar seus objetivos e impedem ou dificultam o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical, social e horizontal. Nesses casos, o que está em questão não é se a democracia existe, mas a sua qualidade [...].

A discussão sobre a qualidade da democracia visa a avaliar o nível democrático existente em determinado país; busca aferir o grau de desenvolvimento institucional e societário que foi alcançado, após certo lapso temporal, em uma dada comunidade política e quais são os seus reflexos para fomentar um aprofundamento democrático. É do seu contexto teórico também estabelecer quais seriam os critérios mínimos[84] para falar-se em uma democracia efetiva[85], bem como indagar sobre outras medidas pertinentes para alcançar-se um elevado nível democrático.

---

[84] Diamond e Morlino (2005) elencam oito dimensões que servem de parâmetro para aferir a qualidade de uma democracia. Para os autores as cinco primeiras têm relação com aspectos procedimentais (*rule of law*, participação, competição e *accountabilities* vertical e horizontal), duas referem-se a dimensões substantivas (liberdade e igualdade) e a última trata da capacidade de resposta das políticas públicas estatais às demandas e às preferências do cidadão (*responsiveness*).

[85] Ensina Cansino (2013, p. 81): "El tema de la calidad de la democracia surge de la necesidad de introducir criterios más pertinentes y realistas para examinar a las democracias contemporáneas, la mayoría de ellas (sobre todo las de América Latina, Europa del Este, África y Asia) están muy por debajo de los estándares mínimos de calidad deseables. Por la vía de los hechos, el concepto precedente de 'consolidación democrática', con el que se pretendían establecer parámetros precisos para que una democracia recién instaurada pudiera considerarse firmemente institucionalizada y legitimada, terminó siendo insustancial, pues fueron muy pocas las transiciones que durante la 'tercera ola' de democratizaciones, para decirlo en palabras de Samuel P. Huntington [...], pudieron efectivamente consolidarse. Por el contrario, la mayoría de las democracias recién instauradas si bien han podido perdurar, lo han hecho en condiciones francamente delicadas y han sido institucionalmente muy frágiles. De ahí que, si la constante empírica ha sido la mera persistencia de las democracias instauradas durante los últimos treinta años, se volvía necesario introducir una serie de criterios más pertinentes para dar cuenta de

É nesse ponto que medidas justransicionais oferecem uma contribuição importante para a avaliação do grau de democracia que reina em determinada sociedade política. Esse fato decorre da circunstância de que os próprios critérios que são utilizados pelos cientistas sociais para verificar a qualidade de uma democracia em dado país são afetados pela existência ou não de medidas de Justiça de Transição implantadas.

É possível negar que a falta de responsabilização dos autores de crimes cometidos, em contextos ditatoriais, não se reflete na própria capacidade de o Estado atender às demandas sociais por mais justiça? Em respeitar os direitos civis e políticos de liberdade e igualdade? Em assegurar o *rule of law* e as *accountabilities* vertical e horizontal em suas diversas esferas de atuação?

Nas palavras de Moisés (2010b, p. 278):

> Uma perspectiva concorrente (e complementar) com as anteriores define a democracia em termos da sua qualidade, tornando explícito o foco nos conteúdos do regime democrático. Utilizando-se de uma analogia com o funcionamento do mercado, o conceito refere-se à qualidade do produto ou serviço produzido segundo procedimentos, conteúdos e resultados singulares. A qualidade envolve processos controlados por métodos e *timing* precisos, capazes de atribuir características específicas ao produto ou serviço, de modo a satisfazer as expectativas de seus consumidores potenciais. No caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); confia-se que ele assegurará aos cidadãos e às suas associações o gozo de amplas liberdades e de igualdade políticas necessárias para que possam alcançar suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdo); e conta-se que suas instituições permitirão, por meio de eleições e de mecanismos de *checks and balances*, que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e de representantes (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, nesse caso, como meios de realização de princípios, conteúdos e resultados esperados pela sociedade do processo político que envolve a governança democrática.

Assim, ao possibilitar que se discuta verdade, justiça, memória e reparação, a Justiça de Transição não somente aborda as suas dimensões constitutivas, mas acarreta

---

manera rigurosa de las insuficiencias y los innumerables problemas que experimentan la mayoría de las democracias en el mundo".

("O tema da qualidade da democracia surge da necessidade de introduzir critérios mais pertinentes e realistas para examinar as democracias contemporâneas, a maioria das quais (sobretudo as da América Latina, do Leste europeu, da África e da Ásia) muito abaixo dos padrões mínimos de qualidade desejáveis. Pela via dos fatos, o conceito precedente de 'consolidação democrática', com o que se pretendia estabelecer parâmetros precisos para que uma democracia recém-instaurada pudesse considerar-se firmemente institucionalizada e legitimada, terminou sendo insubstancial, pois foram muito poucas as transições que, durante a 'terceira onda' de democratizações, para dizê-lo nas palavras de Samuel P. Huntington [...], puderam efetivamente se consolidar. Pelo contrários, a maioria das democracias recém-instauradas, se bem que puderam perdurar, fizeram-no em condições francamente delicadas e foram institucionalmente muito frágeis. Daí que, se a constante empírica fosse a mera persistência das democracias instauradas durante os últimos 30 anos, tornou-se necessário introduzir uma série de critérios mais pertinentes para dar conta de maneira rigorosa das insuficiências e dos inumeráveis problemas que experimentam a maioria das democracias no mundo".)

questionamentos fulcrais sobre a qualidade da democracia existente e que vem sendo hodiernamente praticada.

Por fim, não é menos certo afirmar que a não implementação de medidas justransicionais ou a sua postergação *ad infinitum*, o que em certos aspectos vem-se tornando uma realidade no Brasil, muito mais do que apenas fragilizar o modelo democrático até então adotado, torna-se um caminho para possíveis retornos autoritários.

PARTE II – DISCUTINDO A TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO BRASIL: SUBSTRATOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO JUSTRANSICIONAL BRASILEIRO

3. A CONCILIAÇÃO COMO TRADIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: APORTES TEÓRICOS

3.1. INFLUXOS DA PRÁTICA CONCILIATÓRIA NA TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA

Em março de 1977 José Sarney (que, posteriormente, entre 1985 e 1990, foi Presidente do Brasil), Senador da República pelo estado do Maranhão e vice-líder do governo Ernesto Geisel no Senado Federal, ponderava em um pronunciamento realizado no Congresso Nacional sobre a importância e os desdobramentos políticos do que veio a ser conhecida, na historiografia brasileira, como a "Missão Portela"[86].

A Missão Portela, que tinha essa denominação em virtude de ser conduzida pelo Senador piauiense Petrônio Portela, tinha como um dos objetivos principais colaborar para o processo de distensão política iniciado, em 1974, durante o governo do Presidente Geisel.

Esse processo, nas palavras do Presidente Geisel, caracterizar-se-ia como "lento, gradual e seguro" e que durou aproximados 11 anos para completar-se, possibilitando a volta dos militares aos quarteis e o retorno da democracia no Brasil.

> Trata-se de uma tarefa realmente difícil, mas não se consegue nada através de caminhos fáceis. O que se tem em vista é preparar um processo de normalização de um regime forte para um regime democrático que, em longo prazo, concilia segurança nacional, direitos e garantias individuais. Esta não é uma tarefa para os que se sujeitam ao domínio da perplexidade e do pessimismo, mas trabalho para os que acreditam positivamente no futuro, e se dispõem a pagar o seu preço para atingir as soluções melhores dentro do possível (SARNEY, 1977, p. 12).

José Sarney, nesse recorte histórico, ao defender a necessidade de uma compreensão maior quanto ao papel desempenhado pela Missão Portela, na verdade renovava no cenário

[86] No pronunciamento o futuro Presidente José Sarney fez um balanço das dificuldades e da resistência que a Missão Portela vinha enfrentando dentro do Congresso Nacional, sobretudo por parte do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime. Destacava o parlamentar maranhense que "a missão Petrônio Portela representa um avanço indiscutível e não pode se perdida por preconceitos e incompreensões. O que se pretende com o diálogo já iniciado é encontrar caminhos para a institucionalização duradoura da Revolução, na qual se protejam os direitos do cidadão e, ao mesmo tempo, o Estado e as instituições políticas. O fato novo na política brasileira – disse – é que os partidos políticos, talvez pela primeira vez em assuntos de tamanha profundidade e complexidade, não estão sendo chamados ao confronto, mas convocados para um acordo que se destina a garantir estabilidade política ao país" (SARNEY: MISSÃO PORTELA, 1977).

político daquela época a discussão sobre uma prática que sempre socorreu e esteve em compasso com as necessidades políticas do país: a conciliação, o acordo, o consenso sempre caracterizou o fazer político brasileiro, não sendo uma novidade que surge no fim do regime militar com a redemocratização, mas uma realidade com um caminho histórico e institucional, tendo galgado reconhecimento e teorização com o passar do tempo.

Se no aspecto sociocultural ao brasileiro é tributada a pecha de ser um "homem cordial"[87], sendo a cordialidade uma característica nacional, o "jeitinho"[88] e a malandragem seriam expressões da brasilidade, algo que já foi tão bem retratado e estudado por literatos, ideólogos e cientistas sociais no país e no exterior[89]. No campo político a conciliação surgiu como uma decorrência do caráter moderado e aglutinador das elites nacionais, estando ínsito na própria formação histórico-política brasileira.

A história testemunha que nos momentos sensíveis e de grande turbulência social, que em outros países redundaram em rupturas e na adoção de novas experiências e modelos políticos, no Brasil sempre se privilegiou medidas mais moderadas e menos traumáticas. Haveria uma preferência nacional por alterações parciais, pelas reformas inconclusas, evitando-se, a todo custo, mudanças reais e bruscas que pudessem desequilibrar o *status quo* existente.

"Conciliação" é palavra mestra em tal cenário, ocupando um local de destaque em praticamente todos os momentos decisivos da história nacional. Isso possibilitou, nas palavras

---

[87] A expressão "homem cordial" foi utilizada pela primeira vez por Ribeiro Couto, romancista e jornalista brasileiro, em carta endereçada ao Embaixador mexicano no Brasil, Alfonso Reyes. Essa expressão acabou sendo trabalhada sociologicamente por Sérgio Buarque de Holanda, na obra *Raízes do Brasil*, ganhando popularidade e gerando acirrados debates no meio intelectual brasileiro daquela quadra. Entre os intelectuais que polemizaram a forma como vinha sendo tratada a expressão "homem cordial", que em Buarque significava "aquilo que vem do coração", destaca-se o poeta Cassiano Ricardo, que a interpretou como "bondade" ou "homem bom", iniciando-se uma acessa polêmica entre os autores nas páginas da revista *Colégio* de São Paulo. Informa Bezerra (2005, p. 128) que: "Escritores e estudiosos de áreas diversas já se detiveram na compreensão do conceito de 'homem cordial'. Oswald de Andrade tratou do assunto em *Do Pau-Brasil à Antropofagia e às utopias*, no capítulo intitulado 'Um aspecto antropofágico da cultura brasileira: o homem cordial'. Entre outros, estudaram o tema o historiador inglês Peter Burke, o cientista político Gabriel Cohn, o professor de literatura Alcir Pécora, Antônio Candido e, mais recentemente, o professor de literatura João Cezar de Castro Rocha, em *O exílio do homem cordial*".

[88] Discutindo o "jeitinho" brasileiro, no âmbito da Antropologia Social, destaca-se a obra *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros*, de Lívia Barbosa (2008) que, originalmente, foi a tese de doutorado da autora.

[89] Textos literários importantes como *O homem que sabia javanês*, de Lima Barreto, *A teoria do medalhão*, de Machado de Assis e *Memórias de um sargento de milícias*, de Manuel Antônio de Almeida, bem retratam essas malandragem e cordialidade que envolvem o "jeitinho" brasileiro. Roberto Da Matta (1997) em C*arnavais, malandros e heróis – para uma Sociologia do dilema brasileiro*, faz uma boa análise sociológica do "jeitinho" brasileiro.

do historiador José Honório Rodrigues[90], que se criasse no Brasil uma política da inércia, ou seja, uma política voltada para a inação e o não fazer. Adiava-se o necessário e o exigível, sendo que o "que era impossível deixar de fazer, fazia-se, o mais lenta e gradualmente" (RODRIGUES, 1982a, p. 12).

Essa realidade, que vem desde a chegada dos portugueses às terras brasileiras, ganhou um notável impulso durante o Império (1822-1889), notadamente, por ocasião do processo de independência em 1822 e no transcorrer do II Reinado (1840-1889). Nesse momento, a *intelligentsia* nacional, diante da instabilidade e do clima de revolta que caracterizou o período regencial, assim como do embate perene das facções políticas (liberais e conservadores), concebeu uma "política da conciliação" guiada por um "Gabinete da Conciliação" (1853-1857), que teve um amplo desempenho em questões políticas fundamentais daquela quadra histórica.

Dentre os vários assuntos e matérias que constituíram a pauta política do II Reinado, em que foram debatidas questões fulcrais para a formação e estruturação do Estado brasileiro, sobreleva-se o debate sobre a abolição da escravidão no país. Esse tema mobilizou amplos setores da sociedade novecentista.

O Brasil foi o último país a abolir formalmente a escravidão, levando mais de meio século para pôr termo a essa mazela social, que atingia mais de um milhão de escravos, a maioria brasileiros aqui nascidos. Era um fato grave que desonrava a nação, colocando-a em posição vexatória perante a comunidade internacional da época.

O caminho da abolição da escravatura no Brasil foi bastante lento, refletindo a dificuldade com que as elites nacionais sempre tiveram em posicionar-se perante questões de relevo e repercussão social. Essas elites preferiram sempre adotar uma posição de cautela, protelando ao máximo a tomada de uma decisão definitiva sobre o elemento servil.

Foi justamente essa presença da conciliação e a sua influência no agir político do século XIX o *leitmotiv* a ensejar uma demora considerável na conclusão do processo legislativo que permitiu alforriar o negro. Foi uma espera de mais de 50 anos, mas que não o

[90] Segundo Rodrigues (1982a, p. 12): "Procurei contar em *Conciliação e reforma no Brasil: um desafio histórico-político* [...], onde também defendi o voto do analfabeto, a história da política de conciliação, que existiu sempre em nosso processo político em fase de arbítrio, da tutela da maioria pela minoria e da crueza com que esta tratou aquela. Na verdade, o Brasil desconhece problemas agudos de minorias, mas sempre conheceu um outro, crônico e grave, que é o abandono, a marginalização de seu povo pela minoria dominadora. A história cruenta, a existência de dois partidos, um gozando de todas as graças pelo seu incondicionalismo total ao Poder e ao *statu quo* – o Conservador – e outro bastante igual, que chegou ao cúmulo de conciliar escravidão e liberalismo – o Liberal –, alternam-se no Poder, com prevalência do primeiro, e que não fizeram o que deveriam fazer. Resistiram sempre às mudanças, mesmo quando necessárias; criaram uma política da inércia, o que era impossível deixar fazer, fazia-se, o mais lenta e gradualmente, como foi a abolição da escravidão, que nos trouxe a desonra de sermos o último país a adotá-la".

inseriu devidamente na sociedade brasileira daquela quadra; ao contrário, destinou-lhe um papel marginal e secundário comparado aos outros atores sociais[91]. O negro tornava-se um liberto, mas não um cidadão.

Hoje, ao discutir-se os crimes cometidos pelo regime militar, no período entre 1964 e 1985, e a instauração de um modelo de Justiça de Transição no Brasil, a história repete-se, pois são a inércia e a falta de desvelo que caracterizam a adoção de medidas justransicionais no país.

Esse fato prejudica não só o conhecimento do passado ditatorial brasileiro, de seus crimes e dos responsáveis por essas condutas, mas tem efeitos negativos para o aprofundamento da democracia no país e o respeito aos direitos humanos.

Há uma grande dificuldade nacional em avançar no tema e de apresentar-se aos brasileiros, tanto aos que vivenciaram o período ditatorial quanto as gerações mais jovens, um relato consistente de todo o ocorrido durante os anos de exceção constitucional, obtendo dos responsáveis explicações satisfatórias e condizentes para as inúmeras perguntas que ainda permanecem sem resposta.

O Brasil é um dos países mais atrasados na América Latina no debate e na introdução de medidas justransicionais, sendo essa discussão ainda recente no país. Não obstante os esforços do governo federal no estabelecimento de políticas públicas reparatórias e de promoção da memória, previstas em legislação específica, nada foi feito no sentido de punir os agentes públicos que cometeram crimes em nome da segurança nacional e foram responsáveis por graves violações de direitos humanos. Os poderes da República vêm-se mantendo silentes e inertes em relação a esse fato.

Essa postura omissa adotada pelo Estado brasileiro, entretanto, não é uma novidade da história nacional, mas uma decorrência de um modo específico de fazer política, de uma tradição que tem raízes sólidas e profundas na vida institucional brasileira, expressando uma percepção própria e parcial dos problemas nacionais.

---

[91] Florestan Fernandes (1978, p. 16), na obra *A integração do negro na sociedade de classes*, traça um quadro preciso da condição do negro após a abolição. "A desagregação do regime escravocrata e senhorial operou-se, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou outra qualquer instituição assumissem encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto viu-se convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva. Essas facetas da situação humana do antigo agente do trabalho escravo imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel. Ela se converteu, como asseverava Rui Barbosa dez anos depois, numa 'ironia atroz'".

É com o objetivo de investigar a presença da conciliação enquanto uma categoria política e histórica, que afeta a vida institucional da nação brasileira e a sua influência no atual modelo justransicional, que serão dirigidas as ponderações desta segunda parte da presente pesquisa.

3.2. APLICANDO A NOÇÃO DE "REVOLUÇÃO PASSIVA" DE GRAMSCI À REALIDADE BRASILEIRA: SUBSÍDIOS PARA A COMPREENSÃO DA CONCILIAÇÃO POLÍTICA

A renovação do marxismo teve em Antonio Gramsci um de seus principais autores. Sua obra foi inovadora e alcançou grande impacto nas reflexões que eram realizadas sobre o papel do Estado capitalista e sobre a divisão de classes no interior dessa sociedade. Gramsci propôs uma abordagem original a muitos aspectos teóricos que foram desenvolvidos por Marx, Engels e Lênin, introduzindo também conceitos que modificaram o horizonte marxista e permitiram melhor compreender a situação política e social que vivenciava a Itália e a Europa de seu tempo.

Eleito Deputado pelo Partido Comunista Italiano (PCI), Gramsci foi preso em 1926, por ordem de Benito Mussolini, permanecendo nessa condição até 1936 quando, bastante debilitado por várias enfermidades que lhe acometiam, foi posto em liberdade pelas autoridades italianas. Faleceu poucos dias após a sua libertação.

Durante a sua prisão produziu a sua maior obra, os *Cadernos do cárcere*[92], em que teorizou um vasto número de questões que eram ínsitas ao debate político então corrente[93]. As

[92] Coutinho (2011), referindo-se aos *Cadernos do cárcere* de Gramsci, realiza um comentário bastante elucidativo do alcance e importância da obra: "Quando morreu, em 27 de abril de 1937, Gramsci não podia ter a menor ideia de que esses apontamentos carcerários, que ocupam cerca de 2.500 páginas impressas, tornar-se-iam uma das obras mais influentes, comentadas e discutidas do século XX. Nenhuma área do pensamento social – da filosofia à critica literária, da política à sociologia, da antropologia à pedagogia – ficou imune ao desafio posto pela publicação póstuma dessa obra de Gramsci. Traduzidos em inúmeras línguas, os chamados *Cadernos do cárcere* deram lugar a uma imensa literatura secundária, que de resto cresce cada vez mais, igualmente difundida em múltiplos idiomas. Como consequência da publicação dos *Cadernos*, também sua obra pré-carcerária foi finalmente reunida e editada em vários volumes, despertando igualmente intensos debates. Como Gramsci não publicou em vida nenhum livro, pode-se dizer que, de certo modo, toda sua obra é uma obra póstuma. Isso significa que o modo pelo qual os textos de Gramsci foram lidos e tiveram influência – sobretudo no caso dos *Cadernos do cárcere* – dependeu não apenas do conteúdo dos mesmos, mas também, em grande medida, da forma pela qual foram tornados públicos pelos seus vários editores".

[93] Gramsci tinha uma preocupação fundamental que se relacionava à compreensão dos desdobramentos do marxismo, bem como as condições que levaram ao fracasso, no Ocidente, do modelo de revolução que ocorrera na Rússia de 1917. Segundo Coutinho (1989, p. 48): "Se fosse possível resumir numa pergunta o problema ao

análises de Gramsci abriram novas perspectivas, repercutindo em vários campos do pensamento político e social com reflexos até a atualidade. Sua preocupação principal era compreender o papel do Estado capitalista moderno, suas nuances, seus limites, o modo como se conduzia o conflito de classes no interior da sociedade capitalista e as possibilidades de sua superação.

Gramsci demonstrou vigorosa coerência argumentativa em sua investigação. Não restringia ao aspecto econômico a sua visão de como superar as contradições internas do capitalismo, mas transferia para o campo cultural e educacional o *locus* em que percebia a presença de respostas mais promissoras para esse problema.

Na América Latina houve uma recepção muito forte das ideias de Gramsci, o que pode ser explicado pelas características próprias que cercaram os respectivos processos de formação política e social dos países da região[94]. As propostas gramscianas renovaram o vocabulário político e propiciaram aos movimentos e grupos de contestação, notadamente nos períodos ditatoriais e pós-ditatoriais, novos questionamentos e linhas de atuação.

Para Aggio (1998, p. 162):

> Do ponto de vista analítico, é o reconhecimento da existência de um processo histórico concreto de "ocidentalização" dos valores político-sociais, bem como da base econômica da sociedade, que possibilita a introdução da história latinoamericana no interior da metáfora gramsciana que distingue "Ocidente" e Oriente". Pode-se dizer, portanto, que na América Latina o Ocidente é sua fonte de origem, mas é também processo e construção histórica, a partir da afirmação de seus valores. Não houve, nesta parte do mundo, uma cristalização do "orientalismo", como expressão "pura" e "originária" sobrevivente ao translado europeu. A partir do século XIX, o processo de "ocidentalização" passa a ser umas das marcas de essencialidade da sua história que, como recordava Gramsci a propósito dos processos de revolução passiva, teve como "impulso renovador" não o

---

qual os *Cadernos* tentam dar uma resposta '*fur ewig*' [para sempre], ou seja, de valor histórico-universal, essa pergunta soaria assim: por que, apesar da crise econômica aguda e da situação aparentemente revolucionária que existia em boa parta da Europa Ocidental ao longo de todo o primeiro pós-guerra, não foi possível repetir ali, com êxito, a vitoriosa experiência do bolcheviques na Rússia?".

[94] Discorrendo sobre a realidade latinoamericana, aduz Aricó (1988, p. 3) que "Um simples olhar sobre a imponente quantidade de trabalhos e publicações referidos à problemática latinoamericana em todos os seus aspectos, desde aqueles históricos até os mais estritamente culturais, dá conta da presença que assinalamos e da difundida utilização dos instrumentos conceituais que Gramsci colocou em circulação para analisar velhas e novas dimensões da realidade de países colocados frente à disjuntiva de encarar profundas transformações para superar suas crises e possibilitar a abertura para sociedades mais justas. Desta perspectiva e com as pontuações que neste caso, como em qualquer outro, devem sempre ser feitas, pode-se afirmar que as formulações de Gramsci fazem parte da nossa cultura e constituem um patrimônio comum de todas aquelas correntes de pensamento democráticas e reformadoras do continente. Todos somos, em certo sentido, tributários do seu pensamento, ainda que alguns não o sejam ou não estejam dispostos a reconhecê-lo. E se há razões para pensar que as incertezas nas quais se debatem as correntes de esquerda colocam em questão a atualidade de tais formulações, torna-se difícil acreditar também que as respostas às novas perguntas da sociedade possam encontrar-se mais aquém e não mais além do seu pensamento".

> desenvolvimento econômico local, mas foi muito mais um reflexo do desenvolvimento internacional que mandava "à periferia suas correntes ideológicas".

Refletindo sobre a obra de Gramsci no atual panorama latinoamericano, aduz Del Roio (2011, p. 130) que "é mais amplo e difundido e não é patrimônio exclusivo de alguma vertente ou organização política, mas o mais significativo é que passa a fazer parte do patrimônio dos movimentos sociais".

Como já mencionado, Gramsci procurava compreender a evolução do Estado capitalista moderno, os conflitos que lhe são inerentes e os seus instrumentos de dominação política. O seu objetivo primordial foi propiciar às classes subalternas formas mais eficazes de luta e de transformação política e social[95].

Nesse percurso reflexivo, Gramsci identificava em um fato histórico, a Comuna de Paris[96], um momento de inflexão do modo como o poder era exercido pelas classes dominantes em sua relação com as dominadas. Esse fato terá grande repercussão nas formulações ulteriores de Gramsci sobre o exercício da dominação e a obtenção do consenso dentro da sociedade capitalista.

Para o autor esse evento demonstrava que o poder das classes dominantes não poderia mais se sustentar tão somente pela possibilidade de repressão física, pelo uso da força a partir de instituições estatais, como a polícia e as Forças Armadas, que estavam inseridas dentro do que denominava de "sociedade política".

Segundo Gramsci (2000, p. 39):

> De fato, só em 1870-1871, com a tentativa da Comuna, esgotam-se historicamente todos os germes nascidos em 1789, ou seja, não só a nova classe que luta pelo poder derrota os representantes da velha sociedade que não quer confessar-se definitivamente superada, mas derrota também os novíssimos grupos que

[95] Observa Simionatto (2009, p. 42), a respeito do conceito de "subalterno", que, "na obra gramsciana, as primeiras noções sobre o termo 'subalterno' aparecem nos escritos pré-carcerários, empregadas para designar a submissão de uma pessoa a outras, mais especificamente no contexto da hierarquia militar. É, no entanto, nos *Cadernos do cárcere* que Gramsci amplia largamente o significado desse conceito, demarcando seus nexos dialéticos com o Estado, a sociedade civil, a hegemonia, a ideologia, a cultura e a filosofia da práxis. Sugere, no estudo das classes subalternas, a observação de uma série de mediações, tais como suas relações com o 'desenvolvimento das transformações econômicas'; sua 'adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes'; as lutas travadas a fim de 'influir sobre os programas dessas formações para impor reivindicações próprias'; a formação de 'novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos'; a caracterização das reivindicações dos grupos subalternos e 'as formas que afirmam a autonomia' [...]. Tais indicações não têm por proposição um programa de estudos historiográficos, mas remetem à complexa tessitura do pensamento gramsciano, em que as reflexões sobre a subalternidade aparecem dialeticamente interligadas com o Estado, a sociedade civil e a hegemonia".

[96] A Comuna de Paris representou a primeira tentativa de um governo operário na história orientado pelas ideias de Marx e Engels. Foi criada no bojo da Guerra Franco-Prussiana de 1871, tendo lugar entre 26 de março a 28 de maio daquele ano. Foi brutalmente reprimida e resultou em mais de 20.000 execuções.

> consideram já ultrapassada a nova estrutura surgida da transformação iniciada em 1789 e demonstra assim sua vitalidade tanto em relação ao velho como em relação ao novíssimo. Além do mais, com os acontecimentos de 1870-1871, perde eficácia o conjunto de princípios de estratégia e tática política nascidos praticamente em 1789 e desenvolvidos ideologicamente em torno de 1848 (os que se sintetizam na fórmula da "revolução permanente": seria interessante estudar em que medida essa fórmula passou para a estratégia mazziniana – por exemplo, para a insurreição de 1853 em Milão e se isto ocorreu conscientemente ou não). Um elemento que mostra a justeza deste ponto de vista é o fato de que os historiadores de modo nenhum concordam (e é impossível que concordem) na fixação dos limites daquela série de acontecimentos que constitui a Revolução Francesa.

Havia para Gramsci, desse momento em diante, a necessidade de estabelecer-se um novo tipo de relacionamento entre a sociedade política e a sociedade civil para o exercício da dominação. Nesse novo paradigma as classes dominadas deveriam ser persuadidas, convencidas, a submeterem-se intelectualmente às dominantes e aceitar a dominação de maneira natural e produtiva.

Gramsci argumentava que ao lado de uma coerção física, viabilizada pelo aparelho repressor do Estado, existia também a necessidade de que fosse obtido intelectualmente o consenso das classes subalternas para a situação de exploração a que eram submetidas. Em sua visão não era suficiente o domínio pela opressão física, fazendo-se necessário também alcançar o pleno domínio intelectual. É essa aliança entre a coerção e o consenso que caracterizará o que denominava de "hegemonia das classes dominantes" na sociedade capitalista[97].

Essa interpretação ofertada por Gramsci permite verificar a complexidade de seu pensamento, o que torna possível que a sua obra seja aplicável a diferentes contextos e momentos históricos, não estando restrita ao seu horizonte inicial de pesquisa e investigação. Essa característica da obra gramsciana foi interpretada, por autores como Aricó (1988), com o conceito de "tradutibilidade das linguagens"[98].

---

[97] Abordando a teoria da hegemonia na obra de Gramsci, registram Candreva e Maestri (2007, p. 245) que "a teoria da hegemonia constitui o eixo central dos Cadernos. O termo 'hegemonia' deriva da palavra grega *'eghestai'* – conduzir –, sendo próprio à linguagem militar que, como é habitual, foi adotado pela linguagem política. Por *eghemonia*, os gregos compreendiam a condução de um exército. O comandante do Exército era chamado de egemone. Quando das alianças entre as cidades-Estado gregas, a cidade mais importante, que dirigia a aliança, era a hegemônica. Para Gramsci, o conceito de 'hegemonia' ajudaria a compreender o domínio da burguesia e sua capacidade de obter consenso. Ele contribuiria, igualmente, para a precisão dos mecanismos do processo revolucionário. A ideia da luta social pela hegemonia não era nova na literatura marxista. Porém, Gramsci atribui-lhe importância e conteúdo singulares para o movimento comunista, constituindo-a como ponto cardinal de sua reflexão".

[98] Conforme Aricó (1988, p. 6): "[...] no sentido gramsciano, utilizo o conceito de "tradutibilidade" das linguagens, referindo-me à possibilidade de algumas experiências históricas, políticas e sociais, encontrarem uma equivalência em outras realidades. Se a tradutibilidade supõe que uma fase determinada da civilização tenha uma expressão cultural 'fundamentalmente' idêntica, ainda que a linguagem seja historicamente distinta na medida em que está determinada por tradições específicas de cada cultura nacional e tudo o que dela se

A tradutibilidade das linguagens referida por Aricó (1988) significa que conceitos gramscianos pensados para desvendar uma situação histórica ou contexto político específico podem ser aplicados em realidades diversas da inicialmente observada.

É o caso da noção de "revolução passiva" desenvolvida por Gramsci. Esse conceito foi formulado para explicar o processo de unificação italiano, ocorrido entre os anos de 1815 e 1870, e que passou a ser conhecido na história daquele país como o *Risorgimento* italiano[99]. É tópico essencial da obra gramsciana e que bem ilustra como ocorre a tradutibilidade de suas formulações em contextos históricos e políticos distintos.

Pela revolução passiva Gramsci assumiu a tarefa de explicar o modo como ocorreu o surgimento de um Estado burguês moderno na Itália. Propôs ainda estabelecer "os traços essenciais da passagem do capitalismo italiano para sua fase monopolista, ao apontar também o fascismo como forma de 'revolução passiva'" (COUTINHO, 1989, p. 122).

Nas palavras de Gramsci (2012, p. 209):

> *Vicenzo Cuoco* chamou de revolução passiva a revolução ocorrida na Itália, como consequência imediata das guerras napoleônicas. O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para os outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino.

---

depreende, Gramsci podia ser traduzido em chave latinoamericana se fosse possível estabelecer algum tipo de similitude ou sintonia histórico-cultural entre seu mundo e o nosso. E não é casual que a primeira obra significativa sobre o pensamento de Gramsci escrita por um latinoamericano tenha se proposto a tarefa de encontrar nele uma chave de leitura que permitiria encontrar sua eficácia no fato de que 'podia ser expresso nas linguagens das situações concretas particulares'. Refiro-me ao livro de Portantiero, *Los usos de Gramsci*, e em particular a sua intervenção no colóquio do México, de setembro de 1978, dedicada especialmente a este tema. Anos antes havia sido publicada a edição científica dos *Cadernos do cárcere* que permitiu descobrir questões até então desconsideradas e vinculadas à reconsideração do significado dos processos de revoluções passivas dos anos [19]30. A fortuna de Gramsci na Europa da década de setenta assentava-se na convicção compartilhada de que era um teórico – o maior marxista ocidental deste século, como o definiu Hobsbawm – da revolução no Ocidente, quer dizer, nos países de capitalismo avançado. Redescobria-se em Gramsci sua perspicácia para analisar situações de transição em sociedades de capitalismo maduro ou avançado e através desta finalidade prestou-se a inúmeras interpretações, que deram lugar a novos esclarecimentos acerca de seus apontamentos sobre americanismo e fordismo e, de forma mais geral, sobre a categoria de 'revolução passiva'".

[99] Gonçalves (2008, p. 2), referindo-se ao *Risorgimento* italiano na obra de Gramsci, apresenta, com base na leitura do autor, um quadro dos fatos históricos que o constituíram: "O *Risorgimento* trata-se do processo de constituição da Itália moderna e, esquematicamente, pode ser dividido em quatro fases: 1) 1815-1847, sob a influência da Revolução Francesa, é colocada em circulação uma ideologia liberal-nacionalista, o que prepara um ambiente moral e intelectual; 2) 1848-1849, eclodem diversos movimentos republicanos de duração pequena, abandona-se a unificação 'neoguelfa', que seria dirigida por um Papado liberal; 3) 1850-1861, a política 'moderada' afirma-se progressivamente, sob o comando de Camillo Benso di Cavour e da nobreza da Casa de Savóia, do reino Piemonte-Sardenha, com Garibaldi que liberta o sua [*sic*] em sua 'Expedição dos Mil'; 4) 1861-1870, esta é o momento da unificação e da consolidação estatal, são anexadas Veneza (1866) e Roma é ocupada (1870)".

A revolução passiva deve ser entendida como um critério de interpretação da história italiana que, primeiramente tratado pelo filósofo Vicenzo Cuoco[100], foi apropriado e reformulado por Gramsci. Em seu pensamento ganha um novo conteúdo[101], significando "uma chave interpretativa para a análise das formas de atualização da dominação capitalista no mundo contemporâneo" (BIANCHI, 2006, p. 55).

A revolução passiva, nos escritos de Gramsci (1999, p. 393), manifesta:

> O fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o outro fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de "restaurações" que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de "restaurações progressistas" ou "revoluções-restaurações", ou ainda, "revoluções passivas". Seria possível dizer que se tratou sempre de revoluções do "homem de Guicciardini" (no sentido de De Sanctis), nas quais os dirigentes salvaram sempre o seu "particular".

Macciocchi (1974) afirma que para Gramsci o conceito de revolução passiva tinha um significado pejorativo, propondo uma interpretação que diverge da maioria dos autores que a percebiam como uma fase da "guerra de posição"[102]. A revolução passiva não assegurava a participação das massas no movimento, caracterizando-se por um engajamento apenas das elites e dos partidos, os quais, situados em uma posição superior, direcionavam a ação política. Para a autora haveria uma exclusão da participação popular, bem como o desejo

---

[100] Pensador italiano que teve grande influência sobre Gramsci para a formulação do conceito de revolução passiva.

[101] Segundo Bianchi (2006, p. 43), "Retirado de seu contexto original e reformulado, o conceito de revolução passiva ganha uma amplitude muito maior e passa a ser instrumento de interpretação de acontecimentos contemporâneos, mantendo, entretanto, uma linha de continuidade: a modernização do Estado através de uma série de reformas e guerras, procurando evitar, assim, uma ruptura revolucionária. Gramsci associa a fórmula cunhada por Cuoco àquela que Edgar Quinet elaborou para o caso francês: revolução-restauração. No centro da análise é colocada a ascensão da burguesia ao poder em aliança com aquelas classes que, na França, haviam sido deslocadas pela revolução. Era retomado, assim, um tema caro à tradição marxista, tema esse que aparecia em *A luta de classes na França* e o *18 Brumário de Luís Bonaparte*, de Karl Marx e em *Revolução e contrarrevolução na Alemanha*, de Friedrich Engels. A pergunta chave é: pode a burguesia ascender ao poder sem passar pelo calvário da revolução?".

[102] Expõe Giuseppe Vacca, no texto *Guerra de posição e de movimento*, que "O conceito de 'guerra de posição' faz parte da teoria da hegemonia e responde à exigência de definição das características históricas novas da luta política no mundo depois da Grande Guerra e da Revolução de Outubro. 'A passagem da guerra manobrada à guerra de posição', afirma Gramsci, surge 'como a questão de teoria política mais importante colocada pelo período do pós-guerra e a mais difícil de ser resolvida corretamente'. A 'revolução em dois tempos', ele havia afirmado no final dos anos vinte num célebre artigo do *Ordine Nuovo* ('Due rivoluzioni'), isto é, a conquista do Estado numa batalha campal definitiva e o empenho da máquina estatal para transformar coercitivamente a sociedade, não pode se constituir no arquétipo da revolução proletária. A Revolução de Outubro, portanto, era considerada a última revolução do século XIX. A passagem na qual o conceito de 'guerra de posição no terreno político' é formulado da maneira mais expressiva faz referência – da mesma forma quando Gramsci enuncia a concepção de hegemonia – à disputa que havia contraposto Lenin (tática da 'frente única') a Trotski (teoria da 'revolução permanente'), a respeito dos modos de desenvolver a luta revolucionária depois do 'grande ato metafísico' de Outubro" (VACCA, s. d.).

de canalizar o movimento histórico para limites traçados previamente pela classe dirigente no poder.

No contexto brasileiro, a aplicação do conceito gramsciano de revolução passiva fornece subsídios importantes para compreender de que modo formou-se uma tradição política conciliatória no país[103]. Ele serve para explicar, entre outros aspectos, como se deu o processo de modernização conservadora que foi introduzido no país e que promoveu a transformação das grandes propriedades rurais em empresas capitalistas agrárias "[...] e, por outro, com a internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em um país industrial moderno" (COUTINHO, 1989, p. 121).

Coutinho (1989, p. 122) destaca que o processo de revolução passiva assume um caráter diferente de uma revolução popular, que tenha origem nos estratos mais baixos de uma sociedade, com traços predominantemente jacobinos. A revolução passiva implica sempre a presença de dois elementos fundamentais na sua constituição: a restauração e a renovação.

> O da "restauração" (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical 'de baixo para cima') e o da "renovação" (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes).

Para Coutinho (1989, p. 123), "não seria difícil documentar também nas principais transformações 'pelo alto' que tiveram lugar no Brasil a presença dos dois momentos apontados por Gramsci", sendo um exemplo emblemático para o autor a instauração da ditadura estadonovista em 1937.

---

[103] Um retrato preciso da aplicação do conceito gramsciano de revolução passiva no Brasil é oferecido por Werneck Vianna (1996): "Assim, neste país que desconhece a revolução, e que provavelmente jamais a conhecerá, ela não é uma ideia fora do lugar, como não o foi o liberalismo que inspirou a criação do seu Estado-nação. Com efeito, o Brasil, mais que qualquer outro país da América Ibérica, esta vasta região do continente americano que chega à modernização em compromisso com o seu passado, pode ser caracterizado como o lugar por excelência da revolução passiva. Como notório, aqui, a história da ruptura com o pacto colonial, do processo da Independência e da formação de um novo Estado-nação, diferiu da experiência da América Hispânica, que se revestiu, ao menos em seu impulso inicial, das características de um típico processo revolucionário nacional-libertador, abortado, no caso brasileiro, pelo episódio da transmigração da família real, quando a Colônia acolhe a estrutura e os quadros do Estado metropolitano. O nativismo revolucionário, sob a influência dos ideais do liberalismo e das grandes revoluções de fins do século XVIII, desde aí começa a ceder terreno à lógica do conservar-mudando, cabendo à iniciativa do príncipe herdeiro da Casa Real o ato político que culminou com o desenlace da Independência, em um processo clássico de cooptação das antigas lideranças de motivação nacional-libertadora".

Esse foi o ponto culminante do agitado período iniciado em 1922, com a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a primeira revolta tenentista[104] e que teve continuidade ao longo das décadas de 1920 e 1930.

Retratando esse momento fundamental de formação do Estado brasileiro aduz Coutinho (1989, p. 123):

> Naquele período, o movimento operário lutava pelas conquistas de direitos políticos e sociais, enquanto as camadas médias urbanas emergentes exigiam uma maior participação política nos aparelhos de poder. Essas pressões "de baixo" (que não raramente assumiam a forma de um "subversivismo esporádico, elementar, desorganizado") fizeram com que um setor da oligarquia agrária dominante, o setor mais ligado à produção para o mercado interno, se colocasse à frente da chamada Revolução de 1930. O triunfo dessa revolução levou à formação de um novo bloco de poder, no qual a fração oligárquica ligada à agricultura de exportação foi colocada em uma posição subalterna, ao mesmo tempo em que se buscava se cooptar a ala moderada da liderança político-militar das camadas médias (os tenentes). Mas o caráter elitista desse novo bloco de poder fazia com que os setores populares permanecessem marginalizados. Eles ainda não estavam suficientemente organizados; eram representados apenas pelo débil Partido Comunista e por um pequeno grupo de tenentes de esquerda, entre os quais Prestes, que haviam se recusado a participar da Revolução de 1930.

A noção gramsciana de revolução passiva permite uma melhor visualização das mudanças estruturais que, em países como o Brasil, sempre ocorreram "pelo alto", sem nenhuma ou com mínima participação e envolvimento populares, alijando os setores mais desprovidos social e economicamente das decisões de grande alcance e repercussão no país. Ele é um conceito muito próximo da ideia de conciliação política que vem alimentando, sobretudo no Brasil, um modo elitista de fazer e realizar a política nacional e que remonta à própria constituição e estruturação do Estado brasileiro no século XIX.

Diferentemente da Itália, não houve no Brasil um processo de unificação nacional. O país deixou de ser colônia portuguesa em 1808, passando à condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves com a vinda da família real que, em meio às guerras napoleônicas, resolve transladar-se para o Brasil a fim de proteger-se. Tornou-se um império em 1822, com um processo de independência peculiar que mantém, quase na sua totalidade, as mesmas estruturas e características institucionais herdadas de Portugal.

Em virtude desse contexto, o império brasileiro que surgiu no século XIX não convivia com grupos que nutriam forte oposição ao poder real, ou mesmo facções políticas

[104] Segundo o historiador mineiro Francisco Iglesias (1993, p. 222), "Em breves palavras, o tenentismo é a cristalização do descontentamento do Exército com os rumos políticos. Se ele havia tido papel decisivo na instituição do governo, militares foram os autores imediatos do 15 de novembro de 1889, se dominaram o primeiro período, sentem-se depois alijados".

separatistas, à exceção da província Cisplatina[105]. Era um Estado bastante centralizado politicamente e sobre o qual o Imperador D. Pedro I exercia um poder pleno e absoluto que foi ampliado sob o Reinado de D. Pedro II.

O Brasil gozou de estabilidade política durante quase todo o Império. Houve certo abalo durante o período regencial (1831-1840), devido aos diversos movimentos sediciosos então ocorridos, e até meados do século XIX, mas alcançou no reinado de D. Pedro II (1840-1889) a tranquilidade necessária para que fosse mantida a integridade territorial, respeitada a ordem jurídica e garantido o desenvolvimento institucional do país.

Mesmo passando por um processo de formação tão diverso do italiano, o conceito de revolução passiva de Gramsci é plenamente aplicável para o entendimento da realidade brasileira, pois, como sustenta Werneck Vianna (1996):

> Se as revoluções passivas europeias têm sua origem no rastro do ciclo revolucionário de 1789 a 1848, tal como no estudo clássico de Gramsci sobre o *Risorgimento* italiano, a mesma raiz está presente na formação do Estado-nação no Brasil – a transmigração da família real portuguesa para a Colônia é devida a um movimento defensivo quanto à irradiação, sob Napoleão, da influência da Revolução Francesa. Mas esse movimento defensivo era, por natureza, ambivalente: o que significava conservação na metrópole importaria conservação-mudança na Colônia. Nesse sentido, embora consistindo em um processo desferido na periferia do mundo e sem alcance universal, é marca da revolução passiva no Brasil a sua precocidade, o que certamente dotou, mais tarde, suas elites políticas de recursos políticos a fim de manter sob o controle o surto libertário que, originário das revoluções europeias de 1848, se disseminou pelo Ocidente.

O conceito de revolução passiva gramsciano contribui para investigar e compreender os fundamentos do regime ditatorial brasileiro de 1964-1985 que, por variadas formas, conseguiu alcançar um considerável grau de adesão e consenso de amplos setores das camadas médias, do empresariado e de lideranças religiosas do país.

É sabido que o panorama político e governamental anterior ao golpe militar de 1964 trilhava um caminho bastante diverso do que sempre foi a tradição política brasileira de perfil elitista e distante dos verdadeiros anseios populares. O Presidente João Goulart, face às dificuldades que vinha encontrando para governar o país, buscava cada vez mais apoio e legitimação nas camadas e grupos sociais mais desprovidos, nos setores mais marginalizados, para o conjunto de medidas e ações governamentais que desejava introduzir no Brasil.

João Goulart deu início a um programa de reformas estruturais, inéditas em um país caracterizado pela continuidade em detrimento da transformação social, restringindo

[105] A Província Cisplatina fez parte do Império brasileiro até 1828, tornando-se independente e constituindo-se então na atual República Oriental do Uruguai.

investimentos estrangeiros e promovendo uma política de cunho populista voltada para o enfrentamento de questões que, tradicionalmente, freavam qualquer projeto desenvolvimentista[106].

Sobre o governo do Presidente João Goulart são validas as observações de Alves (2005, p. 24):

> O governo de Goulart promovera uma série de restrições aos investimentos multinacionais, configuradas, entre outras medidas, numa severa política de controle das remessas de lucros, de pagamento de *royalties* e de transferência de tecnologia, assim como em legislação antitruste e em negociação para a nacionalização de grandes corporações estrangeiras. Adotou também uma política nacionalista de apoio e concessão de subsídios diretos ao capital privado nacional, sobretudo aos seus setores não vinculados ao capital estrangeiro.

As decisões de Goulart tiveram uma repercussão negativa nos setores mais conservadores alinhados com o capital estrangeiro. Tais setores passaram a engrossar as fileiras de oposição ao Presidente que ousava questionar o latifúndio no Brasil, defendendo a reforma agrária como necessária ao desenvolvimento nacional.

O golpe de 1964 representou uma parada brusca no processo de modernização e democratização que seria fomentado pelo governo Goulart. Fez cessar um plano de ação econômica (Plano Trienal) e um conjunto de medidas administrativas que buscavam estimular a organização e a participação de grupos e segmentos sociais historicamente excluídos dos grandes debates e decisões nacionais.

É justamente como uma contrarrevolução, como a ponta de lança de uma revolução passiva à brasileira, que o movimento militar de março de 1964 caracterizou-se, colocando um ponto final nas novas propostas políticas e nas expectativas geradas pelo governo João Goulart[107]. Os militares impuseram a sua vontade e reafirmaram o compromisso "pelo alto" que sempre caracterizou o agir político no país.

---

[106] Em dezembro de 1962 foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social por Celso Furtado, Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, e Santiago Dantas, Ministro da Fazenda, visando a conter o crescimento da inflação, que já ultrapassava 50% em 1962, pelo estabelecimento das chamadas "reformas de base". O plano objetivava subsidiar a ação econômica do governo João Goulart, prevendo metas para o período de 1963 a 1965, mas não alcançou o sucesso esperado por seus idealizadores. Destacando o lado social e as medidas inovadoras de Goulart, afirma Almeida (2004, p. 12) que "o processo inflacionário e as crises políticas com que se defrontou o governo Jango combinaram-se para frustrar os objetivos desenvolvimentistas do plano, que buscava retomar o ritmo de crescimento do PIB [produto interno bruto] da fase anterior (em torno de 7% ao ano), ao mesmo tempo em que pretendia, pela primeira vez, contemplar alguns objetivos distributivistas. Estavam previstos, em seus âmbito, a realização das chamadas 'reformas de base' (administrativa, bancária, fiscal e agrária), ademais do reescalonamento da dívida externa".

[107] Observa Coutinho (1989, p. 124) que: "Essas indicações valem em grande medida para compreender os objetivos do regime ditatorial instaurado no Brasil depois de 1964. Como veremos adiante, ele não pode ser caracterizado como um regime fascista 'clássico'; mas seus objetivos de política econômica têm fortes

3.3. VISÕES SOBRE A CONCILIAÇÃO NO PENSAMENTO HISTÓRICO-POLÍTICO BRASILEIRO

3.3.1. Michel Debrun: a conciliação como um arquétipo político-ideológico brasileiro

Michel Debrun, pensador francês que viveu muitos anos no Brasil, dedicou boa parte de sua obra à compreensão da história e da política brasileira e ao modo como se deu a formação nacional. Propôs novas e originais interpretações, a exemplo do que denominou de "arquétipos políticos-ideológicos brasileiros"[108].

O autor, ao explicitar o que seriam esses arquétipos políticos-ideológicos, sustentava que a história brasileira possuía traços políticos permanentes que se renovavam no tempo, mas sempre se faziam presentes, ainda que de maneira latente e velada, constituindo uma tradição política nacional.

Segundo Debrun (1983, p. 17):

> Se é assim talvez seja possível, embora a ideia seja à primeira vista bastante reacionária, sugerir a existência de arquétipos políticos brasileiros. Ou melhor, de arquétipos políticos-ideológicos, isto é, de formas permanentes de pensamento e ação política. Formas que são sempre ao menos latentes. Uma ou outra, porém, fica sempre no centro da cena política. Seja porque domina o "espaço político verbal",

---

semelhanças com os do fascismo italiano: as forças produtivas da indústria, através de uma intervenção maciça do Estado, desenvolveram-se intensamente, com o objetivo de favorecer a consolidação e a expansão do capitalismo monopolista. A estrutura agrária, por seu turno, mesmo conservando o latifúndio como eixo central, foi profundamente transformada sendo hoje predominantemente capitalista. A camada tecnocrático-militar, que se apoderou do aparelho estatal, certamente controlou e limitou a ação do capital privado na medida em que submeteu os interesses dos 'múltiplos capitais' ao 'capital em seu conjunto'; mas adotou essa posição 'cesarista' precisamente para manter e reforçar o princípio do lucro privado e para conservar o poder das classes dominantes tradicionais, quer da burguesia industrial e financeira (nacional e internacional), quer do setor latifundiário que ia se tornando cada vez mais capitalista".

[108] Segundo Bock, Furtado e Teixeira (2009, p. 87), "Arquétipos são os elementos antigos que tiveram a função de criar as condições para a compreensão da alma humana. Os povos antigos, na origem da civilização, quando se deparam com o mistério da existência (como o reconhecimento da morte, a noção de infinito etc.) buscaram a compreensão possível do fenômeno ou da dúvida. A explicação é geralmente alegórica e está na base da elaboração dos mitos, das tradições e das religiões. As formas figurativas e resumidas dessas explicações da alma humana se consolidam no que Jung chama de arquétipo. É o caso do arquétipo da mãe, que pode ser identificado no mito inca da Pachamama. Trata-se da mulher que seria a mãe original, a primeira mãe, e que simboliza a fertilidade. Qualquer visitante que percorra a região de Cuzco, onde se encontram as ruínas de Machu Picchu, poderá comprar esculturas que representam esta figura lendária. É o mesmo arquétipo que está configurado na figura da Virgem Maria para os católicos, que seria a mãe original porque é a mãe de Deus".

> como foi durante a segunda metade do século XIX e a República Velha, o caso do liberalismo – já desalojado, este, do "espaço político real" pela "conciliação". Seja porque domina o espaço político real, como justamente a "conciliação" desde os anos de 1850 até os anos 20 deste século, aproximadamente. A partir dos anos [19]20 (ou mesmo dos anos [19]10, se lembrarmos a presidência de Hermes da Fonseca) e até o momento, "conciliação" e autoritarismo "desmobilizador" se revezam no papel hegemônico efetivo, em que pese o brilho verbal episódico do liberalismo, por exemplo quando da elaboração da carta de [19]34 ou na pregação – antes e pós-[19]64 – da UDN "moralizante".

A conciliação, o autoritarismo mobilizador[109], o autoritarismo desmobilizador[110], o liberalismo "à brasileira"[111] e o messianismo[112] seriam as espécies do que Debrun (1983) identificava como os arquétipos políticos-ideológicos presentes na realidade brasileira. Eles seriam uma constante na vida política brasileira, caracterizando-se por serem "ao mesmo tempo irredutíveis entre si e parentes próximos. Isto é, indefinidamente substituíveis uns aos outros, dependendo das circunstâncias que apontam para a predominância momentânea ou durável de tal ou qual deles" (DEBRUN, 1983, p. 17).

Esses arquétipos fizeram-se presentes em diferentes momentos da história brasileira, influenciando o modo como as elites conduziram e levaram a efeito as suas decisões políticas. Mas ressaltava o autor que a conciliação é o arquétipo dominante, a forma mais presente e recorrente do agir político nacional.

Tal fato é facilmente constatado quando, como informa Martins (2010), a história brasileira registra que ocorreram mais de 100 atos normativos (decretos imperiais, leis, decretos-lei, decretos legislativos etc.) concedendo variados tipos de anistia no Brasil entre

---

[109] O "autoritarismo mobilizador" pode ser definido pela busca do apoio das massas populares aos projetos políticos das elites dominantes. Esse arquétipo pode ser identificado, dentre outros momentos históricos, no movimento integralista. Silva (2004, p. 88) informa que, "assim como nos anos [19]30 tivemos o integralismo e a ideologia da 'recristianização' pregada pelos pensadores católicos, nos anos [19]50 e [19]60 presenciou-se o mobilizacionismo do ISEB [Instituto Superior de Estudos Brasileiros] e dos CPCs [Centros Populares de Cultura]".

[110] O "autoritarismo desmobilizador" é, ao lado da conciliação, a segunda mais importante estratégia política utilizada pelas elites políticas no Brasil. Para Silva (2004, p. 90), esse arquétipo "destaca o suposto amorfismo da sociedade brasileira, além da irracionalidade do comportamento coletivo dos grupos dominados. Para evitar a desagregação da ordem, decorrência lógica da ausência de direção no âmbito da sociedade civil, o Estado surge como instituição redentora".

[111] O "liberalismo à brasileira" é definido como o arquétipo que dominou até o reinado de D. Pedro II, quando foi substituído pela conciliação. Para Silva (2004, p. 88), "O liberalismo era autêntico, mas válido para pouquíssimos. Constituía o apanágio de homens que, por não terem inquietações quanto à ordem socioeconômica, podiam se dedicar a problemas puramente políticos, e observar as regras do jogo democrático".

[112] O "messianismo" é denominado por Debrun (1983, p. 139) como o "arquétipo dos oprimidos". Decorre para o autor do "caráter vertical da estrutura de autoridade brasileira, refletido na estrutura de poder, tem suscitado durante muito tempo a marginalização quase total de certos grupos. Não admira que esses grupos, quando não adotaram religiões de resignação, tenham escolhido a revolta incondicional e/ou os sonhos milenaristas que são mais utopias, no sentido de Mannheim, do que propriamente ideologias. E que isso se tenha repetido 'arquetipicamente', em resposta a acentuações da marginalização".

1654 e 1979. Essas objetivaram atingir segmentos diversos que englobaram os participantes de movimentos insurrecionais, revoltas populares e tentativas de golpes, tanto militares quanto civis, que planejaram ou ousaram investir contra a ordem política e os poderes constituídos.

O grande número de dispositivos indica que a via pactuada constituiu uma preferência nacional. Serviu para reequilibrar as forças políticas em oposição, pois os movimentos contestatórios, na maioria das vezes, foram liderados por elites dissidentes ou marginais que estavam ávidas por exercer alguma parcela de poder.

No que atine ao período ditatorial de 1964-85, é possível afirmar, baseado na leitura de Debrun (1983), que o autoritarismo desmobilizador[113], o segundo arquétipo político-ideológico brasileiro mais utilizado, foi o que predominou na maior parte do tempo: ele serviu de referencial para o conjunto das medidas adotadas durante o desenrolar do regime.

O Estado brasileiro de 1964-1985 teve na renovação do pensamento autoritário[114] e na ideologia da segurança nacional[115] os seus pilares de sustentação, propiciando que as elites castrenses levassem a termo políticas públicas educacionais, censórias e econômicas, bem como realizassem grandes investimentos em propaganda política. Havia o desejo de moldar o imaginário social para a implantação do seu projeto de nação; como afirma Fico (1997, p. 74), havia "o anseio pelo Brasil grande".

Ensina Silva (2004, p. 90) que:

> O autoritarismo desmobilizador tem dividido com a "conciliação" o papel de ideologia dominante na cena política brasileira. A história brasileira pós-[19]30 tem mostrado isso, pois o populismo nunca teria passado de uma espécie de "conciliação". Por outro lado, o autoritarismo desmobilizador caracterizou tanto a ditadura estadonovista, quanto o regime oriundo do golpe de 1964. Já os "ensaios" de autoritarismo mobilizador, ocorridos entre os anos de 1961 e 1964, "não tiveram tempo nem de se firmar nem de preparar sua auto-superação num projeto autenticamente revolucionário" [...].

---

[113] Julian Borba (2011) oferece uma contribuição ao tema no artigo "O 'autoritarismo desmobilizador' no Brasil: estrutura de argumentação, trajetória e atualidade".

[114] No âmbito das Ciências Sociais há um grande número de análises sobre o que se denomina "pensamento autoritário brasileiro". A obra *Ideologia autoritária no Brasil 1930/1945*, de autoria de Jarbas Medeiros, é um clássico na matéria, apresentando um panorama didático das várias tendências. Vale também a leitura da obra *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*, de autoria de obra Ricardo Silva (2004).

[115] O Padre Joseph Comblin, religioso belga que viveu muitos anos no Brasil, é o autor da obra *A ideologia da segurança nacional*, que consiste em um estudo minucioso desta doutrina que, nas palavras de Comblin (1978), propõe uma extraordinária simplificação do homem e dos problemas humanos, pois tornam a guerra e a estratégia a única realidade disponível e a resposta para tudo.

O autoritarismo desmobilizador fomentou representações positivas do Brasil, do "Brasil potência", do Brasil "país do futuro", estratégias que serviram para desarticular socialmente a população e estimular a confiança no regime, notadamente durante o governo Médici, em que ocorreram altos índices de crescimento econômico. Os militares buscaram, como nota Fico (1997, p. 19), construir uma "visão otimista sobre o país que se contrapõe e ofusca outra de cunho pessimista".

Essa reinvenção do otimismo[116] tornava a dominação do regime militar ainda mais legítima, mais eficaz, realidade que somente vai ser alterada com os problemas econômicos decorrentes do fim do "milagre econômico" e com as mudanças no panorama político internacional[117].

Foi durante o governo Geisel e a sua política de distensão lenta, gradual e segura que se sinaliza o restabelecimento da conciliação como arquétipo predominante, o que decorreu de mudanças políticas que propiciaram um espaço para o diálogo e a composição.

Nas palavras de Couto (1998, p. 134):

> É com Geisel que a ditadura começa a ser progressivamente desmontada. Apesar da densa concentração de poder nas mãos do Presidente, a oposição cresce. A sociedade civil renasce politicamente, inclusive como força fundamental do processo de abertura. A censura à imprensa diminui e depois acaba. A linha dura [é] contida, o aparelho de repressão política [é] controlado. Não obstante recuos, desvios e casuísmos, a liberalização política se impõe e avança significativamente.

Havia o interesse do retorno à normalidade democrática, da transferência do poder político das mãos dos militares, desejo que era compartilhado tanto pelas elites civis quanto pelas castrenses. Estas últimas já se ressentiam da falta de legitimidade para o exercício do poder político e, sobretudo, enfrentavam problemas internos de hierarquia e disciplina gerados pela politização excessiva em seus quadros.

Há que ficar claro que em Debrun (1983) o arquétipo político da conciliação não significa o que se entende tradicionalmente por conciliação, ou seja, um acordo entre antagonistas que possuem um peso político equivalente, mas reflete um instrumento de

---

[116] Essa expressão serve como título para um livro de Carlos Fico, originalmente sua tese de doutorado, em que analisa a propaganda política, realizada pelo regime militar, durante o período de 1969-1977.

[117] A eleição de Jimmy Carter para Presidente dos Estados Unidos (1977-1981) significou uma mudança significativa da postura desse país em direção a uma política de promoção e de defesa dos direitos humanos. Um exemplo que bem ilustra a política estadunidense, a partir do governo Carter, foi a concessão de asilo político ao ex-Governador Leonel Brizola, um dos maiores opositores do regime militar, em setembro de 1977, quando foi expulso do Uruguai.

dominação, da imposição da vontade de uma parte que é dominante sobre outra já dominada, significando um fechamento do espaço deliberativo e do diálogo.

A seguinte passagem de Debrun (1983, p. 15) ajuda a visualizar a situação:

> Mas o que está focalizado, sobretudo, nesta série de ensaios é a conciliação a nível político. "Conciliação" e que falaremos sempre entre aspas. Pois não corresponde ao que geralmente se entende por conciliação política, a qual está concebida como um acordo entre atores – grupos ou indivíduos – de um peso mais ou menos igual. Ou, pelo menos, nenhum dos dois poderia esmagar o outro. Ora, a ideia apresentada à sociedade neste livro é que a "conciliação", no Brasil, sempre pressupôs o desequilíbrio, a dissimetria dos parceiros, e não seu equilíbrio. Tanto a nível micropolítico do engenho, da fazenda, da empresa, da repartição pública etc, como no nível macropolítico da constituição e manutenção do poder central, a "conciliação" não se desenvolveu para evitar brigas incertas e custosas entre contendores de força comparável. Mas, ao contrário, para formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e os outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários.

A partir do modelo analítico proposto por Debrun (1983), pode-se deduzir a existência de duas espécies de conciliação política baseados no arquétipo da conciliação no Brasil: a conciliação impositiva, que não é verdadeiramente um acordo, mas uma imposição de vontade de uma das partes sobre a outra, algo reiterado na política pátria; a conciliação compromisso, decorrência de um acordo político entre contendores com recursos equilibrados, realidade que ocorreu poucas vezes na história nacional, mas que pode ser identificada no processo de abolição da escravidão no Brasil, no século XIX, e na atual discussão sobre a Justiça de Transição no Brasil.

A Lei de Anistia de 1979, base jurídica que permitiu o avanço do processo de distensão do regime militar no Brasil, é um típico exemplo de uma conciliação impositiva. Essa característica pode ser identificada no fato de que não se tratou de um acordo político, não decorreu da vontade livre dos envolvidos, mas foi oriunda das imposições do regime militar para o avanço da democratização no país.

Há que se acrescentar que a Lei nº 6.883/79 insere-se entre as denominadas "leis de autoanistia", categoria jurídica já reconhecida pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)[118], ou seja, são espécies normativas promulgadas por governos

[118] A Corte Interamericana de Direitos Humanos já estabeleceu uma sólida jurisprudência pela invalidade jurídica das denominadas lei de autoanistia, as quais se encontram em descompasso com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. São exemplos paradigmáticos os casos *Barrios Altos vs. Peru*, *La Cantuta vs. Peru*, *Almonacid Arellano vs. Chile*. A Corte decidiu que havia a necessidade de os estados reclamados adequarem as suas legislações internas aos ditames da Convenção Interamericana, não podendo as leis de autoanistia criar embaraços à responsabilização dos agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos.

ditatoriais visando a eximir suas responsabilidades por graves delitos praticados durante o regime militar respectivo.

O caráter de autoanistia da Lei nº 6.883/79 foi reconhecido pela CIDH em outubro de 2010, na decisão proferida no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, quando foi declarada a incompatibilidade de suas disposições com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

> Quanto à alegação das partes a respeito de que se tratou de uma anistia, uma autoanistia ou um "acordo político", a Corte observa, como se depreende do critério reiterado no presente caso (*supra* par. 171), que a incompatibilidade em relação à Convenção inclui as anistias de graves violações de direitos humanos e não se restringe somente às denominadas "autoanistias". Além disso, como foi destacado anteriormente, o Tribunal, mais que ao processo de adoção e à autoridade que emitiu a Lei de Anistia, se atém à sua *ratio legis*: deixar impunes graves violações ao Direito Internacional cometidas pelo regime militar. A incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana nos casos de graves violações de direitos humanos não deriva de uma questão formal, como sua origem, mas sim do aspecto material na medida em que violam direitos consagrados nos artigos 8 e 25, em relação com os artigos 1.1. e 2 da Convenção.

O arbítrio e a feição de autoanistia, presentes na origem da Lei nº 6.683/79, permitem inferir que esta representou uma conciliação por imposição, ou seja, uma prática conciliatória do possível, do que era alcançável, mas não desejável naquele contexto político específico.

3.3.2. Paulo Mercadante: a conciliação e a consciência conservadora no Brasil

A obra *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*, de autoria do historiador mineiro Paulo Mercadante e publicada em 1965, foi contemporânea do processo de estruturação do regime ditatorial brasileiro iniciado um ano antes, com a deposição do então Presidente João Belchior Marques Goulart.

O movimento de março de 1964 ainda se organizava para a imensa tarefa que havia avocado, existindo sérias divergências entre as facções militares quanto à duração e à abrangência da intervenção que vinham promovendo na vida política brasileira. Pairavam muitas incertezas quanto ao rumo a ser adotado pelo governo do General Humberto de Alencar Castelo Branco.

O livro de Mercadante (2003) analisa o processo de formação brasileira no século XIX pelo prisma da conciliação, enfocando o contexto histórico e político existente durante o

período imperial[119]. O autor formula uma interpretação que nega um caráter conflitivo aos momentos cruciais da história nacional, defendendo que no país sempre houve uma preferência pela conciliação de classes, pelo acerto entre grupos políticos distintos, em vez de, propriamente, o estabelecimento de uma luta de classes ou a adoção de verdadeiros modelos revolucionários.

A tendência à conciliação foi percebida por Paulo Mercadante como uma característica nacional, decorrendo da reiterada recusa histórica aos radicalismos, às soluções extremadas, o que era visto pelo autor de modo bastante salutar. Essa formulação foi bastante conveniente, no momento de sua publicação, aos interesses do regime militar ditatorial que se instalava no poder e que necessitava, urgentemente, de justificativas para a violência institucional que vinha cometendo.

A boa recepção da obra de Paulo Mercadante, pelos setores militares e conservadores da época, é apontada por Gonçalves (2009, p. 145) na seguinte passagem:

> *A consciência conservadora no Brasil* (1965) foi lançada logo após o golpe de 1964, quando a intelectualidade dissonante já sofria perseguições – conforme mostramos no segundo capítulo. Mercadante, enquanto intelectual orgânico da burguesia, membro do a.h.f. [aparelho de hegemonia filosófico] IBF [Instituto Brasileiro de Filosofia]/Convivium, trabalhava para o regime ditatorial que acabava de ser instalado. Assim, esta obra – expressão da práxis de seu autor – foi de grande valia para a intelectualidade conservadora, pois ela interpreta o Brasil a partir do conceito de "conciliação de classes", nega a luta de classes. Esta interpretação pode ser construída porque há um escamoteamento deliberado dos momentos de lutas sociais que permearam a história do Brasil no século XIX. Neste sentido, a obra é um exercício de reforma conservadora do hegelianismo, de mutilação de dialética da história.

Ao voltar-se para a história nacional, Mercadante (2003) pretendeu demonstrar de que forma, logo nos primórdios, estabeleceu-se uma mentalidade conservadora e conciliatória

[119] Mello e Souza (2003, p. 16), na apresentação de *A consciência conservadora no Brasil*, discorre sobre a hipótese básica que é levantada por Paulo Mercadante no decorrer de sua obra, afirmando que: "Qual é a sua hipótese básica? A de que prevalece no comportamento político brasileiro preferência clara pela busca da conciliação. Atitude que se constrói lentamente no tempo. Surge pouco a pouco, estimulada pela forma particular em que se combinam, entre nós, elementos de origem sociocultural, oriundos da forma em que se organiza o processo colonizador, e a visão de mundo desenvolvida por nossa elite política e intelectual. Em outras palavras, sem o sistema de trabalho escravo não haveria a luta antiescravista que atormentou a vida do Segundo Império, com sua complicada constelação de comportamentos em busca de ajuste e ocorrências político-econômicas por ela influenciadas; mas sem a monocultura de exportação não haveria a dinâmica que levou ao sistema de trabalho escravo; sem o transplante de instituições e valores dominantes na aristocracia portuguesa da era mercantilista não haveria o modelo organizacional e o perfil cultural que veio a produzir a síndrome da casa-grande e o mesmerismo basbaque de uma cultura que não se ajustava a nossa realidade geopolítica. Fomos filhos espúrios de hábitos que produziram a estratégia da cópia e a rotina da subserviência cultural diante da Europa, querendo à força ser ingleses ou franceses, vestindo-nos de casimira e calçando polainas de lã em pleno trópico ardente".

no país. Tal situação, em sua perspectiva, renovava-se periodicamente no contexto político pátrio e fazia parte da própria formação brasileira.

O autor inicia a sua abordagem discutindo o período do domínio colonial português sobre o Brasil, investigando os antecedentes históricos e sociais que permitiam identificar, nessa primeira fase, a presença da conciliação política.

Para Mercadante (2003), o Brasil é uma decorrência do conjunto de fatores que permitiram o processo de expansão marítima portuguesa, dos séculos XV e XVI, no que ficou conhecido como "as grandes navegações". Ele surge de um compromisso estabelecido entre uma espécie de feudalismo português, que foi introduzido logo no início do período colonial, e um capitalismo mercantil, que necessitava de novos mercados e matérias primas para desenvolver-se.

Nas palavras de Mercadante (2003, p. 63):

> Singular é pois o compromisso que se consagra. O expandir marítimo promove-se por uma dinâmica de mercadores através de métodos baronais. Os vassalos nobres do Estado, cujas manobras haviam provocado o desbancamento do comércio veneziano, acabam por dominar-se pelos fitos lucrativos comuns aos mercadores, embora sob roupagens de velhos sentimentos.

É nessa conjuntura que a Coroa portuguesa inicia a ocupação de seus novos domínios, não se preocupando, diferentemente da postura adotada pelos espanhóis, em desenvolver a sua colônia, em criar instituições e padrões societários similares aos já existentes na Europa, preferindo promover uma colonização predatória, de cunho meramente exploratório das matérias primas e riquezas de fácil extração[120].

Em virtude desses fatores Mercadante (2003) não procede a uma elaboração mais pormenorizada da conciliação política no Brasil Colônia, pois não havia nessa quadra histórica um Estado brasileiro, independente e organizado politicamente, que fosse detentor de uma vontade e de um sentimento nacional. O autor restringe-se a examinar a questão da

[120] Cuidando de Portugal e do modo como esse país procedeu à colonização e à exploração das terras brasileiras, aduz Mercadante (2003, p. 64): "O Estado, incumbido de substituir o arcabouço capitalista, idealiza a exploração das novas terras nas normas senhoriais da guerra de pilhagem, da apropriação das riquezas por meio fiscal, beneficiando os nobres usufrutuários das vantagens nobiliárquicas, de vencimentos de funções administrativas e militares. Acentua o visconde de Carnaxide que durante os dois primeiros séculos de colonização o regime era de déficits sucessivos, não dando a receita para cobrir os serviços públicos da colônia, isto é, marinha, Exército, funcionalismo, obras públicas e lista eclesiástica. O Estado passara a não suportar seu próprio aparelho burocrático e na segunda metade do século XVI tanto o rei de Portugal como o de Espanha se tornaram devedores das dinastias financeiras europeias dos Fuggers e Welsers. Durante os séculos de colonização, apesar dos grandes lucros canalizados para as empresas particulares e para os comerciantes, não pôde o grupo mercantil português realizar a revolução industrial e consequentemente libertar-se da natureza mercantil de seu capitalismo".

exploração mercantilista e a posição de atraso e de dependência econômica de Portugal para com as demais nações europeias.

Foi somente no contexto da independência brasileira, ocorrida em 1822, que o autor identifica de maneira mais visível e definida a existência de um "espírito de conciliação que provinha de todo o processo histórico nacional" (MERCADANTE, 2003, p. 95)[121].

O movimento que levou à independência brasileira, em 1822, foi um dos primeiros momentos na história pátria em que se tornou evidente a existência da conciliação política como uma peculiaridade da política nacional e detentora de características próprias. Ela significou "um tranquilo rompimento, após sucessivos protestos de união e desavenças domésticas, participando como juiz de família a indefectível diplomacia britânica" (MERCADANTE, 2003, p. 96).

Enquanto os demais países da América Latina foram sacudidos por movimentos revolucionários e guerras nacionais, que instituíram modelos republicanos de governo, no Brasil houve a adoção da forma monárquica[122]. Esse fato deu ampla continuidade aos ideários políticos e sociais portugueses aqui introduzidos e reforçados pela vinda da Corte, em 1808, para o Rio de Janeiro no bojo da invasão napoleônica sobre a Península Ibérica.

Com o país independente teve início a fase de elaboração das instituições políticas nacionais, de suas estruturas governamentais, o que tornou necessário a feitura de uma Constituição política para o império brasileiro recém-instaurado.

Iglesias (1993, p. 139), tratando da Constituição imperial de 1824, afirma que:

> A chamada Constituição de 1824 é inteligente. Exprime a sua época, não no que havia de mais avançada, mas de moderação. Traduz a influência europeia, não a norte-americana. Sua principal fonte é a Carta de 1814, outorgada por Luís XVIII. O radicalismo de 1789 fora contido, é a vez da Restauração na França. Apresenta uma originalidade no Direito: a consideração de quatro poderes. Inspirado em Benjamim Constant, não se repete o esquema clássico dos três poderes, mas os três acrescidos de um, o Moderador. Constant falara mesmo em cinco. O Poder Moderador é exercido pelo imperador e visto como "a chave de toda a organização política".

[121] A conciliação enquanto uma forma de expressão do agir político nacional deve ser reconhecida enquanto um produto do século XIX, pois somente com um Brasil constituído em país livre, soberano e com instituições próprias, apesar de não originais, é que foi possível verificar os seus traços constitutivos e definidores.

[122] Segundo ensina Iglesias (1993, p. 122): "como se vê, só no Brasil houve governo monárquico por longo período: 67 anos. As demais experiências – no Haiti e no México – têm caráter quase tribal ou anedótico. A imposta por Napoleão III é uma farsa trágica. A Monarquia teve raiz no Brasil na transposição da Corte portuguesa e na Regência de um príncipe aqui deixado. Apesar da longa duração e de política bem coordenada, não lançou raiz. O continente permaneceu eminentemente republicano, como fica mais claro depois de 1889. A Monarquia brasileira realizou obra importante, principalmente na garantia da ordem e da unidade territorial: o país poderia ter corrido o risco de fragmentação quando da independência, pois não havia ainda o sentido nacional, mas só de regiões. O sentimento nacional se formou ao longo das décadas monárquicas".

A carta de 1824 exprimia o espírito conciliatório da época, introduzindo institutos e normas que visavam a evitar os radicalismos e a assegurar o conservadorismo nas mudanças sociais e políticas então implementadas. A centralidade e a unidade do poder na figura do monarca foram garantidas, no texto constitucional, pela criação do Poder Moderador.

Mercadante (2003, p. 124), no que denominou de "espírito do ecletismo tendencial" da Constituição de 1824, afirmava que:

> A carta outorgada em 1824 trazia, em seu contexto, o espírito do ecletismo tendencial aspirado pela conciliação de 1822. Foi toda ela decalcada sobre o modelo do projeto Constituinte de 1823, mas as arestas jacobinas cuidadosamente limadas. Em linhas gerais, as disposições eram tão generosas quanto as do projeto Antônio Carlos. Além de superior quanto à distribuição das matérias, havia propriedade de linguagem e melhor sistema administrativo.

Foram várias as novidades trazidas pela primeira constituição brasileira; dentre as principais, notemos que ela estabelecia a organização política e administrativa do Império; criava as províncias imperiais; adotava como religião oficial o catolicismo, sob o regime do padroado[123] e tratava da separação do poder político em quatro instâncias (Executivo, Judiciário, Legislativo e Moderador).

O Poder Moderador constituiu um dos pontos centrais da organização política e institucional do Império brasileiro, caracterizando-se, conforme estipulou a Constituição imperial de 1824, na "chave de toda a organização política" e permitindo que fosse atingida harmonia e equilíbrio entre as forças políticas então existentes[124]. Ao Imperador cabia o papel de apaziguador, de principal moderador das divergências e conflitos que irrompiam na sociedade novecentista.

É no longo reinado de Dom Pedro II, que durou aproximadamente 50 anos, que houve a utilização mais intensa desse poder pessoal[125]. É importante frisar que a educação e o

---

[123] "No Brasil Colonial e Imperial, a Igreja encontrava-se unida ao Estado através do regime do padroado. Por esse regime cabia à coroa portuguesa e, depois da independência, ao imperador do Brasil exercer uma função de proteção da Igreja Católica, reconhecendo o catolicismo como única religião verdadeira e, por isso, oficial e exclusiva da nação" (ANDRADE, 2007, p. 387).

[124] O Poder Moderador foi previsto no art. 98 da Constituição brasileira de 1824: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes políticos" (BRASIL, s. d.).

[125] Cunha (1990, p. 28), ao tratar do Poder Moderador na Constituição de 1824, tece as seguintes considerações: "Tema dos mais importantes, e menos focalizado a envolver o primeiro Imperador, foi o do Poder Moderador, estudado, quase sempre, com referência ao Segundo Reinado. Inspirado indiretamente por LOCKE (a prerrogativa, de que nos fala o autor inglês, foi muito bem conceituada, por DICEY, como 'o resíduo de autoridade discricionária ou arbitrária que, a qualquer momento, é deixada legalmente nas mãos da coroa'), e pela experiência britânica, tendo mesmo estudado em Oxford e Edinburgo, mas, confessadamente pelo Conde de

preparo a que foi submetido o Imperador desde muito jovem, quando ficou sob a responsabilidade de seus tutores, muito contribuiu para a forma como conduziu e exerceu suas funções imperiais e o Poder Moderador no transcorrer do século XIX: "[...] seus mestres imbuíam-lhe os hábitos adequados, modos frios, e ei-lo soberano sem tumultos sentimentais, o que lhe daria o necessário equilíbrio à política da moderação" (MERCADANTE, 2003, p. 251).

Em sua obra Mercadante (2003) destaca a formação recebida por Dom Pedro II como um dado significativo para a compreensão do panorama político do século XIX. O comportamento, as atitudes e as decisões que deveriam ser tomadas pelo Imperador adulto sobre os negócios do reino foram uma preocupação constante de seus tutores, sobretudo de Manuel Inácio de Andrade Souto Maior, o Marquês de Itanhaém[126].

Sobre o papel de relevo que o imperador desempenharia no decorrer do II Reinado, aduz Mercadante (2003, p. 250) que:

> Nascera no Brasil o imperador, independente através de uma fórmula de ajuste político. Vinha destinado, sobretudo por sua nacionalidade, a desempenhar uma função de apaziguamento dos espíritos conturbados. Ao redor de sua infância, já o ecletismo proclamava-se na eloquência de Monte Alverne: "Quem seria capaz de combinar os elementos decompostos na cratera revolucionária? Não é só uma fiança de paz que o Brasil possui no seu imperador. Ele é ainda o símbolo da unidade

---

CLERMONT-TONERRE, que via, no poder monárquico, 'os dois poderes distintos', o executivo, 'investido de prerrogativas positivas', e o real, 'sustentado por lembranças e tradições religiosas' (relembrem-se, entretanto, que o Conde de SAINT SIMON, no livro *Da reorganização da Sociedade Europeia*, fala de 'um terceiro poder que podemos chamar Poder Regulador ou Moderador'), elaborou BENJAMIN CONSTANT ('escrevendo a sua teoria constitucional, tinha os olhos fixos na Inglaterra', deixou claro ZACARIAS DE GOES – *Da natureza e limites do Poder Moderador*, p. 145, ed. de 1978), sabidamente um pensador elitista, que admitia ao lado da Câmara eletiva uma hereditária (paíria), e admirador da nobreza, a sua construção doutrinária, que colhia, juntamente com os poderes tradicionais, o Poder Real ou Neutro, que era '*le pouvoir Judiciaire des autres pouvoirs'* (*Politique Constitucionelle*, v. 1, p. 181) e uma 'revivescência do absolutismo' (BARBOSA LIMA SOBRINHO, Sobre o Poder Moderador, in JB, de 18-09-77), por obviamente, ter tentado conciliar o direito divino dos reis, com as tendências liberais. O art. 10, da Carta de 1824, consagrou-o e o Brasil foi, ao que tudo indica, o único Estado a praticá-lo, apesar de o terem acolhido, outrossim, as Constituições da França (1791), de Cádis (1812), da Costa Rica (1825), de Portugal (1826 – art. 71), e tacitamente, a da França, de 1814 ('*l'autorité tout entiére reside em France dans la personne du Roi*'), inspirada no modelo inglês e elaborada sob Luís XVIII. PRADO KELLY (O Fascínio da Democracia, p. 54, Agir, 1977) opina que, nessa Carta, teve ele 'vida fugaz'. O projeto de Constituição Espanhola de 1873 (a Espanha teve as Cartas de 1808, 1812, 1834, 1837, 1845, 1876, elaborada por Canovas, 1931 e 1978), obra de Pi y Margall, igualmente, o adotava, bem como à Federação Bolívar, na Constituição de Angostura, abrigava um Poder Moral".

[126] O Marquês de Itanhaém, segundo tutor de Dom Pedro II, teve uma importância muito grande na formação do Imperador. Segundo Carvalho (2007, p. 27), "o tutor preparou ainda, seguramente com a colaboração de frei Pedro de Santa Mariana, instruções a serem observadas pelos mestres na educação literária e moral de seu pupilo. Eram uma mistura de iluminismo, humanismo e moralismo. Itanhaém queria formar um monarca humano, sábio, justo, honesto, constitucional, pacifista, tolerante. Isto é, um governante perfeito, dedicado integralmente a suas obrigações, acima das paixões políticas e dos interesses privados". O documento preparado pelo Marquês de Itanhaém foram as *Instruções para serem observadas pelos Mestres do Imperador na Educação Literária e Moral do Mesmo Augusto Senhor*.

> nacional". É significativa a identificação que já faz o arremedo filosófico de unidade nacional e função moderadora.

Outro aspecto que Mercadante (2003) desenvolve para compreender a formação política, no século XIX, e o papel da conciliação nesse processo, refere-se ao modo de atuação do legislativo imperial em relação aos grandes temas de interesse nacional da época e a sua relação com a figura do Imperador Dom Pedro II.

Mercadante (2003) passa então a tratar da política da conciliação do Gabinete Paraná[127], introduzida em meados do século XIX, e das decisões conciliatórias a partir desse momento implementadas no parlamento brasileiro. Havia um desejo coletivo de evitar os radicalismos, as divergências e buscar a concórdia política, pois a sombra do conturbado período regencial (1831-1840) ainda se fazia presente.

O autor realiza uma história parlamentar, procurando nos debates ocorridos a presença da conciliação política, do compromisso celebrado entres as elites, em que a história surge como "a trajetória evolutiva da moderação" (GONÇALVES, 2009, p. 157). Ilustra esse cenário proposto por Mercadante (2003, p. 188) a seguinte passagem de seu texto:

> O malogro da Revolução Praieira [1848-1850] pusera em evidência o final do radicalismo, qual vinha de declínio em declínio desde o movimento pernambucano de 1817. Não comportava a situação do país novos embates, e as alas díspares de uma só classe social não tinham problemas em choque; ou, pelo menos, com o esmagamento da Praia, "ficou patente", percebe Joaquim Nabuco, "que não era viável o processo violento para imposição dos interesses da ala progressista da burguesia". O cansaço era proclamado pelo Itaboraís, Eusébios e muitos outros. Os espíritos reclamavam moderação e prudência.

Dentre os vários temas que foram amplamente debatidos no Parlamento brasileiro durante o século XIX, aponta o autor para a repercussão e a abrangência que teve a discussão sobre a abolição da escravidão naquele momento. Cuida em sua obra do que ficou conhecido como "a doutrina da abolição gradual", referindo-se ao conjunto de medidas legislativas que foram adotadas nessa seara, pois "tarde para salvar a escravidão, a tentativa de eliminá-la dilatoriamente seria iniciada através de uma política de reformas" (MERCADANTE, 2003, p. 202).

O autor demonstra de que forma foram introduzidas reformas e propostas legislativas que visavam a harmonizar o direito de propriedade dos senhores de escravos com os anseios abolicionistas, pois "em tese, a ideia de acabar com a chaga, sem ofensa ao direito de

[127] No quarto capítulo será retomada e aprofundada a discussão sobre o Gabinete Paraná e a política de conciliação no II Reinado.

propriedade e sem abalo à nossa agricultura, não sofre a menor contestação" (MERCADANTE, 2003, p. 205).

Mercadante (2003, p. 47), no "Prefácio" da 1ª edição de sua obra *A consciência conservadora*, bem resume a proposta de suas reflexões e afirma que:

> No período de formação nacional, que alcança os últimos anos do século XIX, a mentalidade conservadora brasileira haveria de distinguir-se da europeia por suas singulares feições conciliatórias. Trazendo em seu espírito o reflexo das faces mercantil e feudal do domínio, teve a *intelligentsia* nacional que conciliar também o liberalismo econômico e o instituto da escravatura, procurando ajustar à realidade do país. Ademais, tudo a levava a uma ideologia de mediação.

O autor conclui suas reflexões tratando do que denomina "a dinâmica conservadora", que em sua visão caracterizar-se-ia como um processo repetitivo a impedir transformações sociais mais profundas, expressando um modo peculiar da ideologia e da prática política brasileira apegada a um "liberalismo econômico aqui percutido no final do século XVII e cuja trajetória é diversa do pensamento político radical" (MERCADANTE, 2003, p. 283).

3.3.3. A neoconciliação e o pensamento de José Honório Rodrigues: a conciliação em uma história engajada

Se Mercadante (2003) propõe uma interpretação conformista da conciliação no meio político nacional, defendendo uma história incruenta e pacifista, José Honório Rodrigues, em vários momentos de sua obra, sobretudo nos livros *Aspirações nacionais: intepretação histórico-política* e *Conciliação e reforma no Brasil*[128], ambos da década de 1960, parte de um ponto de vista diverso.

José Honório Rodrigues propõe uma historiografia que busca revisar esse caráter incruento, tanto divulgado pelas correntes conservadoras, que estabeleceu mitos e falácias na

[128] Essas duas obras são complementares e decorrem de conferências proferidas por José Honório Rodrigues, na Escola Superior de Guerra, no transcorrer do ano de 1955 e que fizeram parte das atividades que desenvolveu em um curso em que foi aluno naquela instituição. *Conciliação e reforma no Brasil* foi idealizado, inicialmente, como um capítulo de *Aspirações nacionais*. Iglesias (1987, p. 72), referindo-se à obra *Conciliação e reforma no Brasil*, aduz que: "é combativo, com abordagens originais e por vezes audaciosas. Trata-se de uma das melhores análises da política patrícia, da denúncia de seus erros e práticas distorcidas, em benefício de minoria que afasta de todo o povo, no conservadorismo rançoso e entravador de qualquer mudança. Insiste na ideia da história cruenta, na análise mais fundamentada que produziu".

história brasileira. Propõe uma análise histórica que esteja apta a questionar esse estado de coisas[129].

Tratando do que denomina como uma "história engajada", característica que pode ser dada ao conjunto da obra de José Honório Rodrigues, Lapa (1976, p. 32) aduz que:

> Foi sobretudo a partir da publicação do seu estudo sobre as *Aspirações Nacionais, interpretação histórico-política* (1965) que Honório Rodrigues passou a expor de maneira mais polêmica suas ideias sobre uma História engajada. Em verdade, já em seu trabalho imediatamente anterior *Brasil e África – Outro Horizonte* (1961) temos expostas suas preocupações por uma historiografia brasileira que se desamarre de seu excessivo aferro a um pretérito relativamente distante em detrimento do estudo de nossa História Contemporânea. Mas é realmente o *ano* de 1965 que marca a definição mais atuante do autor.

José Honório Rodrigues pondera que seria falso sustentar que a história pátria desconheça um "processo sangrento, pois o sofrimento, a miséria e a fome nos acompanham há séculos e só por isso se pode dizer que há relativa desproporção entre o sangue e o sofrimento" (RODRIGUES, 1982, p. 19).

Para o autor é necessário contar com todos os fatos e evidências ocorridos, muitas vezes obscurecidos e esquecidos por uma historiografia conservadora e elitista, para que se possa chegar a uma verdadeira e real interpretação histórica.

O revisionismo honoriano[130] caracteriza-se por sugerir uma interpretação da história que seja sempre atual, voltada para o presente e os seus respectivos problemas, que participe e colabore no processo de construção social. A história "não encerra rememoração passiva, mas sim construção ativa. A dimensão da história não é o passado, é o tempo presente, o shakespeariano *Corpo do Tempo* que intitula um dos seus ensaios" (MELLO; RODRIGUES, 1994, p. 148).

Para Rodrigues (1984, p. 38), a história pode ser compreendida a partir da noção de que:

---

[129] Rodrigues (1976, p. 16) nota que "A monotonia de nossa história política, sempre conservadora, antirreformista, conciliatória – formal, conspiratória – militar, com seus *hiatus irrationalis*, suas marchas e contramarchas, dominantemente contrarrevolucionária e não revolucionária, no sentido não puramente militar, mas social-político, com a via dolorosa do espírito civil, sempre ameaçado pelo consentimento ou proibição militar, revela ainda mais a exigência da revisão das ideias e dos valores ao lado da revisão factual que a rotina antiquária sempre promove".

[130] Iglesias (1987, p. 77) cuida do revisionismo da história do Brasil na obra de José Honório Rodrigues, sustentando que "José Honório sempre proclamou a perniciosidade do modelo de exposição do processo nacional: era insuficiente, tendo em conta apenas o lado oficial, a visão dominante, naturalmente minoria, enquanto a totalidade da nação vive em condições adversas. Propôs várias teses contestadoras e contribuiu para esclarecê-las ou até fixá-las de vez. Demais na batalha pela reforma da escrita dos historiadores e do ensino da história nos vários níveis – notadamente no superior, dos cursos das faculdades de filosofia – contribuiu para elevar os institutos de ensino, sacudir as instituições consagradas".

> É o espírito da verdade, buscada sem temor; é a compreensão de que o objetivo da História é dar sentido ao passado; é conhecer e compreender não para contemplar um passado morto, mas para agir, para libertar consciências, para dar força às forças do progresso, para identificar e integrar o país todo com sua história e seu futuro, essa é toda a tarefa da História.

Em José Honório Rodrigues a história torna-se um instrumento de luta, de conquista social, de combate. Essa concepção foi devidamente desenvolvida pelo autor tanto no plano teórico quanto no prático, chegando mesmo a intitular um de seus principais livros com a pertinente e sugestiva expressão de "história combatente".

Iglesias (1987, p. 77), tratando do significado de "história combatente" na obra de José Honório Rodrigues, traça um perfil elucidativo do trabalho e do engajamento do autor:

> Pelo temperamento e pela formação, bem como pelo tempo e meio em que viveu, recusou a ideia tradicional de um trabalho meramente erudito, distante das questões, como simples expectador, preso ao passado e a seu estudo. Para ele, cônscio da dinâmica do Brasil em fase vivíssima, quando o ritmo de mudança se acelerava, o presente se sobrepunha a tudo mais. Se estudou outros períodos, não foi para projetar a problemática de hoje, em procedimento anacrônico, mas para entender a realidade. Entender e contribuir para sua transformação. Daí a atitude empenhada, viva, combatente, expressa até nos títulos de alguns livros.

É com base nesse contexto, em que a história desponta com um caráter ativo e militante, que José Honório Rodrigues empreende uma reflexão profunda sobre a conciliação política. O autor não a vislumbra de modo tão salutar e benéfico como em Paulo Mercadante, pois em sua leitura "foi sempre minoritária, feita pelo grupo dominante entre si, com pequenas e mínimas concessões à grande maioria brasileira" (RODRIGUES, 1982, p. 13).

Na obra *Conciliação e reforma no Brasil*, de 1965, o autor estuda e enfatiza as práticas e políticas conciliatórias que foram adotadas no transcorrer da história nacional. Ele investiga de que forma as elites e as minorias dirigentes comportaram-se nos períodos colonial, imperial e republicano, conduzindo a coisa pública e tomando as grandes decisões que afetaram os rumos da vida institucional brasileira.

Ao analisar o Brasil Colônia, o autor nega o caráter pacífico e incruento que, desde o Visconde de Porto Seguro[131], vem sendo uma constante na produção historiográfica sobre o

[131] Francisco Adolfo Varnhagen, o Visconde de Porto Seguro, publicou *História geral do Brasil*, em dois volumes nos anos de 1854 e1857, obra que é tida como uma das fundadoras da história nacional. Conforme Ribeiro (2011, p. 2): "Varnhagen se posicionou em defesa da matriz europeia – a portuguesa – como motor civilizatório no processo de formação do Brasil e na construção interpretativa de uma história geral como uma continuidade da história da metrópole. Nas primeiras seções da primeira edição da *Historia geral do Brazil* este posicionamento fica evidente quando inicia sua narrativa com o tema do descobrimento da América Central, destacando os feitos do descobridor Cristóvão Colombo (1337/1448-1506). O nascimento do Brasil estava

período. E rompe com uma visão reducionista, pois "a fase colonial não valida a tese da tradição política pacífica, que uma historiografia oficial vem sustentando para abater os impulsos de revolta e para satisfazer as esperanças da minoria dominadora" (RODRIGUES, 1982a, p. 36).

Rodrigues (1982a) argumenta que a história colonial foi palco de várias insurreições e agitações políticas, o que não se coaduna com uma visão pacifista e moderada que, reiteradamente, vem preponderando na memória coletiva sobre o período.

Em seguida o autor trata do processo de independência brasileira, buscando demonstrar que "a Guerra da Independência tem sido apoucada para valorizar a obra da casa de Bragança, e, para sofrear o papel dos brasileiros e de José Bonifácio, e, finalmente, para favorecer o congraçamento luso-brasileiro" (RODRIGUES, 1982a, p. 41).

O Império brasileiro é abordado largamente em *Conciliação e reforma no Brasil*, sobretudo a fase regencial e as reformas que ali foram empreendidas. De igual modo, o autor trata do amplo movimento que se formou em torno da abolição da escravatura durante o II Reinado.

Sobre a série de revoltas e o clima violento que conturbou a Regência brasileira, motivo de preocupação constante logo nos primeiros anos do Império brasileiro, em virtude dos riscos à integridade territorial do país[132], Rodrigues (1982a) foi incisivo. Ele destaca que essas revoltas decorriam do poder arbitrário das oligarquias dominantes, dos grandes proprietários de terras que não atentavam para as reivindicações sociais, promovendo uma política repressiva e violenta contra os segmentos mais despossuídos.

Comentando as revoltas regenciais afirma Rodrigues (1982a, p. 53) que:

> [N]A história cruenta de 1831 a 1848, os inconformismos de todo gênero dominam o processo político brasileiro. Escreveu Sales Torres Homem que a Regência conseguiu restaurar a ordem legal, sem dilacerações e sem dores, e que Pedro II para obter a simples aparência legal cobriu o Império de ruínas e de sangue. Interpretação

umbilicalmente ligado à sua mãe-pátria portuguesa, a sua metrópole. Os índios, como parte da flora e fauna da nova terra, apareceriam somente na oitava seção. Para o visconde de Porto Seguro, num primeiro momento, a disposição deste enredo temático e cronológico seria a proposta mais correta para se entender a integração do Brasil na história da humanidade (europeia)".

[132] É correto dizer que, durante o período regencial, houve um risco real de fragmentação do território brasileiro, em decorrência da instabilidade política então existente. Para contornar essa ameaça foi realizada a antecipação da maioridade de Dom Pedro II que, aos 14 anos de idade, iniciava o seu reinado. Conforme Carvalho (2007, p. 41), "passada a festa, era preciso governar. A tarefa não era fácil. A maioridade fizera-se exatamente por causa das dificuldades políticas. A Regência mostrara-se incapaz de prover um ambiente de convivência entre liberais e conservadores, gerando um clima propício a constantes revoltas. Essas revoltas ameaçavam a integridade do país. Pará e Bahia tinham proclamado sua independência em 1835 e 1837, respectivamente. Essas duas rebeliões haviam sido reprimidas, mas desde 1836 o Rio Grande do Sul era uma república independente. Estrangeiros que visitavam o Brasil prediziam a fragmentação do país em curto prazo".

> simplesmente partidária, a verdade é que a Regência foi muito mais violenta e cruenta que o Segundo Império, pois a partir de 1840 não só diminuiu o número de rebeldias, como a reação é sempre ou quase sempre mais benigna, até mesmo nos julgamentos.

A luta pela extinção da escravidão no Brasil teve grande repercussão no cenário político do Segundo Reinado, envolvendo amplos setores da sociedade imperial. Esse fato constituiu-se em um elemento primordial para a compreensão da conciliação política naquele momento histórico.

O processo que culminou na abolição foi dominado por uma mentalidade conservadora, senhorial e gradualista que, ao beneficiar e procurar defender os interesses dos proprietários de escravos, não permitia o avanço daquela sociedade em seus variados aspectos (social, econômico, cultural etc.) constitutivo.

Segundo Rodrigues (1982a), essa mentalidade gradualista, iniciada ainda o período da Proclamação da Independência, não propiciou a adoção de nenhuma medida de cunho protetor ou que visasse a minorar a grave situação vivenciada pelos escravos naquela altura. Predominava uma visão excludente e elitista da questão servil.

Obtido o fim da escravidão no Brasil, não ocorreu o aprofundamento do processo libertário, permanecendo intactas as velhas estruturas sociais e hierárquicas da sociedade novecentista. Não foi realizada uma reforma agrária, uma exigência até hoje protelada, nem adotadas quaisquer medidas de proteção e de apoio ao negro liberto.

Refletindo sobre esse momento fundacional da história brasileira, pondera Rodrigues (1982a, p. 77) que:

> A lentidão das reformas essenciais mostra como os instantes de aceleração – a abolição do tráfico, a abolição da escravidão – são dominados por meio século de retardamento. Não houve no Brasil sequer o equilíbrio entre a criação e a tradição, pois sempre os líderes retardatários impediram ou retardaram o mais que puderam que o contemporâneo vencesse o fóssil. Os exemplos não faltariam, pois nem um, nem outro momento de aceleração foi levado às suas últimas consequências, com benefícios reais para a União e o povo.
> Neles, como na hora da Lei de Terra, também de 1850, não se mexeu na terra, não se promoveu a reforma agrária. E se fosse necessário dar outros exemplos, a lentidão do processo histórico brasileiro não se caracteriza somente pela resistência oposta pelas minorias oligárquicas enfeudadas nos seus privilégios. Caracteriza-se também pela inércia e rotina administrativa, porque é uma sociedade divorciada do Poder, que vive *in extremis*. Sempre a minoria dominadora e não criadora travou o caminho do progresso por ofensa aos privilégios ou por fossilidade ou não contemporaneidade. O processo histórico brasileiro é sempre não contemporâneo.

O fim do período imperial e a implantação da República foram episódios também analisados por Rodrigues (1982a), para quem, sob uma nova liderança, ocorria uma renovação

do compromisso conciliatório e o surgimento de uma nova história cruenta[133]. "Floriano Peixoto, que logo sucede a Deodoro, representa a volta da liderança voluntariosa, indomável, intolerante e violenta" (RODRIGUES, 1982a, p. 78).

Com a República tinha início uma nova proposta política. Mas Rodrigues (1982a) perpassando em *Conciliação e reforma no Brasil* os momentos republicanos que entendia mais significativos, vislumbrava uma repetição do mesmo discurso, da mesma postura política, do mesmo elitismo vigente durante o Império[134]. O autor chegou a afirmar que "não surpreende, pois, que a República veja reproduzir-se a história cruenta e os inconformismos de sempre" (RODRIGUES, 1982a, p. 83).

Avaliando as considerações de José Honório Rodrigues sobre a conciliação política no Império e na República brasileira, dentro do contexto analítico da obra honoriana, é oportuno o raciocínio de Mello e Rodrigues (1994, p. 168):

> As colocações de José Honório sobre a conciliação mostram-se sutis e mesmo dialéticas. Ele distingue conciliação como método e conciliação como fim, sendo essa última correspondente à manipulação das elites levadas a cabo, tal e qual, no Império e na República Velha, ou seja, como um artifício destinado a excluir o povo do centro das decisões. A conciliação honoriana implica formulação que ultrapassaria dissídio Poder-Sociedade na medida em que uma liderança esclarecida, conceito chave em JHR [José Honório Rodrigues], como se verá, fraterniza com o povo e converte-o de objeto em sujeito da História. É a conciliação com o povo, equivalente à proposta por Getúlio Vargas, em seguida à Revolução de [19]30, e, principalmente, ao longo da experiência democrática de 1951 a 1954.

É com a visão de uma história presente[135] ou de um "presenteísmo" (MELLO; RODRIGUES, 1994) que José Honório procura compreender e situar o processo histórico e

---

[133] Para Rodrigues (1982a, p. 79): "Os republicanos históricos não puderam promover a conciliação, tão grande fora a influência de Floriano Peixoto, e só com Rodrigues Alves começa a fase de paz entre os grupos divergentes da liderança, unida agora em torno do eixo São Paulo-Minas Gerais, que exerceu a soberania política nacional, sem contestações, e dividiu o Brasil em estados senhores e estados coloniais. Mas antes que esta paz metropolitana que desconhecia grande parte dos interesses regionais fosse imposta, rompe Canudos (1893-1897), que banha de sangue o nosso interior. Tardara-se em compreender a gente do sertão, em atender às suas esperanças e angústias e em Canudos as populações rurais revoltadas foram esmagadas (mais de 3.000 pessoas) por forças militares poderosas e tratadas como inimigas da República".

[134] A história da República brasileira tem sido periodizada em República Velha (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), República Populista (1945-1964), Ditadura Militar (1964-1985) e Nova República (1985-...).

[135] Segundo Mello e Rodrigues (1994, p. 151): "No aspecto político, a concepção de História Presente já emergia antes de 1964, quando José Honório comparava a inconsistência do espírito de classe média de Jânio Quadros e Carlos Lacerda à esterilidade de Feijó e Evaristo da Veiga, também liberais autoritários distantes das preocupações sociais, no período da Regência. Consolidado o movimento de 1964, 'depois do coronelismo e do tenentismo tivemos o Generalismo em que apenas generais de quatro estrelas podiam chegar à Presidência da República', o presenteísmo honoriano aguçou-se para recriminar o Imperador Pedro I. O Imperador, que tomara o partido dos absolutistas portugueses, dissolvera a constituinte de 1823, formara Comissões Militares e suspendera a vigência das garantias constitucionais, em Pernambuco e no Ceará, podia ser identificado com o

político brasileiro que esteve na base do movimento de 1964, responsável pela instauração da ditadura militar no Brasil, e ainda o papel ocupado pela conciliação política nesse momento histórico específico.

Segundo Rodrigues (1982, p. 18):

> As forças de resistência à mudança no Brasil são tradicionais e nelas se destacam a resistência jurídica e parlamentar, expressões intelectuais da estrutura econômico-social arcaica. A política de conciliação foi quase sempre uma mistificação e serviu para tapear o curso do processo histórico; seu aspecto positivo consistiu em amortecer os choques da caminhada. Ainda assim alternam-se as lideranças conciliáveis e inconciliáveis e sempre corresponde ao predomínio de uma ou outra o processo sangrento ou incruento. Os conciliáveis ajudaram muito – quando faziam concessões e pensavam no povo – a pacificar, a nossa História, contando com o apoio do próprio povo.

A presença da conciliação foi observada pelo autor em diferentes fases da história brasileira, tanto no Império quanto na República. Mas ressalta José Honório Rodrigues, de modo similar ao que também já havia sido advertido por Michel Debrun, sobre a excepcionalidade que caracteriza a maior parte do último regime militar brasileiro.

Essa singularidade tem relação direta com o não predomínio da conciliação política nesse momento da vida nacional, consistindo na existência de um modo próprio de agir politicamente e que era posto em prática, pela primeira vez, pelos militares a partir de 1964.

Debrun (1983) caracteriza essa atuação política castrense dentro do que define como o arquétipo do "autoritarismo desmobilizador", enquanto Rodrigues (1982) define como a "imoderação" ou a "inconciliação" da cúpula militar.

Nas palavras de Rodrigues (1982, p. 14):

> Em 1964 houve a inconciliação e a imoderação da cúpula militar que dominou o Poder e tutelou a nação. Pela primeira vez na história brasileira a força dominante não se conciliou com ninguém, nem com os seus iguais, bastando fossem adversários do poder. Acreditaram que seriam eternos, que cessariam os conflitos, os antagonismos, a rivalidade de interesses, o que só existe nos regimes totalitários e absolutos. Não se luta só, escreveu Max Weber, por interesse de classe, mas também por diferentes concepções do mundo.
> O mundo fechado do poder, o círculo de ferro ainda mais cerrado, não pode resolver nenhum dos graves problemas econômicos, sociais e políticos que existiam; pelo contrário, agravou-os como era de esperar.

---

terrorismo de Estado da Presidência Garrastazu Médici. A preocupação maior do historiador era com o militarismo, na década de [19]60".

Em 1964 as Forças Armadas deixaram de ocupar, como explicitado pelo autor, o papel de Poder Moderador[136] que, de fato, vinham exercendo desde a Proclamação da República em 1889. Decidiram não mais funcionar como um agente conciliador, como um mediador qualificado das divergências políticas surgidas no interior da sociedade. Em 1964 promoveram e impuseram a sua própria vontade no campo político, ainda que, no campo econômico, estivessem alinhados ao capitalismo internacional.

A tradição conciliatória foi então alijada, afastada do jogo político. Adotaram os militares um discurso impositivo e autoritário com o qual manejaram todas as tensões e conflitos que são vivenciados durante boa parte do regime ditatorial.

Um exemplo claro dessa imoderação foi a edição de toda uma normativa autoritária, sem respaldo jurídico, que feria os princípios constitucionais mais básicos e que era pautada em atos institucionais e complementares que vilipendiavam direitos e impunham deveres ao conjunto da sociedade brasileira.

Conforme aponta Rodrigues (1982, p. 15).

> Em 1964, esse poder deixou de ser moderador, imoderou-se, tutelou tudo e com isso desequilibrou as forças sociais e econômicas da nação. O Generalismo, a sucessão presidencial por generais de quatro estrelas, acabou com a República e a Federação, que eram consideradas pela própria Escola Superior de Guerra como objetivos nacionais permanentes.

[136] Vários autores reconheceram na atuação das Forças Armadas, no advento da República, a continuidade, no plano prático, do exercício do Poder Moderador existente durante o período imperial. Entre esses autores está Oliveiros S. Ferreira, para quem haveria uma "função de Poder Moderador do Exército". O autor, após transcrever os artigos 88 e 99 da Constituição de 1824 (FERREIRA, 1988, p. 32), afirma que: "vistas as coisas assim, e tomada ao pé da letra a 'teoria que mais se aproxima da realidade', teríamos que as Forças Armadas, que na teoria do Estado são vistas como instrumento do Estado e executor de sua vontade, passariam a ser, no jogo constitucional brasileiro depois de 1889, a chave da organização política da Nação, velando incessantemente pela independência e harmonia dos demais poderes políticos. O que equivale a dizer que o instrumento do Estado tem a incumbência precípua de velar pela harmonia dos três ramos em que se pode manifestar a vontade soberana do Estado, o que constitui aberração teórica evidente e traduz grave descompasso entre a constituição real e a constituição escrita. Ou, o que vem a dar no mesmo, traduz a existência de uma crise para a qual se deve buscar solução. Defrontado com problema que aberrava do bom senso, Padre Brown se perguntava: 'Onde um homem esconderia uma folha? Na floresta. Se não houvesse floresta, arranjaria uma floresta. E se quisesse esconder uma folha morta, arranjaria uma floresta morta'. Para completar, em outra oportunidade, suas reflexões ditadas pela inocência de quem acredita nas forças do mal: '...toda obra de arte, divina ou diabólica, tem uma marca indispensável, quer dizer, seu centro é simples; todavia, grande parte do enchimento pode ser complicado. Assim, em *Hamlet*, a bizarria [*sic*] do coveiro, as flores da moça louca, os fantásticos esforços de Osric, a palidez do fantasma e o sorriso da caveira são tudo excentricidades numa espécie de círculo complicado em torno da simples figura trágica de um homem de preto'. Como Chesterton, poderíamos dizer que há uma *marca indispensável*, um *centro simples* na presença atuante das Forças Armadas na vida política brasileira, e que as teorias que em torno dela se fizeram e fazem sobre a chamada função de Poder Moderador do Exército (por ser a força de maior peso específico no conjunto das Armas) são um enchimento complicado feito para recobrir a tragédia não de um homem de preto, simples como todos os homens, mas as vicissitudes de uma organização complexa".

O paradigma conciliatório somente voltou a preponderar, entrando novamente em evidência, no bojo do processo de distensão política das décadas de 1970 e 1980 que teve início no governo Geisel, quando foram adotadas as medidas necessárias para transferir o poder aos civis, permitindo que o país caminhasse para a democracia.

Foi com a aspiração de superar esse estado de coisas, de facilitar a construção da democracia e de um efetivo Estado de Direito no país, que José Honório Rodrigues propôs em sua obra o estabelecimento de um novo pacto social. Esse novo pacto teria como proposta principal abarcar as novas tendências, as novas forças sociais e econômicas que haviam surgido no transcorrer do regime militar e que buscavam novos canais e formas de expressão, nominando-o de "neoconciliação".

Em sua obra o conceito de "neoconciliação" tem por objetivo principal enfatizar "o acordo de interesse entre a minoria e a maioria, o atendimento às aspirações da grande maioria, sempre afastada dos benefícios do seu trabalho em toda a história do Brasil, mas sobretudo nestes últimos quinze anos" (RODRIGUES, 1982, p. 15).

Entretanto, há que se reconhecer que a neoconciliação de José Honório Rodrigues é diversa da noção de "conciliação conservadora" de Paulo Mercadante. O seu desiderato era que fosse reconhecido o caráter cruento e conflitivo da história pátria, visando a que as reivindicações populares pudessem ser direcionadas e incluídas na agenda política nacional. A neoconciliação refletia o desejo honoriano de que, efetivamente, essas reinvidicações pudessem exercer influência no processo político decisório.

Para Gonçalves (2009, p. 165):

> José Honório Rodrigues mantém uma postura crítica com a classe dominante rural e suas políticas conciliatórias. No entanto, o autor vê em uma versão ampliada da conciliação – a neoconciliação – a possibilidade de gerar benefícios às camadas populares. Para Rodrigues, Getúlio Vargas seria o modelo – em escala reduzida – da neoconciliação, por ter incluído na pauta governamental reivindicações populares, apesar de ter tido seus períodos "inconciliados", como o Estado Novo.

Por fim, é interessante perceber que essa proposta lançada por José Honório Rodrigues em 1982, no prefácio da nova edição de *Conciliação e reforma no Brasil*, e que designou como "neoconciliação", possa hoje ser identificada na grande articulação, política e social, que foi necessária aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em 1987. O exercício do poder constituinte originário, naquela fase histórica, permitiu reunir e escutar diversos segmentos sociais e políticos que trouxeram importantes contribuições que viabilizaram a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como afirma Rodrigues (1982b), é difícil constatar se a Constituição cumpriu com todas as expectativas e promessas que gerou. Mas sendo resultado desse momento histórico e estando na base de um novo pacto político e social, que atendeu muitas das aspirações democratizantes da época, permitiu novos espaços de diálogo e composição entre as forças então existentes. A Constituição é um texto aberto, que necessita ser constantemente concretizado, mas que só o tempo poderá revelar todo o seu potencial.

3.3.4. A transição transada de Florestan Fernandes e a tradição conciliatória na Nova República e na Constituição Federal de 1988

Sociólogo de renome, Deputado Federal durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, militante político fervoroso, o professor Florestan Fernandes personificou melhor do que qualquer outro, no Brasil, o conceito formulado pelo pensador italiano Antonio Gramsci do "intelectual orgânico"[137], do intelectual que se origina de sua própria classe social, mantendo-se a ela fortemente vinculado e atuando a favor de sua ideologia e de seus interesses específicos.

Após uma brilhante carreira acadêmica, Florestan Fernandes ingressa na política e, no desempenho do mandato de Deputado Federal constituinte pelo PT (Partido dos Trabalhadores), procura ocupar os espaços disponíveis para o debate político. Florestan participa de entrevistas, colabora em revistas e jornais, discursa na tribuna do Congresso Nacional, sendo uma presença constante em seminários e congressos no país e exterior. Como político revela o mesmo empenho e compromisso assumido enquanto acadêmico e professor, expondo suas ideias e posições onde fosse possível influenciar e promover transformação social.

[137] Gramsci realizou uma profunda reflexão sobre o papel dos intelectuais para a transformação da sociedade. Conforme esclarece Beired (1998, p. 127), "uma das conclusões de Gramsci é que sob o capitalismo houve uma transição do trabalho intelectual de 'tipo tradicional' para o trabalho intelectual de 'tipo moderno'. O tipo tradicional tem sua definição no intelectual italiano humanista – literato, filósofo, jornalista, artista –, o qual é marcado pelo diletantismo e pela crença na sua autonomia com relação aos outros grupos sociais. Na verdade, geralmente esses intelectuais provêm da zona rural, são pobres e emprestam seus serviços a outra classe superior, com relação a qual são dependentes, via de regra os grandes proprietários de terras. A esse modelo Gramsci contrapõe aquilo que ele denomina como 'intelectual orgânico', isto é, o 'intelectual moderno'. Ele se distingue pela sua especialização técnica, pelo hábito de trabalho coletivo, pela nova disciplina de trabalho que vai contra 'os hábitos de diletantismo, da improvisação, das soluções oratórias e declamatórias'. O intelectual moderno será aquele capaz de articular a sua especialidade profissional ao desenvolvimento de uma ação política e cultural de natureza hegemônica. Nessa perspectiva, os intelectuais são encarados como os responsáveis pelo nexo teoria-prática, pelo encontro entre elites e povo, em suma, pela criação da vontade nacional-popular".

A obra de Florestan Fernandes é vasta, ocupando um eclético e multifacetado campo de investigação social, no qual a sua contribuição para as Ciências Sociais no Brasil é indiscutível. Florestan Fernandes promoveu uma ruptura com os velhos modelos sociológicos até então aplicados, as grandes interpretações deterministas do Brasil, colocando-se, teórica e praticamente, ao lado dos excluídos e propondo uma Sociologia que procurava dar visibilidade a esses segmentos marginalizados.

Foi com essa percepção crítica que Florestan Fernandes dirigiu suas análises sobre o mais recente período ditatorial brasileiro, ocorrido entre 1964 e 1985, e, sobretudo, para o processo de transição política para a democracia iniciado durante a Presidência de Ernesto Geisel em 1974[138]. A eleição de Tancredo Neves e de José Sarney, para a Presidência e vice-Presidência da República em 1985, e a saída dos militares do poder foram os fatos históricos que deram o desfecho desse processo.

Florestan Fernandes foi contemporâneo tanto das agruras e perseguições do regime militar quando foi aposentado, compulsoriamente, aos 49 anos de idade, do cargo de professor da Universidade de São Paulo (USP) pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5), quanto dos momentos de júbilo e de inquietação social que presenciou durante a campanha das "Diretas Já", que assinalou como "o movimento cívico mais impressionante da nossa história" (FERNANDES, 1985, p. 27).

Apesar da agitação e da euforia que caracterizaram a campanha das "Diretas Já"[139], que teve um grande envolvimento de artistas e políticos de vários partidos, lamentava Fernandes (1985, p. 28) que:

---

[138] Segundo Florestan (1985, p. 19): "Não era uma vitória da democracia, era uma derrota do republicanismo e um conchavo descarado, o qual escorava a 'transição lenta, gradual e segura' que fora arquitetada pela ditadura, mas que os militares e os seus aliados se mostraram impotentes para conquistar em uma fase de declínio de sua autoridade e do seu poder. O delírio, aí, aparece na plenitude da 'política tradicional', como uma obra de arte. Não chegamos a ter um Maquiavel, mas os vários príncipes da política e das manobras eleitorais aprenderam a tecer um belo quadro de composições inconcebíveis – e Tancredo Neves excedeu a todos. Por isso, queiramos ou não, ele nos põe diante do apogeu de uma tradição cultural e nos obriga a admirar um talento que constrange, uma obra-prima que causa arrepios, um feito que revela o quanto o discurso político se mantém "condoreiro" e a prática política, 'barroca', dissociando-se por inteiro de uma cultura cívica solidamente nacional e democrática. A audácia de ir aos últimos extremos para conquistar o poder e a presidência, de agradar a Deus e ao Diabo, e de admitir, para isso, que a política dos fatos consumados crescesse além de todos os limites, tornando impraticável qualquer saída que ultrapassasse a continuidade da ordem existente em sua forma vigente. Portanto, atos e fatos estão entrelaçados ao discurso político hábil, que distingue os 'homens do poder' dos outros e entrega a Nação a um destino miserável e cruel. Getúlio Vargas já foi apontado como o paradigma do 'gênio político' ao estilo brasileiro. Contudo, ele não encarnava uma exceção. Foi um dos políticos mais bem-sucedidos na observância daquela tradição cultural, que teve vários pontos altos e encontrou em Tancredo Neves um artificie exemplar. A 'política dos notáveis', dos políticos orgânicos do conservantismo moderado, que se acreditam democráticos e humanitários porque não recorrem à chibata, não pretende regredir ao escravismo e se cobrem com um manto de lantejoulas iluministas, seduzindo as massas com as palavras e as minorias privilegiadas com as ações".

[139] Sobre a campanha das "Diretas Já", registra Skidmore (1988, p. 468) que: "A campanha pelas Diretas gerou um ímpeto próprio. Em cidade após cidade o público reagia entusiasticamente, mobilizado pela oposição, que

> Mais que a eleição direta de Presidente, perdeu-se a oportunidade histórica única de usar o rancor contra a ditadura e a consciência geral da necessidade de mudar profundamente como o ponto de partida de uma transformação estrutural da sociedade civil e do Estado.

O conhecimento íntimo dessa fase histórica, vivenciado com bastante intensidade por Florestan Fernandes[140], levou-o a refletir sobre e a questionar todo o processo de transição política que vinha sendo conduzido por grupos ligados ao setor militar no país e, também, aos primeiros passos democráticos após tantos anos de repressão.

Fernandes pondera e adverte em seus textos, precipuamente, sobre as deficiências e iniquidades que desembocariam na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, objeto de ampla aspiração nacional face às profundas mudanças políticas e sociais experimentadas pelo país, bem como seu produto final a Constituição Federal de 1988.

Para Fernandes a ditadura militar foi a grande vencedora histórica. Conseguiu manter a sua influência durante todo o processo transicional e também obteve a aprovação da Lei de Anistia, estendendo-a para o período do governo civil de José Sarney quando já estava fora do poder. Impôs à sociedade brasileira a sua vontade política, determinando e delimitando o modelo de democracia que iria sucedê-la, "assegurando a seus pares e a seus aliados uma transição e conferindo-lhe um teor especificamente político, é uma ditadura semigloriosa, que amarga uma derrota com sabor de vitória" (FERNANDES, 1985, p. 11).

Em vários artigos e livros, alguns escritos no calor dos acontecimentos, Florestan Fernandes registrou as suas impressões sobre esse momento pós-ditatorial e de restabelecimento da democracia no Brasil. A experiência política e o profundo conhecimento

---

geralmente incluía o PMDB [Partido do Movimento Democrático Brasileiro], o PDT [Partido Democrático Trabalhista] (partido de Brizola) e o PT. Outras adesões foram surgindo, como a das associações de advogados e dos principais jornais como a *Folha de S. Paulo*. Importante contribuição foi dada também pelos artistas e personalidades do *show business* que ajudaram a transformar os comícios em grandes *happenings* culturais. A estrela maior foi Fafá de Belém, jovem e conhecida cantora que se converteu totalmente à campanha, da qual se tornou a própria personificação. Outros artistas populares foram Chico Buarque de Holanda, compositor e cantor; Elba Ramalho, uma nordestina cujas músicas gozam de grande popularidade; e o jogador da seleção brasileira de futebol, Sócrates. O animador oficial dos comícios era Osmar Santos, conhecido locutor-comentarista esportivo. Ao fim de cada comício ele entoava o hino nacional brasileiro, que a multidão cantava vibrantemente, cumprindo assim o ritual com que a oposição demonstrava o seu patriotismo".

[140] Um fato bastante ilustrativo do posicionamento político e da coragem de Florestan Fernandes foi a carta por ele escrita e enviada, em 9 de setembro de 1964, ao Tenente-Coronel Bernardo Schomam, que presidia a comissão de inquérito policial militar na Faculdade de Filosofia da USP. Na missiva, Florestan Fernandes questionou os motivos e o tratamento dispensado aos seus colegas professores que estavam presos, o que gerou a sua própria prisão pelos militares por um período de três dias, o que foi explorado politicamente e teve grande repercussão na época.

sociológico do autor foram determinantes para torná-lo um observador qualificado do processo de feitura da nova Constituição Federal[141].

Em seus escritos fica patente certo desânimo, uma decepção com as soluções políticas que vinham sendo adotadas, pois não percebia o professor e político Florestan Fernandes o despontar de verdadeiras novidades, um desejo de ruptura e de engrandecimento social. O que havia para o autor era o retorno às velhas práticas, ao conchavo político, ao afastamento e isolamento do povo das grandes decisões nacionais.

Ao referir-se às eleições[142] e ao pacto social que ensejou a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e o efeito desmobilizador que provocou nas massas, aduzia Fernandes (1989, p. 57) que:

> O pacto social que se quer engendrar, na hora mesmo em que está prestes a reunir-se um Congresso Constituinte (!), é um embuste gigantesco, infelizmente com muitos precedentes em nossa história de "conciliações e reformas" desse jaez. Uma rasteira mofina e mesquinha. Não satisfeita com sua maioria conservadora "de centro" (*sic*!), de fiéis e campeões da iniciativa privada, a Nação dos poderosos ricos e armados sequer tem paciência de deixar a água correr e a justiça passar. Arvora-se em árbitro e busca, de novo, castrar a História, infligindo-lhe os seus desígnios. O pacto social significa, neste momento, o mesmo que a instauração do golpe dentro do golpe, em 1964, e a imposição, posteriormente, da junta militar e, em seguida, da saída conciliatória através do colégio eleitoral. Presume-se que o povo é burro e que a condição preliminar do conclave nacional, visualizado no Congresso Constituinte, seja a "pacificação dos espíritos". Zerar os conflitos, afastar os riscos das lutas de classes, para, enfim, chegar-se a uma constituição liberal, estéril e pasteurizada.

Foi com a expressão "transição transada"[143] que Florestan Fernandes caracterizou essa fase da história nacional, em que não há um rompimento verdadeiro com o passado

---

[141] Segundo Soares (1997, p. 103), "Essa atuação se deu em dois níveis: dentro do próprio parlamento, onde apresentou, por meio de sua participação nas sessões plenárias de discussão dos temas constitucionais, uma interpretação dos fatos políticos emergentes vistos pela lente do sociólogo e do socialista que estava inserido na elaboração da Constituição, e, dessa forma, se tornava um observador privilegiado da cena histórica; e, na sociedade, onde, em seus artigos semanais, divulgou a sua interpretação a respeito do embate político que se travava dentro da Assembleia Nacional Constituinte".

[142] É interessante o registro realizado por Anita Prestes sobre o pensamento de seu pai, Luís Carlos Prestes, sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: "Prestes acrescentava que a Constituinte fora eleita 'sem que nenhuma lei dos generais tivesse sido revogada', concluindo que, em tais condições, não poderia ser 'soberana e livre'. Lembrava também que se tratava da eleição mais cara na história do Brasil, pois para eleger um deputado foram necessários 'bilhões de cruzeiros, ou milhares e milhares de cruzados'. Era, portanto, uma Constituinte dos grandes empresários, que haviam financiado a eleição. 'A minoria, mais radical, tem homens honestos, homens sérios, [...] como Florestan Fernandes, por exemplo [...]. Mas não passam de quarenta em uma Constituinte de 550. Então, o que eles podem fazer?'" (PRESTES, 2014, p. 141).

[143] Chagas (2010, p. 590) observa que, "De uma forma geral, Florestan se valerá amplamente da expressão 'transição transada' – cunhada pelo jornalista Jânio de Freitas – para afirmar que a efetivação da protelada e distendida 'abertura democrática' se deu através de uma 'situação histórica de 'conciliação nacional', isto é, uma 'conciliação conservadora'".

ditatorial, mas um prolongamento, uma renovação do paradigma conciliatório[144]. "A tradição brasileira, nessa esfera, consiste em zerar a presença popular em todos os processos cívicos e políticos de alguma magnitude, monopolizados pelas elites culturais e políticas esclarecidas" (FERNANDES, 1985, p. 125).

Para o autor, a nova República nasceu "de uma costela da ditadura" (FERNANDES, 1985, p. 7), sendo essa alegoria bastante precisa para ilustrar a continuidade e a vitalidade da tradição conciliatória que, após um longo caminho histórico e institucional no país, chegava sem maiores distorções até a atual fase republicana. Há nesse momento a reprodução dos compromissos políticos, dos consensos, das unanimidades que são inerentes ao seu real exercício.

Segundo Fernandes (1985, p. 20),

> É sob esse signo que a Nova República se cruza com a existência do homem comum. Ela não rompeu com o passado, remoto ou recente. Não combateu de frente a ditadura. Contornou-a e prolongou-a. Nasceu de seu ventre e foi batizada em pia batismal. O Colégio Eleitoral tinha de ser o seu berço e, também, o seu leito de morte. A retórica empolgou a sua defesa, através da indústria cultural de comunicação de massas e da ação rasteira dos políticos profissionais. Todavia, a retórica está sendo desafiada pelos ritmos históricos da sociedade brasileira. Os diques romperam-se em todas as posições estratégicas do poder conservador. O governo que sucede à ditadura nasce marcado por sua ineficiência e impotência. Ele procura avançar na direção do "mudancismo", mas as mudanças que ele apregoa envelheceram e se esvaziaram depois de mais de 20 anos de calamidade ditatorial.

Foi somente com a promulgação da nova Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, que Florestan Fernandes visualizou uma situação nova e acresceu às suas elucubrações uma singularidade do período, a qual vai influenciar a discussão sobre a tradição conciliatória nessa nova fase da história republicana[145].

---

[144] Consoante Fernandes (1989, p. 333), "O Brasil continua preso às garras da conciliação. Ocorreram profundas mudanças no modo de produção capitalista e na organização da sociedade civil, com reflexos nas manifestações culturais e de lutas políticas dos trabalhadores, de estratos mais insatisfeitos ou até enraivecidos da pequena burguesia e das classes médias tradicionais. Contudo, a armadura política da 'transição lenta, gradual e segura', o monopólio do poder estatal por facções conservadoras e reacionárias das classes dominantes e o efeito amortecedor da industrialização maciça e da modernização cultural controladas de fora, pelas nações capitalistas centrais e sua superpotência, absorveram, anularam ou contiveram as pressões vindas de baixo".

[145] Discorrendo sobre os desafios da Constituição Federal de 1988 para o empoderamento social, bem como uma necessária reorganização das forças, no interior da sociedade política, sustenta Fernandes (1989, p. 360) que "Sua principal missão consiste em limpar o terreno minado pela ditadura, prepará-lo para outro plantio, mais generoso e fértil. A ditadura, a 'Nova República' e o bloco histórico no poder enredaram-na na 'conciliação conservadora' e tentaram submetê-la, por fora e por dentro dela mesma, à 'transição lenta, gradual e segura'. Foi uma vitória dos constituintes 'radicais' e de 'esquerda' que isso não fosse levado até o fim e até o fundo. No entanto, as sementes reacionárias e conservadoras vingaram e tiveram a seu favor entidades parlamentares, como o Centrão, ou civis, como a UBE [União Brasileira de Empresários] e a UDR [União Democrática Ruralista]. A minoria remou contra a corrente. Mas possui muita força. O pêndulo balançou contra a democracia, contra a Nação e anulou todas as rupturas que deveriam ser desencadeadas pela Assembleia Nacional Constituinte e,

O autor afirma que apesar de reconhecer essa persistência da conciliação no agir político nacional, algo que já definiu como uma "resistência sociopática à mudança"[146] (FERNANDES, 1982, p. 109), não havia como negar os avanços políticos e sociais que foram inscritos e garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Esses avanços importaram em conquistas reais e significativas para grupos e segmentos menos privilegiados, ocupantes dos escalões mais baixos da sociedade brasileira, e que necessitavam de espaços de expressão política e de reivindicação social. Afirmava ainda Florestan que as disposições constitucionais estavam prontas para serem instrumentalizadas pelos novos atores sociais, que surgiram no período da redemocratização, a exemplo do movimento sindical e operário que detinha um grande poder de contestação e pressão social.

A Constituição Federal de 1988 assegurou, pela primeira vez na história nacional, amplas liberdades individuais e coletivas, assim como instrumentos aptos à defesa desses direitos em que "os de baixo poderão ousar, desobedecer, tomar consciência social de sua privação de humanidade, empregar a violência para atingir seus fins (como sempre timbraram em fazer os de cima)" (FERNANDES, 1989, p. 361).

Nas palavras de Fernandes (1989, p. 361):

> Portanto, a Constituição desigual, heterogênea, que chamei de colcha de retalhos, formula um desafio. Sem ser uma promessa de revolução – sequer dentro da ordem: a revolução que a burguesia deveria ter realizado – ela repõe a ameaça aos privilegiados. Sem perderem qualquer regalia, eles assistem horrorizados à rotinização de liberdades individuais e coletivas ou de direitos sociais, e à universalização do acesso aos meios legais que a exclusividade convertia em fonte de odioso despotismo. Emerge do contexto histórico, de fora da Constituição, uma quebra de pequenas bastilhas encadeadas, que faziam do Brasil uma colossal bastilha. O nosso futuro próximo depende, pois, de acontecimentos fortuitos.

---

depois, a pleno vapor pela própria Constituição. Devemos falar disso com franqueza. Esses fatos não se contabilizam como uma derrota. Eles contam como uma vitória. A Constituição está aí, de pé – e não se afirma como uma peça homogeneamente conservadora, obscurantista ou reacionária. Ao revés, abre múltiplos caminhos, que conferem peso e voz ao trabalhador na sociedade civil e contém uma promessa clara de que, nos próximos anos, as reformas estruturais reprimidas serão soltas. A equação política que ele impõe a toda a sociedade civil é óbvia: os de cima terão de recorrer à violência institucional ou deverão aprender, por fim, a conviver com e a respeitar os de baixo. A Constituição armou estes últimos de liberdades individuais e coletivas ou de direitos sociais e colocou em suas mãos meios legais de autodefesa e de contra-ataque. O nó da conciliação foi desatado e a luta de classes não permanecerá mais contida pela camisa-de-força do despotismo da ordem e daqueles que o monopolizavam".

[146] A esse respeito, a seguinte passagem é interessante: "A ideia de conciliação prevaleceu sobre todas as iniciativas das classes burguesas e as sucessivas conciliações não conduziram a estas reformas de tipo capitalista, porque conciliação e reforma fechavam-se e aniquilavam-se no circuito burguês das classes dominantes. Quando tais reformas encontravam porta-vozes na cena histórica, elas recebiam entendimento esclarecido no plano da verbalização mas, no plano prático, suscitavam uma inexpugnável resistência encoberta ou uma intransponível oposição aberta, se necessário com o suporte da violência institucionalizada. Essa razões me levaram, em ensaio escrito entre o fim de 1961 e o início de 1962, a preferir o conceito muito forte de *resistência sociopolítica à mudança* para descrever sociologicamente a obstinação predominante nas elites das classes possuidoras" (FERNANDES, 1982, p. 108).

Com base nas ideias de Florestan Fernandes é possível afirmar que esse empoderamento social crescente e essa maior participação dos grupos menos privilegiados na vida pública nacional, motivada fortemente pela Constituição Federal de 1988, vem ensejando um novo capítulo na história da tradição conciliatória no Brasil.

Uma fase que se caracteriza por novos arranjos e acordos políticos e que ainda está sendo escrita, mas não há como negar o realinhamento de forças. Vige no atual panorama político a necessidade de uma persuasão constante e direcionada às classes dominadas, tendo as classes dominantes que aprender a administrar os efeitos contrários e as perdas sofridas. Luta-se no atual momento por mais participação e inclusão, não podendo qualquer tentativa conciliatória deixar de prescindir ou negar a existência desses elementos de atuação política.

4. O IRROMPER DA TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NO II REINADO: FATOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA CONCILIAÇÃO NO IMPÉRIO

4.1. O MARQUÊS DE PARANÁ E A CRIAÇÃO DO GABINETE DA CONCILIAÇÃO NO SEGUNDO REINADO

Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês de Paraná, foi um ilustre político conservador das décadas de 1830 e 1840, sendo considerado um dos principais estadistas do século XIX no Brasil. Paraná realizou um trabalho incessante pela paz e harmonia entre o partido conservador e o liberal durante o Segundo Reinado.

A abdicação de Dom Pedro I, em 1831, em favor de seu filho menor empurrou o país para uma fase de transição logo nos primórdios do Império brasileiro. Essa fase tornou-se conhecida historicamente como "Regência" e caracterizou-se por uma intensa agitação social e por revoltas em várias partes do país, que puseram em perigo a integridade territorial[147].

Esse período também se notabilizou por um profundo debate quanto às opções políticas que estavam postas ao Império, sobretudo a discussão entre centralização e descentralização do poder político, sendo uma etapa fundamental do processo formativo da organização nacional.

A estratégia adotada por Paraná na presidência do Conselho de Ministros, a partir de novembro de 1853, levou em conta todo esse panorama experimentado. Teve o governo que impulsionar medidas para arrefecer as paixões políticas e a litigiosidade latente que, havia um bom tempo, prevalecia entre os partidos imperiais, impedindo maior harmonia política.

Esse conjunto de fatores e, principalmente, as ações postas em prática por Paraná possibilitaram que a sua administração ganhasse a sugestiva alcunha de "Gabinete da Conciliação", expressão que, corretamente, resumia o programa político por este

[147] Expõe Fausto (2006, p. 86) que "o período regencial foi um dos mais agitados da história política do Brasil. Naqueles anos, esteve em jogo a unidade territorial do país, e os temas da centralização e da descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias, da organização das Forças Armadas assumiram o centro do debate político. Nas condições brasileiras, muitas das medidas destinadas a dar alguma flexibilidade ao sistema político e a garantir as liberdades individuais acabaram resultando em violentos choques entre as elites e no predomínio do interesse de grupos locais. Nem tudo se decidiu na época regencial, pois só por volta de 1850 a Monarquia centralizada se consolidou, quando as últimas rebeliões provinciais cessaram".

idealizado[148]. Foi grande o sacrifício e empenho político do Marquês para concretizar as suas ideias.

Ensina Carvalho (2009, p. 12) que:

> O novo ambiente permitiu a Honório Hermeto Carneiro Leão, Marquês de Paraná, quando foi chamado ao poder em 1853, dar início a um esforço de conciliação política, após cinco anos de total domínio conservador. O tino político de Paraná dizia-lhe que o segredo da estabilidade do sistema imperial residia na possibilidade de alternância no poder de grupos da elite. A exclusão de um deles afetava a legitimidade do governo e, eventualmente, a do próprio regime. O Marquês buscou apagar a memória das disputas regenciais, redefinir o sistema partidário, fundar um novo tempo. Atraiu para o ministério representantes de uma nova geração de políticos, que vieram juntar-se às velhas-guardas conservadora e liberal, forjadas nos tempos tumultuados da Regência. Reformou ainda o sistema eleitoral, introduzindo o voto distrital, medida que causou estragos nas lideranças políticas nacionais em favor de candidatos menos conhecidos. O sistema partidário, até então polarizado entre Liberais e Conservadores, entrou em processo de redefinição.

Antes de assumir o cargo que lhe daria o maior prestígio, o de Presidente do Conselho de Ministros[149], o Marquês de Paraná, por sua experiência e conhecida habilidade política, esteve envolvido em questões de grande complexidade e repercussão social que afligiram os destinos do Império brasileiro naquela quadra histórica.

Em 1842 Carneiro Leão presidia o Rio de Janeiro durante as revoltas liberais[150], que ocorriam nas províncias limítrofes de São Paulo e de Minas Gerais, sendo a sua presidência

---

[148] Há que se registrar que, apesar de o Gabinete Paraná ter ficado conhecido historicamente como "da conciliação", o ambiente político da época e a atuação dos Gabinetes anteriores já sinalizavam essa tendência. Alguns historiadores defendem que a fase da conciliação tem início bem antes do Gabinete Paraná. É ilustrativa dessa leitura a seguinte passagem sobre o Gabinete Itaborahy (11.5.1853-6.11.1853) realizada por Pinho (1957, p. 362): "Em julho de 1853 fazia Itaborahy declarações que parecem o rascunho das que Paraná iria proferir três meses depois, ao apresentar o programa ministerial. Não compreendia Itaborahy fôsse possível conciliarem-se 'os interesses de todos os cidadãos e o antagonismo de todas as opiniões políticas', todavia o ministério que então presidia administrava com 'com justiça e moderação, conseguindo por êste modo acalmar as paixões políticas'. Não traçara um círculo de ferro em tôrno da administração e dos empregados públicos 'para dentro do qual não pudesse entrar quem não pautasse suas opiniões pela dos ministros e seus amigos políticos'. E, terminantemente, testemunhava: – 'para os empregos políticos temos atendido mais à inteligência e à probidade do que a opiniões políticas, seguindo assim o programa a que nos comprometemos desde o dia 29 de setembro de 1848'".

[149] É importante salientar que Honório Hermeto Carneiro Leão já havia sido nomeado por duas vezes, antes de 1853, para o cargo de Ministro de Estado. A primeira vez durante a Regência, quando ocupou a pasta da Justiça e Segurança Pública, afirmando Teixeira Filho (1957, p. 302) que "nos oitos meses em que ocupou o posto deixou marcas de sua passagem pelo cargo: – promulgação do Código de Processo Criminal e a investida para acabar-se com a *Conservatória dos Ingleses*, isto é, com o absurdo privilégio da existência de uma justiça especial para os súditos de S. M. britânica"; a segunda ocorreu em 20 de janeiro de 1843, quando novamente ocupa a da Justiça e até o mês de junho daquele ano, interinamente, a dos Negócios Estrangeiros, mas em virtude de desentendimentos com o Imperador Dom Pedro II, motivado pela negativa do soberano em demitir um desafeto, renunciou.

[150] Sobre as revoluções liberais de 1842, ocorridas em Minas Gerais e São Paulo, informa Vainfas (2002, p. 647) que "Os dois movimentos costumam ser tratados como exemplos, juntamente com a Praieira pernambucana (1848), das últimas tentativas liberais de barrar a ascensão dos conservadores, consubstanciada na viabilização

fundamental "para consolidar a aliança política entre os regressistas e os cafeicultores do vale do Paraíba e associá-la à noção de ordem" (ESTEFANES, 2010, p. 9).

É de destacar a ação governamental empreendida pelo Marquês de Paraná nessas revoltas, exercendo uma liderança forte e opondo grande resistência aos revoltosos. Chegou mesmo a deslocar-se para frente de batalha, de onde foi possível melhor recolher as suas impressões sobre o conflito, transmitindo-as ao governo central[151].

Do governo fluminense Honório Hermeto Carneiro Leão foi eleito para o Senado Imperial, pela então Província de Minas Gerais ainda em 1842, sendo nomeado por Dom Pedro II para compor o Conselho de Estado, mas logo renunciou ao cargo por divergências com o jovem Imperador.

Em 1849 o Marquês de Paraná voltou a enfrentar um novo movimento insurrecional, a Revolução Praieira, última revolta da era imperial com resquícios regenciais, de caráter liberal e federalista. Paraná aceitara o convite para presidir a então agitada província de Pernambuco.

A missão de Paraná foi pacificar a província pernambucana ainda envolvida em conflitos, por grupos que não depunham suas armas e não aceitavam negociar a paz com o governo imperial[152]. É de registrar que, ao lado da preocupação em assegurar a ordem e a segurança na província, Carneiro Leão também realizou importantes obras de infraestrutura e

---

do projeto político centralizador da Constituição de 1824. Situaram-se na conjuntura posterior ao *Golpe da maioridade*, articulado pelos liberais em julho de 1840, na qual os conservadores lograram substituir o Gabinete da Maioridade pelo Gabinete Palaciano, em 23 de março de 1841, e acionar as reformas regressistas, como a restauração do Conselho de Estado e a reforma do Código de Processo Criminal, de fins de 1841. A isto se acrescentou a dissolução, em 1º de maio de 1842, da Câmara dos Deputados de maioria liberal resultante das 'eleições do cacete' – como ficaram conhecidas as eleições de 1841, por seu caráter violento, segundo os conservadores".

[151] O Marquês de Paraná manteve uma correspondência frequente com o Ministro da Guerra, José Clemente Pereira, sobre as revoluções liberais de 1842 em Minas e em São Paulo. Carneiro Leão relatava ao Ministro o desenrolar das hostilidades, que vinham ocorrendo no Rio de Janeiro e nas províncias limítrofes, informações que recebia de terceiros e, também, eram provenientes das viagens que realizou, por várias regiões do Rio de Janeiro, durante o conflito.

[152] É interessante ressaltar que a Presidência Carneiro Leão, em Pernambuco, não foi tranquila, tendo que enfrentar um forte movimento oposicionista ainda oriundo da Revolução Praieira, mesmo um recrudescimento das hostilidades. Segundo Viana (1957, p. 342): "Quanto aos remanescentes da revolta praieira, de acordo com anteriores ordens do governo imperial, concedeu anistia a todas que estivessem naquelas condições, e que não tivessem seguido para as matas do sul da província com o capitão Pedro Ivo Veloso da Silveira. Esforçou-se, ainda, para que também êstes, em número aproximado de 400, se entregassem indo seu chefe servir, como militar que era, durante cinco anos na província do Grão-Pará. Malograram-se, porém, as tentativas nesse sentido feitas, desenvolvidas durante três meses. Pela interferência do anistiado Caetano Alves, que se reuniu a Pedro Ivo, do ex-chefe de Polícia Miguel Afonso Ferreira e de outros antigos praieiros, teve que ordenar a retomada de hostilidades em outubro de 1849, convocando novas tropas de linha e da Guarda Nacional, inclusive solicitando-as de outras províncias do Império".

urbanização, na capital e no interior, bem como promoveu ações e medidas governamentais nos campos da saúde e da instrução pública.

Segundo Teixeira Filho (1957, p. 300):

> Por duas vezes teve Honório Hermeto o encargo de presidir províncias. Em 1842, a do Rio de Janeiro, então considerada a mais progressista e de maior importância no Império, pôsto-chave durante a Revolução Liberal estourada naquele ano, em Minas e em São Paulo. Em 1849, a de Pernambuco ainda conturbada e ensanguentada pelos restos da Revolução Praieira de 1848, onde somente um político de braço forte e incontestável autoridade conseguiria manter a ordem e pacificar os conflitos.

Após o fim de sua administração em Pernambuco, onde ficou por mais de dez meses, Carneiro Leão retornou para suas atividades parlamentares no Senado. Em 1851 Paulino José Soares de Sousa, Ministro dos Negócios Estrangeiros do Império, recorreu novamente à experiência de Paraná, convidando-o para ocupar a posição de Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em missão especial no Rio da Prata.

A participação de Paraná[153] era preservar os interesses brasileiros na região platina, pois já havia um conflito armado estabelecido entre a jovem República Oriental do Uruguai e a Confederação Argentina, sendo que nessa disputa o governo de Montevidéu estava sendo apoiado, financeira e militarmente, pelas províncias argentinas rebeldes de Entre Rios e Corrientes.

Conforme Viana (1957, p. 343):

> Regressando ao Rio de Janeiro em maio de 1850, depois de dez meses e meio de exercício da presidência de Pernambuco, por algum tempo permaneceu Honório Hermeto em suas funções de senador e conselheiro de Estado, apoiando o ministério conservador presidido pelo Visconde de Monte Alegre, mas sem receber novas comissões. A revolta praieira, cujos reflexos tanto contribuiu para debelar, fora o último levante provincial do Império e um período de quarenta anos de paz interna então se iniciou, durando até a proclamação da República. Se esta era a situação íntima do país, consolidados os seus partidos políticos, outro tanto não acontecia no setor externo, em que a posição continental do Brasil exigia prontas e graves soluções, a que não faltaria Honório, com sua cooperação em delicada missão diplomática.

Após prestar relevantes serviços à Coroa brasileira, no país e no estrangeiro, Paraná foi escolhido pelo imperador Dom Pedro II para assumir, em 1853, o solene cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Foi a oportunidade que teve o Marquês para colocar em

[153] Foi após contribuir para a solução da questão do Rio da Prata que Honório Hermeto Carneiro Leão recebeu o título nobiliárquico de Visconde de Paraná, sendo que o de Marquês de Paraná foi concedido quando exercia o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, em dezembro de 1854.

prática a política de conciliação entre os partidos imperiais que já se vinha esboçando, desde algum tempo, no horizonte do II Reinado.

É de destacar ainda que "o antigo desentendimento não impedia que o imperador o admirasse. E ele admirava e respeitava, sobretudo, a independência de Honório. 'O Paraná não se curvava', disse certa vez" (CARVALHO, 2007, p. 55).

Ao ser empossado, em 6 de setembro de 1853, o Gabinete Paraná manifestava que adotaria uma orientação e uma prática políticas em que, "pela primeira vez depois de tantas perseguições, um governo fazia solenemente da conciliação o seu compromisso ministerial" (NABUCO, 1997, p. 171).

É de Alencar (1957, p. 264) um relato bastante aproximado do discurso de apresentação de Honório Hermeto, em 1853, como Presidente do Conselho de Ministros.

> Nessa situação apresentou-se o Marquês de Paraná no seio da representação nacional, para declarar o programa da administração que ia encetar; a tarefa era difícil, para não dizer impossível, pois resumia em anunciar à câmara uma política inteiramente oposta à sua origem, às suas crenças, aos seus interesses e ao seu futuro. Político amestrado à tribuna e à discussão, o Presidente do conselho de ministros mediu o alcance dêsse ato e limitou-se no meio de tôdas as sutilezas com que explicou a sua entrada no poder, a uma única palavra – à conciliação. É verdade que esta palavra resumia tôda a situação, e não era senão o eco mais ou menos remoto do pensamento de todos os homens da política: era o fato palpitante, a fase saliente da época. Para os liberais ela queria dizer a reabilitação, a participação à vida política e administrativa de que estavam privados; para os conservadores significava o amortecimento dos ódios, o cansaço da luta, o poder ainda exclusivo, mas já calmo e tolerante; para os homens sem princípios pronunciados, para as ambições novas exprimia a justa apreciação do mérito e da inteligência sem distinções de partido.

É nesse cenário que a política da conciliação passou a ser exercida pelo Marquês de Paraná, quando na Presidência do 12º Gabinete imperial, com reflexos importantes nesse estágio dos processos da formação e da consolidação nacionais[154]. Foi o exercício dessa prática política que propiciou, nos anos seguintes, um clima de harmonia e de mitigação das

[154] Nabuco (1997, p. 172) comenta a política que foi adotada com o Gabinete Paraná: "A conciliação era uma ideia que estava sendo advogada com muito aplauso na imprensa e no parlamento, principalmente pelos liberais. O desastre da revolução de Pernambuco, aniquilando esse partido na sua forma revolucionária e tendo fechado o período das revoluções, havia criado um desejo geral de paz e tranquilidade. Os partidos estavam preparados para fazer e receber propostas de concórdia e a opinião impunha moderação aos vencedores, senhores absolutos do campo. No parlamento a oposição ao ministério Torres tinha adotado essa bandeira; na imprensa ela era fortemente sustentada. Sales Torres Homem, com a mesma pena que escrevera o *Libelo do Povo,* tornara-se no jornalismo o paladino da conciliação. Em 1848 no ministério Macaé tentou o governo uma política que se chamou então de *justiça e tolerância* e Paula Souza chegou a pensar em apelar também para o concurso dos adversários, mas os ânimos ainda estavam muito apaixonados, a situação liberal triunfante nas urnas tinha exigências inconciliáveis com as pretensões saquaremas. Estava-se então no período aquém da revolução. Acusado em 1855 por ter repelido a conciliação em 1848, Paraná defendeu-se com a diferença das épocas: Os partidos, [disse ele] se achavam então irritados; a conciliação, quero dizer, esse sossego de espírito, essa tranquilidade dos partidos, essa calma das paixões, não pode ser imprimida senão por braços mui fortes".

diferenças entre liberais e conservadores, estando na base do período de calma e tranquilidade que caracterizou o II Reinado brasileiro.

Dentre as várias análises que buscaram compreender essa etapa da política imperial sobressai-se, por seu pioneirismo, a interpretação realizada por Justiniano José da Rocha na obra *Ação; reação; transação: duas palavras acerca da atualidade política do Brasil*, publicada em 1855[155]. Justiniano José da Rocha, político que foi contemporâneo do Gabinete Paraná, apresenta um quadro histórico da politica imperial desde a proclamação da independência, em 1822, até o advento da política de conciliação no ano de 1853.

Frisa Carvalho (2007, p. 54) que:

> Justiniano José da Rocha, jornalista conservador, interpretou magistralmente a nova realidade num panfleto de enorme impacto intitulado *Ação, reação, transação*. Justiniano era filho de pais desconhecidos, também educado na França, como Sales Torres Homem. Militando em campos opostos, os dois eram excelentes jornalistas e representavam à perfeição a ascensão social de mulatos de talento. No panfleto, argumentou que, ao avanço da liberdade, iniciado em 1834, sucedeu a reação da ordem em 37. Agora chegara a vez da transação, da conciliação, da superação dos velhos antagonismos. *A palavra conciliação começou a circular* [sem grifos no original].

É um estudo clássico que norteou a maioria dos realizados posteriormente[156]. Justiniano José da Rocha consegue, em uma periodização bastante didática, englobar os vários fatos e tendências políticas que transcorreram na primeira metade do século XIX no Brasil e chama a atenção para um novo ciclo que tinha início com a subida ao poder do Marquês de Paraná.

Referindo-se à importância do texto de Justiniano José da Rocha para a compreensão do contexto existente naquela quadra histórica, ensina Magalhães Júnior (2009, p. 144) que:

> Nesse opúsculo, tantas vezes reeditado, mas sempre difícil de ser encontrado nas bibliotecas e nas livrarias, a finalidade imediata do autor era a de fortalecer a política desenvolvida pelo Marquês de Paraná, o artífice da "conciliação". Para atingir esse objetivo, dá-nos um quadro histórico da política brasileira, desde 1822 até àquela época, realmente magistral, pelo espírito de síntese, e em verdade digno de ser lido. Nele, chega Justiniano José da Rocha à conclusão de que, então, alcançavam os partidos e o Império a sua maturidade política.

---

[155] Justiniano José da Rocha foi um jornalista e deputado imperial, nos períodos de 1843-44 e 1850-56, sendo bastante conhecido pela sua ligação em defesa dos interesses do partido conservador.

[156] Conforme Magalhães Júnior (2009, p. 142): "Tem sido tal panfleto a guia de quantos; historiadores se têm ocupado da política brasileira desde a independência ao período conhecido como o da 'conciliação dos partidos', empreendida por Honório Hermeto Carneiro Leão. Um dos seus merecimentos maiores é o de ter fornecido a Joaquim Nabuco a linha mestra dos primeiros capítulos de seu famoso livro, *Um estadista do Império*. Cita este repetidamente, ou o repete sem citar, particularmente ao tratar da abdicação de D. Pedro I e de suas consequências políticas e da reação monárquica de 1837".

Aponta Justiniano José da Rocha três momentos fundamentais no processo de consolidação do Estado imperial brasileiro[157]. O desiderato do autor foi abordar uma questão fulcral daquele momento histórico que colocou em campos opostos luzias[158] e saquaremas[159], isto é, a divisão do poder político no Império. Justiniano Rocha tinha por preocupação indagar se estaria sendo propiciado ou não às províncias imperiais maiores liberdade e autonomia em relação ao governo central.

A querela centralização-descentralização política atravessa a obra de Justiniano José da Rocha, o que exige do autor um grande esforço intelectual para situar temporalmente, o que denomina de momentos de avanço liberal (ação) e de recuo conservador (reação) nessa discussão. Conclui Justiniano José da Rocha que, com a política de conciliação instaurada pelo Gabinete Paraná, chegara o momento do acordo, da moderação, da concórdia (transação) entre as facções políticas imperiais.

Refletindo sobre esses três momentos em sua obra, Rocha (2009, p. 159) realiza a seguinte ponderação:

> O estudo refletido da história nos patenteia uma verdade, igualmente pela razão e pela ciência do político demonstrada. Na luta eterna da autoridade com a liberdade, há períodos de ação; períodos de reação, por fim, períodos de transação em que se realiza o progresso do espírito humano e se firma a conquista da civilização. As constituições modernas mesmas não são o trabalho definitivo dos períodos de transação.
> Chegados os povos à fase em que a reação não pode progredir, em que a ação esmorece, cumpre que a sabedoria dos seus governantes a reconheça, aí pare e pelo estudo da sociedade descubra os meios de trazer a um justo equilíbrio os princípios e elementos que haviam lutado. Se a imprudência não quer reconhecer a nova fase, se a loucura contraria o seu desenvolvimento, se prossegue na sua conquista de reação e a quer levar aos seus últimos limites, a ação torna a produzir-se, a exagerar-se e vence a sociedade, presa em um férreo e sanguinolento círculo de paixões e desgraças, aniquila-se nas ruinas das discórdias civis.

---

[157] Para os fins do presente trabalho é adotada a periodização apresentada por Justiniano José da Rocha. Mas deve-se ressaltar que autores como Ilmar Rohloff de Mattos, na obra *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*, critica essa interpretação apresentada pelo autor novecentista. Nas palavras de Mattos (1990, p. 134): "Todavia, caso queiramos apreender efetivamente o movimento real da sociedade, nos moldes de um exercício, torna-se necessário que procedamos a um rompimento. Impõe-se que rompamos com a concepção de tempo que ordena a análise de Justiniano, e que nos obriga a entender conflitos e contradições que se apresentavam nessa sociedade, num determinado intervalo de tempo, nos termos de uma sequência temporal, produtora ao final de uma síntese superior. Torna-se necessário criticar naquela exposição clássica a imposição do pensamento evolucionista prevalecente no século XIX, o qual não apenas estabelece uma relação de implicação entre pensar e ordenar, como ainda, quando em face do 'social' e na impossibilidade da construção que permitiam a explicação do 'mundo natural', recorre às oposições desorganizado-organizado e inferior-superior".

[158] Denominação dada aos integrantes do partido liberal no II Reinado.

[159] Denominação dada aos integrantes do partido conservador no II Reinado.

O primeiro momento – o da ação – foi identificado entre os anos de 1822 a 1836, tendo o autor procedido à sua divisão em dois períodos distintos: "De 1822 a 1831, período de inexperiência e de luta dos elementos monárquicos e democrático; de 1831 a 1836, triunfo democrático incontestado" (ROCHA, 2009, p. 161)[160].

Nesse primeiro estágio, a análise de Justiniano José da Rocha volta-se para o I Reinado, para o advento da Constituição de 1824 e do Ato Adicional de 1834[161] que introduziu profundas mudanças na organização político e administrativa do Império. Esse período representou o avanço das propostas liberais em seu anseio por mais descentralização política, pela adoção de um modelo federal, por mais poder e autonomia para as províncias em relação ao governo central.

A segunda fase – a reação – foi estabelecida pelo autor entre 1836 e 1852, caracterizando-se pelo regresso[162], ou seja, por uma pressão conservadora que buscou fazer retroceder as conquistas liberais alcançadas em 1834. Ela propunha uma centralização política maior e o domínio do princípio monárquico.

Nessa etapa da política imperial ocorreram, na interpretação do autor, duas fases distintas e bem definidas: "De 1836 a 1840, luta de reação monárquica, acabando pela maioridade; de 1840 até 1852, domínio do princípio monárquico, reagindo contra a obra social do domínio democrático" (ROCHA, 2009, p. 161).

---

[160] Para Justiniano José da Rocha os termos "monárquico" e "democrático" referiam-se respectivamente aos partidários da centralização e da descentralização políticas.

[161] Sobre o Ato adicional de 1834, o qual promoveu alterações na Constituição de 1824, é esclarecedora a seguinte passagem de Iglesias (1993, p. 151): "A queixa mais constante provocada pela Constituição de 1824 era o sentido unitário, centralização excessiva. Pedia-se menos rigor, com certas concessões às províncias. A maré liberal não podia deixar a oportunidade e tentar a reforma do texto. Só assim se afrouxaria o unitarismo imposto. Os radicais queriam mesmo um federalismo à maneira norte-americana. A reforma constitucional exigiu processo moroso: a Câmara e o Senado deveriam fixar os pontos a serem tocados; chegou-se a acordo e uma lei de 1832 enumerou os artigos passíveis de mudança, para que a legislatura seguinte, a começar em 1834, ficasse autorizada. A votação foi pela Câmara – o Senado estava fora, pois só a Câmara recebera autorização para o trabalho. O Senado hesitou muito, mas, com sua natural prudência, aceitou o que a outra casa fizera, embora não concordasse. Da votação resultou um texto de 25 artigos, aprovado em 12 de agosto de 1834, chamado Ato Adicional (reminiscência do Ato Adicional à Constituição francesa de 1814, a da restauração, o ato redigido por Benjamim Constant). Documento liberal, fez concessões importantes, mas cauteloso, não atendendo a todas as reivindicações. Por ele são criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, passo descentralizador, em substituição aos Conselhos Gerais referidos na Constituição".

[162] Consoante Vainfas (2002, p. 626), "O regresso foi o movimento que, sob a liderança de representantes políticos da cafeicultura escravista do vale do Paraíba e dos grandes comerciantes na cidade do Rio de Janeiro, propôs o restabelecimento da centralização política do império nos moldes da Constituição de 1824. O projeto defendido pelos chamados *regressistas* pressupunha uma centralização que não apenas assegurasse a manutenção da hegemonia do Rio de Janeiro, mas conferisse ao imperador, no exercício do Poder Moderador, um controle efetivo do Executivo e do Legislativo".

Comparando o primeiro momento idealizado, o da ação democrática, com o segundo, o da reação monárquica, vale a esta altura transcrever as seguintes observações realizadas por Rocha (2009, p. 200) em sua obra:

> Tal foi a obra da reação monárquica, tão completa como havia sido a da ação democrática; uma partira do medo e da suspeita contra o poder e o aniquilara; a outra do medo da turbulência e do horror ao tumulto e à anarquia, e aniquilara a liberdade. Na sociedade brasileira organizada pela democracia, toda a força, toda a autoridade parte das freguesias, os municípios, da eleição local, do povo; Câmara municipal eletiva e quatrienal; juízes municipais, de órfãos, promotores eleitos pelas Câmaras; júri por ela qualificado; juízes de paz eletivos e anuais, assembleias provinciais eletivas, quase soberanas no seu poder de legislar, dominando a magistratura pela facilidade de demitir os juízes de Direito, invadido o executivo pela nomeação dos vice-Presidentes: e, para proteger essa ordem de coisas, nada de Exército: serviam cidadãos armados na guarda nacional, obedecendo a chefes de sua confiança e deles dependentes pela necessidade de reeleição.
> Na sociedade organizada pela reação, a influência da localidade desapareceu; tudo partiu do governo, tudo ao governo se ligou, o governo foi tudo, e tanto que hoje não há brasileiro que mil vezes por dia não manifeste a convicção de que a sociedade está inerte, e morta, de que só o governo vive. E por isso ao governo se dirigem todos os votos, todas as aspirações a melhoramentos, o governo é por todos invocado até quando se quer, para divertimento da capital, contratar cantores e bailarinas.

Após as fases de ação e de reação, e de toda a movimentação que foi ínsita a esse processo, concluía Justiniano José da Rocha que o advento do Gabinete do Marquês do Paraná inaugurava um novo momento político na história política e partidária imperial: a transação[163].

Esse novo momento era o reflexo da política de conciliação, lançando "o evangelho da conciliação, ou seja, as bases do acordo entre os partidos e entre esses e a Coroa. Por sua vez, D. Pedro II, já homem maduro dava mostras de que desejava exercer efetivamente a gestão dos negócios do Estado" (VAINFAS, 2002, p. 155)[164].

---

[163] Vale transcrever ainda o seguinte trecho de Rocha (2009, p. 203): "O período da transação está começando; dize-nos onde param as antigas parcialidades, onde, os seus ódios? Já de há muito desapareceram. Em testemunho disso, vede aí que palavra puseram por diante os parlamentares, quando se levantaram contra o ministério que precedeu o atual? A conciliação. E esse mesmo ministério, como o seu predecessor, como o seu sucessor, que tendências mostrava senão as de uma conciliação que, ao menos quanto aos indivíduos, punha em perfeito olvido todo o passado? E que movimento social era esse que todos os políticos pressentiam, a que todos obedeciam, que lhes fazia abandonar as suas posições de vencedores, senão o resultado da convicção íntima do país de que estavam extintas todas as paixões, acabadas todas as lutas do passado? E essa extinção das paixões, esse esquecimentos dos ódios, o que são senão sintomas evidentes de que a sociedade tem chegado a esse período feliz de calma e reflexão que pode e deve ser aproveitado para a grande obra da transação?".

[164] Observa Vainfas (2002, p. 155) que: "Ao lado das condições políticas, outros fatores também favoreceram um clima propício à conciliação. A riqueza do café estava em franca ascensão. O país tomara novo impulso nos anos que se seguiram à extinção do tráfico negreiro. Os capitais investidos quase que exclusivamente no tráfico negreiro passaram a ser canalizados para empreendimentos diversos: fábricas, estradas de ferro, bancos e empresas diversas. Na prática o marquês de Paraná deu continuidade ao processo de reorganização do Estado inaugurado pelos ministérios conservadores de Costa Carvalho e Rodrigues Torres, inclusive quanto ao combate

Nos dias 9 e 10 de setembro de 1853, perante a Assembleia Geral Legislativa, o Gabinete Paraná iniciou suas atividades pondo em prática a política conciliatória tão desejada pelos partidos e que tomava conta da sociedade e do Parlamento imperial naquela quadra.

4.2. O PODER MODERADOR NA CONSTITUIÇÃO DE 1824: UM FATO JURÍDICO CONCILIATÓRIO

Em 1824 era outorgada por D. Pedro I a primeira Constituição brasileira, carta política que regeria os desígnios nacionais por aproximados 65 anos, somente substituída com a proclamação da República no Brasil, em 1889, e a promulgação da primeira Constituição republicana em 24 de fevereiro de 1891.

A Constituição imperial inaugurava a ordem jurídica nacional, trazendo em seu bojo um conjunto de normas e instituições aptas a conduzir a nação brasileira em seus primeiros passos, logo após o processo de independência da coroa portuguesa.

A monarquia no Brasil foi preservada, exceção em um continente cercado por repúblicas, e teve um papel importante para a criação e o estimulo de um sentimento verdadeiramente nacional que não existia durante o período colonial português. Na colônia prevaleceram os localismos das diversas regiões do país.

Comentando essa contribuição da monarquia brasileira para a formação nacional, afirma Iglesias (1993, p. 121) que:

> Como se vê, só no Brasil houve governo monárquico por longo período: 67 anos. As demais experiências – no Haiti e no México – têm caráter quase tribal ou anedótico. A imposta por Napoleão III é uma farsa trágica. A Monarquia teve raiz no Brasil na transposição da Corte portuguesa e na Regência de um príncipe aqui deixado. Apesar de longa duração e de política bem coordenada, não lançou raiz. O continente permaneceu eminentemente republicano, como fica claro depois de 1889. A Monarquia brasileira realizou obra importante, principalmente na garantia da ordem e da unidade territorial: o país poderia ter corrido o risco de fragmentação

---

às entradas ilícitas de escravos. O governo promoveu uma série de melhoramentos e iniciativas, notadamente na área dos transportes e dos meios de comunicação. Basta lembrar que uma dos empresários que melhor soube aproveitar esse momento foi Irineu Evangelista de Sousa (futuro visconde de Mauá). No campo da instrução pública, introduziu-se uma série de medidas, a exemplo da reforma do ensino primário e secundário da Corte, dos novos estatutos dos cursos médicos e jurídicos e a fundação do Imperial Instituto dos Meninos Cegos. Aprovou-se, ainda, a revisão da legislação eleitoral, a chamada Lei dos Círculos, por meio da qual se pretendia realizar eleições livres, evitando, assim, os *deputados de enxurrada*, impostos aos eleitores, escolhidos por ministros e Presidentes de província".

> quando da independência, pois não havia ainda o sentido nacional, mas só de regiões. O sentimento nacional se formou ao longo das décadas monárquicas.

Como característica importante do regime monárquico aqui estabelecido, a Constituição outorgada[165] de 1824 previa a figura do Poder Moderador[166], uma inovação política do século XIX, oriunda da obra do francossuíço Benjamin Constant. Essa novidade propunha-se a questionar e a colocar alternativas teóricas para a conhecida e disseminada teoria dos três poderes políticos (Executivo, Judiciário e Legislativo) constante da obra *L´esprit des lois* (1748) de Montesquieu.

Benjamin Constant, autor de grande influência intelectual sobre a elite brasileira do século XIX[167], propôs uma espécie de monarquia constitucional dotada de quatro poderes políticos. Em sua teoria englobava os três já enunciados por Montesquieu e um quarto de natureza neutra que, no Brasil, recebeu da Constituição imperial de 1824 a peculiar

---

[165] É interessante esclarecer sobre a primeira Constituição brasileira que D. Pedro I convocou uma Assembleia Constituinte para sua feitura, a qual iniciou seus trabalhos em 3 de maio de 1823. Entretanto, em virtude das divergências internas e da demora na conclusão dos trabalhos, tal Assembleia acabou sendo dissolvida pelo Imperador, em 23 de novembro daquele ano. D. Pedro I decidiu então nomear uma comissão de notáveis, formada por juristas e personalidades políticas, que preparou um projeto de Constituição outorgado em março de 1824.

[166] Veja-se o seguinte extrato da Constituição de 1824 (BRASIL, s. d.), no que se refere ao Poder Moderador:

"Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organisação Politica, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Magestade Imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

I. Nomeando os Senadores, na fórma do Art. 43.

II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.

III. Sanccionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.

IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87

V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.

VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado.

VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.

VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença.

IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado".

[167] Scantimburgo (1980, p. 21) acentua a pouca influência que Benjamin Constant teve na França em comparação com o Brasil: "Curiosamente, Benjamin Constant não teve em seu país de adoção influência tão grande quanto no Brasil, embora Georges Burdeau observe que 'toda uma tradição antiestatista, por se crer antiintrigante, procede de Benjamin Constant, na França, e não representa, de longe, a expressão mais agradável do liberalismo'".

designação de "Poder Moderador". Esse poder foi considerado pela Constituição como "a chave de toda a organização política" do Império, sendo a sua utilização de titularidade privativa do soberano.

O Poder Moderador tinha por objetivo principal zelar pela harmonia e pelo equilíbrio entre os demais poderes constitucionais, buscando resguardar a estabilidade política no seio da sociedade imperial[168]. Servia ainda de salvaguarda ao próprio sistema constitucional, ao entregar ao guardião maior do bem comum, Sua Majestade Imperial, a autoridade necessária para o seu cumprimento e observância obrigatória.

Para Iglesias (1987, p. 20):

> A Constituição é documento inteligente, evidência do alto preparo de seus autores. Exprimia o mais avançado na matéria, a ideologia liberal de então. Traduz mais a influência europeia continental que a norte-americana. Sua principal fonte é a carta de 1814, outorgada por Luís XVIII. Ultrapassado o radicalismo revolucionário, é a vez da Restauração na França. Outra fonte é a Constituição da Noruega. A maior originalidade nativa é a consideração de quatro poderes: além dos três da fórmula clássica – Executivo, Legislativo e Judiciário –, consigna um quarto poder – o Moderador. Há aí muito de Benjamim Constant. O novo poder é exercido pelo imperador e é visto como a "chave de toda a organização política". Dá prerrogativas especiais à primeira figura, para harmonização dos outros poderes. Uma delas é a de dissolver a Câmara, ante impasses criados. Transição entre liberalismo e absolutismo, atesta nos autores competência e imaginação. Tem-se nesse poder um compromisso entre a tendência constitucionalizadora – vitória do liberalismo – e o apego a fórmulas do Antigo Regime. O Poder Moderador concilia as duas tendências.

Há que se destacar que a elaboração teórica de Benjamin Constant não teve a mesma aceitação e acolhida que a tese de Montesquieu, formulada quase um século antes, e que foi adotada por quase todos os ordenamentos jurídico-constitucionais dos países que se autodeclaravam liberais. "Com efeito, seria no Brasil e em Portugal, por iniciativa de Dom Pedro I, que a criação de Constant tomaria formalmente vida" (LYNCH, 2012, p. 94).

O Poder Moderador, apesar de previsto desde 1824, somente teve uma atuação mais destacada no decorrer do II Reinado, pois durante todo o período regencial não havia a

[168] Sobre esse papel estabilizador implícito ao exercício do Poder Moderador, afirma Lynch (2010, p. 94) que: "no Segundo Reinado, alternando os dois partidos aristocráticos no poder, garantindo a estabilidade política, o Poder Moderador assegurou ao país mais de quarenta anos de paz interna, liberdade de expressão e de imprensa, práticas eleitorais (que se tornaram pouco fiéis ao desejo dos eleitores devido aos políticos de sua época), debates parlamentares, uma organização representativa. Por outro lado, promoveu a conciliação das facções em torno e à custa dos empregos do Estado e tutelou o sistema político nacional. Muito do que temos hoje, de bom e de ruim em nossa vida política, tem sua origem na política do Segundo Império. E lá estava o Poder Moderador, planando impassível sobre a cabeça dos políticos de plantão. Não foi por outro motivo que, na Constituinte de 1933, Borges de Medeiros apresentaria a proposta de reinserção de Poder Moderador na República presidencial. Ele dizia acreditar que poderia contribuir para erigir um Estado democrático após quarenta anos de eleições fraudulentas, caudilhismo e coronelismo, entremeadas de revoltas, sublevações, estados de sítio e intervenções nos Estados".

possibilidade fática ou jurídica de seu exercício. Somente com a maioridade antecipada de D. Pedro II, que ascendeu ao trono aos 14 anos de idade, em uma manobra política para minimizar as disputas políticas e estabilizar o país, foi que se tornou um instrumento importante para organizar politicamente a monarquia constitucional.

A constitucionalização do Poder Moderador, nos moldes do teorizado por Benjamin Constant no século XIX, reflete um dos momentos altos da construção da tradição conciliatória no Brasil, o que decorre do fato de que o instituto foi introduzido na ordem jurídica imperial com o claro objetivo de centralizar e harmonizar, na figura do Imperador, os conflitos e divergências inerentes ao jogo político daquela quadra histórica.

Buscava-se preservar a autoridade monárquica, sendo correto afirmar que, "como Montesquieu, Constant era um apóstolo da moderação, a palavra de ordem do tempo da restauração era conciliar: absolutismo e liberalismo, liberalismo e democracia" (LYNCH, 2010, p. 95).

O Poder Moderador surgiu como um fato jurídico conciliatório, constitucionalizando um arcabouço institucional que propiciava a adoção de soluções pacíficas para os conflitos políticos durante o período imperial. Ao monarca era destinada a posição de árbitro, de expectador qualificado que detinha a última palavra, mas não se envolvia diretamente nas querelas político-partidárias. Servia, portanto, como um elemento de estabilização e ponto de aderência de todo o sistema político-constitucional.

Tanto o partido conservador[169] quanto o liberal[170] buscaram justificar teoricamente a existência e a importância do Poder Moderador na organização política imperial. Esse fenômeno denota a aceitação pelas facções políticas novecentistas desse caráter conciliatório e harmonizador que era ínsito ao exercício desse poder constitucional.

Divergiam os partidos imperiais apenas quanto aos seus fundamentos de validade e princípios, mas não quanto à sua necessidade para o equilíbrio político naquela fase da história nacional. Entendiam que foi a falta de um acordo político, da busca de entendimento

---

[169] Obras como *Ensaio sobre direito administrativo* (1862, dois volumes) e *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil* (1865, dois volumes) do Senador imperial Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai, e *O Poder Moderador, ensaio de direito constitucional, contendo a crítica do título V, Capítulo I da Constituição Política do Brasil* (1864) de Braz Florentino Henriques Souza, professor da Faculdade de Direito do Recife, buscam justificar, sob um ponto de vista conservador, a existência e a validade desse poder na organização política imperial.

[170] É de Zacarias Góis e Vasconcelos, que ocupou o cargo de Senador imperial e Presidente do Conselho de Ministros, a obra *Da natureza e limites do Poder Moderador* (1860), na qual realiza a principal interpretação liberal do Poder Moderador. Defendia o autor, contrariamente aos conservadores, que para o exercício desse poder político havia a necessidade de que os atos do Imperador fossem devidamente referendados pelos ministros.

entre as elites durante a fase regencial, o motivo das graves revoltas que despontaram por todo o país, pondo em perigo o domínio político que exerciam.

Uma observação crítica, a qual coloca em evidência esse caráter estabilizador do Poder Moderador no Império e que teve profundos reflexos no período republicano é realizada por Scantimburgo (1980, p. 36):

> É a nossa tese: a chefia de Estado deve ser estável; a chefia de governo deve mudar, não aos caprichos desse monstro, opinião pública, mas ao influxo dos interesses nacionais e circunstâncias históricas. O Poder Moderador da Constituição do Império proporcionou essa plasticidade aos jogos dos partidos, ao seu revezamento no poder, enquanto a chefia de Estado, nas mãos do imperador, desempenhava as suas altíssimas funções arbitrais, sem se envolver nas querelas de *luzias e saquaremas*, senão quando, extremando-se, elas ameaçavam a estabilidade do poder. O visconde do Uruguai cita, a propósito, discurso de Alves Branco no Senado, nessa mesma linha esposando-lhe a tese. Acentuou Alves Branco que se dependesse do Ministério a monarquia se converteria em República. A história de mais de oito décadas de República dá-lhe razão póstuma, demonstrando, baseada em fatos, que a estabilização do poder foi possível com a "política dos governadores", com a ditadura, a sua forma odiosa por excelência; com o estado de sítio, com os governos emanados da revolução de 31 de março. O Poder Moderador continua, portanto, a nos fazer imensa falta, embora não se lhe deem conta os responsáveis pelo destino do Brasil.

A busca de harmonia política pode ser definida como o objetivo primordial da teoria do Poder Moderador, encontrando-se na base de toda a tradição conciliatória que, sobretudo a partir de 1850, será desenvolvida no país e em que se buscou afinar o princípio da liberdade com o exercício da autoridade política[171].

Essa capacidade de moderar os demais poderes, de harmonizar as divergências políticas por intermédio de um poder constitucionalizado, teve um papel relevante para a compreensão desses primeiros momentos da tradição conciliatória nacional, tendo desenvolvimentos posteriores importantes e de grande significação na vida republicana.

---

[171] Observa ainda Lynch (2010, p. 102) que: "Como dissemos, a eficácia do Poder Moderador só se revelaria no segundo reinado. As faculdades que conferiam ao Imperador dissolver a Câmara dos Deputados, nomear senadores eleitos por lista tríplice e nomear e demitir ministérios, no decorrer do século XIX, foram fundamentais para adiar a oligarquização total do sistema político brasileiro, o que só veio a ocorrer durante a República Velha. A centralização da administração daí decorrente, com efeito, impediu que as oligarquias regionais nas províncias tomassem o poder completamente e também que a escravidão se prolongasse indefinidamente no Brasil. O papel da Coroa na abolição da escravatura fica claro quando se analisa o papel que o Conselho de Estado, órgão consultivo do Poder Moderador, e estes tiveram não apenas na ocasião da Lei do Ventre Livre, como da Lei Áurea; papel este só possível de desempenhar devido à independência que o trono possuía em relação às elites reunidas no Parlamento. Este seria, inclusive, um fator que tiraria o apoio restante que as oligarquias davam ao regime monárquico, deixando-o sem sustentação e facilitando a ação dos republicanos, no ano seguinte ao da abolição total".

4.3. A POLÍTICA DE CONCILIAÇÃO E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA NO BRASIL

4.3.1. O movimento antiescravista: emancipacionismo e abolicionismo no século XIX

A campanha pela abolição da escravidão encontrou adeptos em praticamente todos os estratos sociais, mobilizando amplos setores da sociedade brasileira do século XIX. Um longo e tortuoso caminho foi percorrido até a assinatura da Lei Áurea, em 1888, que pôs fim à maior injustiça social já praticada pelo Estado brasileiro contra uma parte específica de sua população. Estima-se que na época da abolição da escravatura havia no país aproximadamente 600 mil escravos[172].

Várias foram as personalidades novecentistas que se colocaram contrárias à escravidão, exigindo do governo imperial o fim dessa mácula que aviltava e afligia o Brasil, pondo-o em descrédito perante as demais nações civilizadas.

A abolição da escravatura, entretanto, não decorreu apenas de uma lei, mas sim de um conjunto de leis que, lenta e gradualmente, foram libertando e dando novo tratamento jurídico para a população escrava. Essa manumissão progressiva deu-se em compasso com o avanço dessa discussão na sociedade e no parlamento imperial e todas as dificuldades daí decorrentes.

Se em outros países da América a questão escravocrata foi resolvida com os respectivos processos de independência, no Brasil, que continuou a ser a única monarquia em um continente cercado de repúblicas, nada foi feito no sentido de tornar o escravo cidadão. Houve uma preferência das elites dirigentes por mantê-lo na condição de coisa, de propriedade privada, objeto de livre disposição do seu senhor.

---

[172] Informação extraída do *Jornal do Senado* imperial que circulou no dia 14 de maio de 1888. Conforme o periódico: "Na tarde de ontem, domingo, a Princesa Isabel sancionou a lei que pôs fim a mais de 300 anos de escravidão. Conforme o senador Sousa Dantas, havia no país 600 mil escravos. Levantamento do Império mostra que, no ano passado, eram mais de 700 mil. A Lei João Alfredo, já chamada de Lei Áurea, foi aprovada em tempo recorde na Câmara dos Deputados e no Senado. Calcula-se que cerca de 5 mil pessoas se concentraram diante do Paço da Cidade. O povo irrompeu em aplausos quando Joaquim Nabuco, de uma sacada, comunicou que não havia mais escravos no Brasil. Ao surgir em uma janela, Dona Isabel foi aclamada pelos manifestantes. O Imperador Dom Pedro 2º, que se encontra gravemente enfermo em Milão, onde se submete a tratamento, ainda não sabe da abolição. Por meio do telégrafo, a notícia já chegou a várias províncias do País e nações americanas e europeias" (SENADO FEDERAL, 2009).

Em que pese a forma apática com que a questão servil foi tratada no país, não há como negar que os negros, por diversos modos, buscaram contribuir para a superação da escravidão. Para isso utilizaram várias estratégias de luta e formas de resistência e, ainda, exerceram um substancial protagonismo em relevantes momentos da história nacional.

Logo no início da colonização portuguesa já se noticia o surgimento de "quilombos", conglomerados de escravos fugidos, os quais buscaram resistir ao sistema escravista brasileiro[173]. Esses escravos estabeleceram núcleos populacionais, geralmente em locais de difícil acesso e naturalmente protegidos, nos quais procuravam sobreviver materialmente e exercer as suas tradições e crenças religiosas[174].

Essa primeira forma de oposição, que foi largamente empregada em todo o período em que foi vigente a escravidão no Brasil, estimulou um grande número de revoltas e insurreições dos cativos nas cidades, engenhos e minas que alcançou grande repercussão social. Essa movimentação englobou não somente escravos, mas também outros segmentos envolvidos na luta pela libertação do negro, tais como: homens livres, escravos alforriados, índios etc.

Esses movimentos tinham por foco principal contestar o funcionamento do sistema escravista, as suas injustiças e as formas de tratamento degradante que eram dispensadas pelos senhores de escravos ao elemento servil. Entretanto não havia nos opositores da escravidão,

---

[173] O antropólogo Alfredo Wagner Almeida (1999) faz uma leitura bastante crítica do conceito jurídico de "quilombo". Afirma o autor que esse conceito ficou historicamente "frigorificado", ou seja, compostos dos mesmos elementos descritivos que foram utilizados, em 1740, por ocasião de uma "resposta ao rei de Portugal". Essa resposta decorreu de uma consulta feita ao Conselho Ultramarino, havendo a necessidade de concebê-lo, hodiernamente, enquanto um processo de produção autônomo. Tratando de que forma a Constituição Federal de 1988 abordou a situação dos quilombos no Brasil, aduz Alfredo Wagner que "Há um silêncio nos textos constitucionais sobre a relação entre os ex-escravos e a terra, principalmente no que tange ao símbolo de autonomia produtiva representado pelos quilombos. E quando surge a menção na Constituição de 1988, cem anos depois, o quilombo já surge como sobrevivência, como remanescente; já aceita-se uma sobra, aceita-se um resíduo, aquilo que sobrou, ou seja, aceita-se o que foi. Julgo que, ao contrário, se deveria trabalhar com o conceito de quilombo considerando o que ele é no presente. Em outras palavras, tem que haver um deslocamento: não é discutir o que foi, mas sim o que é, e como esta autonomia que foi sendo construída nesse tempo".

[174] A maioria dos quilombos foi estabelecida em locais de difícil acesso e afastados das cidades e vilas. No entanto, muitos mantinham contatos com as populações próximas. Segundo Reis (1998, p. 18), "Quilombos como os que cercavam Vila Rica durante o século XVIII, ou o do Catucá, que se desenvolveu nos arredores de Recife e Olinda entre 1817 e 1840, vários quilombos instalados em redor de Salvador e de São Paulo nas primeiras décadas do século XIX, o quilombo do Piolho nas vizinhanças de Cuiabá na década de 1860, os quilombos fluminenses da bacia do Iguaçu e da periferia da Corte, assim como os da periferia de Porto Alegre, ao longo do século XIX, todos mantinham redes de comércio, relações de trabalho, de amizades, parentesco, envolvendo escravos ainda assenzalados, negros livres e libertos, comerciantes mestiços e brancos. A essa longa cadeia de relações Flavio Gomes, interpretando o fenômeno em Iguaçu, chamou de 'campo negro', porque constituía um espaço social, econômico e geográfico através do qual circulavam os quilombolas, articulando mocambos, senzalas, tavernas, roças, plantações, caminhos fluviais e pântanos, alcançando vilas de pequeno porte e cidades do porte do Rio de Janeiro, que possuía mais de 200 mil habitantes em meados do século XIX".

de maneira mais acentuada, uma pretensão de extinguir a escravatura enquanto um modo de dominação e organização social.

Nas palavras de Reis (1996, p. 21):

> Se os quilombos representaram uma rebeldia ambígua, as rebeliões escravas constituíram a mais direta e inequívoca forma de resistência coletiva. Quando o escravo conspirava uma revolta, ele raramente contava com a possibilidade de acordo. Mas nem toda revolta visava a destruição do regime escravocrata, ou mesmo a liberdade dos escravos nela envolvidos. Muitas visavam apenas corrigir excessos de tirania, diminuir até um limite tolerável a opressão, reivindicando benefícios específicos – às vezes a reconquista de ganhos perdidos – ou punindo feitores particularmente cruéis. Eram levantes que almejavam reformar a escravidão, não destruí-la.

No entanto, foi no século XIX que, efetivamente, emergiu com força esse debate na arena política brasileira, o qual foi incitado pela posição da Inglaterra em relação ao tráfico negreiro e, em 1834, pela abolição da escravidão em todas as colônias inglesas. Outro dado histórico importante foi a ocorrência da revolução escrava no Haiti que, derrotando as forças militares de Napoleão, tornou-se a primeira nação livre da América Latina e a primeira república negra do mundo[175].

O medo do "haitianismo", a pressão britânica e o atraso institucional brasileiro em lidar com o problema da escravidão fizeram surgir no ordenamento jurídico imperial atos normativos que buscaram afinar as reivindicações antiescravistas com os reclamos dos proprietários de escravos. Foi o início de um processo político e jurídico que levou mais de 50 anos para chegar a termo[176].

---

[175] É de Cyril Lionel Robert James (2000), jornalista e militante político de Trinidad e Tobago, a obra *Jacobinos negros*, em que o autor narra a luta dos negros haitianos contra a escravidão e o domínio colonial francês. No texto é descrito o processo que levou à libertação do país e ao surgimento da primeira república negra do mundo.

[176] Vários foram os tratados com a Inglaterra para colocar fim ao tráfico negreiro e permitir o patrulhamento da costa brasileira pelos navios ingleses. Sobre este ponto informa Jaci Maria Ferraz de Menezes (2009) que: "A história dos tratados com a Inglaterra para o final do tráfico e o patrulhamento da costa brasileira pelos navios da Armada Britânica é bastante longa. Tem início ainda sob a Regência do Príncipe D. João, depois da chegada da família real portuguesa no Brasil, fugindo da invasão francesa. Antes mesmo da Independência são editados onze atos contra o tráfico, assinados pelo Príncipe Regente D. João e obedecendo às determinações resultantes das pressões da Inglaterra. Estes foram: 1 – Tratado de 26 de fevereiro de 1810; 2 – Alvará de 17 de novembro de 1813. 3 – Carta De Lei de 08 de junho de 1815. 4 – Carta De Lei de 08 de junho de 1815. 5 – Decisão de 28 de novembro de 1816. 6 – Decisão de 17 de fevereiro de 1817. 7 – Carta De Lei de 08 de novembro de 1817. 8 – Carta De Lei de 09 de dezembro de 1817. 9 – Alvará de 26 de janeiro de 1818. 10 – Decreto de 18 de agosto de 1818. 11 – Decreto de 09 de outubro de 1819. Logo após a Independência, em dezembro de 1822, é baixada a primeira Resolução a respeito do Tráfico, remetendo-se ainda aos Tratados com a Inglaterra. No entanto, somente a partir de 1826 surgem Atos legais do Império do Brasil (a Comissão só reaparece em 1828). São eles: 1 – Carta de Lei de 23 de novembro de 1826. 2 – Carta de Lei de 12 agosto de 1827. 3 – Lei de 07 de novembro de 1831. Declara Livres todos os escravos vindos de fora do Império".

Os discursos antiescravistas do século XIX elaboraram leituras diferenciadas sobre como deveria terminar a escravidão no Brasil. A presença dessa diversidade decorria do fato de que o fim da escravidão significaria, também, o desaparecimento de um modo de organização social que já vigorava no país por mais de três séculos, isto é, equivaleria ao fim de uma sociedade de cunho predominantemente rural, conservadora e na qual o elemento servil ocupava um papel de destaque.

É importante também frisar que, ao lado de um forte discurso antiescravista, havia igualmente um ferrenho movimento que sustentava a manutenção da escravidão, tendo entre seus representantes figuras novecentistas importantes, a exemplo do literato cearense e Deputado imperial José de Alencar. Em obras como *Ao imperador, cartas* (1865), *Ao imperador, novas cartas políticas de Erasmo* (1867) e *Ao povo, cartas políticas de Erasmo* (1866), bem como em artigos de jornais e em vários discursos parlamentares, José de Alencar realizava uma ampla, aberta e bem elaborada defesa da manutenção do instituto da escravidão no Brasil[177].

José de Alencar propunha compreender a escravidão enquanto um fenômeno histórico e sociológico, afirmando que "se a escravidão não fosse inventada a marcha da humanidade seria impossível, a menos que a necessidade não suprisse esse vínculo por outro igualmente poderoso" (ALENCAR, 2009, p. 286).

Em um conjunto de discursos, proferidos entre 14 de maio de 1870 e 13 de julho de 1871, que tiveram por objetivo questionar o projeto de lei que daria origem à Lei do Ventre Livre, José de Alencar foi muito enfático. O literato posicionava-se contrário à questão da libertação do negro no Brasil, pois entendia ser inconveniente uma lei que tornaria livres os filhos de escravos, mas mantinha os seus genitores na mesma condição servil em que viviam. A liberdade do ventre era "iníqua e bárbara", pois semearia o ódio e a ingratidão no interior da família, separando e desunindo "aquilo de Deus criou para viver unido" (ALENCAR, 1977, p. 240).

Argumentava ainda a respeito da necessidade de resguardar-se o direito de propriedade dos senhores de escravos que, em sua visão, estavam sendo ameaçados indevidamente pelo governo imperial ao propor essa polêmica medida. Alencar (1977) tecia críticas ácidas ao fato de que somente a emancipação do escravo sem medidas de apoio ao liberto – o que hoje se denomina como políticas públicas de inclusão – equivaleria a lançá-los

[177] Em *Ao imperador: novas cartas políticas de Erasmo* (1867), José de Alencar dava continuidade à defesa aberta e direta da escravidão que havia iniciado em Ao imperador: cartas (1865). A abordagem do autor nessa segunda obra foi mais pedagógica e direta, dirigindo-se ao soberano para expor os motivos da necessidade de manter-se a escravidão no país.

à sua própria sorte, pois não teriam como se manter e sobreviver dignamente em sociedade. Os libertos vagariam pelas ruas e cidades como mendigos, indigentes, seriam meros párias.

Nas palavras de Alencar (1977, p. 228):

> Vós quereis a emancipação como uma vã ostentação. Sacrificais os interesses máximos da Pátria e a veleidades de glória. (*Muitos apoiados da oposição*.) Entendeis que libertar é unicamente subtrair ao cativeiro, e não vos lembrais de que a liberdade concedida a essas massas brutas é um dom funesto; é o fogo sagrado entregue ao ímpeto, ao arrojo de um novo e selvagem Prometeu (*Muitos apoiados da oposição*.)
> Nós queremos a redenção de nossos irmãos como a queria o Cristo. Não basta para vós dizer à criatura, tolhida em sua inteligência, a batida na sua consciência: "Tu és livre; vai; percorre os campos como uma besta-fera!..."

Do lado antiescravista, de início, duas posições pelo fim da escravidão ficaram bem delimitadas: a dos emancipacionistas, que pretendiam alcançar este desiderato por meio de medidas graduais e moderadas, harmonizando os interesses da classe proprietária e o dos escravos; a dos abolicionistas que, sobretudo a partir de 1880, defendiam a supressão imediata e radical da escravidão no Brasil.

Na primeira vertente, a dos emancipacionistas, José Bonifácio de Andrada e Silva foi o maior expoente preparando, ainda em 1823, um projeto pioneiro sobre a matéria que pretendia apresentar perante a Assembleia Geral Constituinte, criada por D. Pedro I[178]. Esse projeto, que ficou conhecido com a *Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura*, nunca chegou a ser votado[179].

Nessa proposta Bonifácio ansiava por uma regeneração política e social do país, propondo, em um prazo médio de quatro ou cinco anos, a cessação do comércio de escravos africanos no Brasil. Era prevista também na moção de José Bonifácio a adoção de várias outras medidas para preparar uma emancipação gradual do negro.

No limiar do Império brasileiro, o patrono da independência Andrada e Silva (2002, p. 209) propunha que:

> O mal está feito, senhores, mas não o aumentemos cada vez mais; ainda é tempo de emendar a mão. Acabado o infame comércio de escravatura, já que somos forçados pela razão política a tolerar a existência dos atuais escravos, cumpre em primeiro

[178] O projeto não foi apresentado, pois D. Pedro I dissolveu a Assembleia Geral Constituinte, em 12 de novembro de 1823, fato histórico que ficou conhecido como "a noite da agonia", constituindo, no dia seguinte, uma comissão de sua inteira confiança e outorgando a Constituição imperial em 25 de março de 1824.

[179] De acordo com Moura (2004, p. 36), "Com o fechamento da Constituinte, José Bonifácio foi exilado e a sua representação somente publicada em 1825, em Paris (Tipografia de Firmin Didot). Nesse documento, José Bonifácio redigiu algumas normas com vistas à extinção do tráfico de africanos e à abolição paulatina da escravidão".

> lugar favorecer a sua gradual emancipação, e antes que consigamos ver o nosso país livre de todo deste cancro, o que levará tempo, desde já abrandemos o sofrimento dos escravos, favoreçamos, e aumentemos, todos os seus gozos domésticos e civis [...].

José Bonifácio entendia a escravidão como a fonte principal do atraso brasileiro. Um grande mal que atingia a nação inteira, com graves reflexos na forma como o brasileiro conduzia suas relações sociais, produzia riqueza e utilizava prodigamente a terra.

Para Bonifácio o grande número de escravos, utilizados em todos os círculos e circunstâncias sociais, levava ao desperdício, à indolência e a uma grave apatia da população que caracterizava a sociedade brasileira do início do século XIX. Constituíra-se no país um modo de vida que não valorizava o trabalho manual, considerado pouco digno e incumbência de negro, com evidentes prejuízos no plano moral e que gerou grande dependência do braço escravo.

Reis (2008, p. 204), cuidando do pensamento de José Bonifácio e da questão negra no início do império, retrata que:

> Da mesma forma que examina a necessidade de uma abolição gradual, socialmente conduzida de modo a evitar desigualdades e distúrbios posteriores, José Bonifácio defende a ideia de que a própria instituição da escravidão havia se constituído originalmente em um obstáculo em potencial ao progresso futuro da nação brasileira que agora se tornava independente. O que estaria contaminando a sociedade brasileira de seu tempo, conforme se pode ver no discurso de José Bonifácio, não era a 'diferença negra', mas a 'desigualdade escrava'. A facilidade de pôr um outro indivíduo a trabalhar gratuitamente para si, segundo o deputado do Império, contribuía para lançar a classe senhorial no ócio, na estagnação, na imobilidade.

O abolicionismo, segunda corrente antiescravista, defendia a supressão imediata da escravidão e teve maior expressão a partir de 1880. Até essa altura histórica é correto afirmar que houve um predomínio das ideias emancipacionistas tanto no plano político quanto no legislativo. Esse fato ficou evidente com o apoio explícito do imperador D. Pedro II, manifestado durante a Fala do Trono de 1867, em que o soberano posicionou-se pessoal e politicamente sobre a questão servil, defendendo a adoção de um emancipacionismo gradual[180].

De 1880 em diante um grupo de abolicionistas, dentre os quais se destaca Joaquim Nabuco, então Deputado imperial pela província de Pernambuco, empreenderá uma luta mais

[180] Vainfas (2002, p. 259) explica a Fala do Trono: "Expressão que designava o discurso do Imperador, ou seu representante, nas sessões de abertura e encerramento do ano legislativo, reunidas Câmara e Senado em Assembleia Geral, segundo o disposto nos artigos 18 e 19 da Constituição de 1824". A Fala do Trono retratava os desejos do Imperador para aquela legislatura. No Brasil as Falas do Trono tiveram uma importância grande no contexto político, sendo célebre justamente a de 1867, em que foi tratado problema do elemento servil.

intensa pela libertação dos escravos. Houve uma renovação do movimento abolicionista com a criação de jornais em defesa da causa, assim como uma consistente produção cientifica e literária com a temática da abolição. O desafio era conclamar e envolver a sociedade do século XIX no debate.

A proposta dos abolicionistas era o fim imediato da escravidão, extinguindo a política emancipatória e gradualista que há um bom tempo vinha sendo aplicada. Essa política procrastinava o fim da questão servil no Brasil, pois direcionava a discussão para medidas paliativas que mais obstaculizavam do que expressavam conquistas reais para os negros.

Nabuco e outros abolicionistas renomados, a exemplo de José do Patrocínio e André Rebouças, fundaram também, em 1880, a *Sociedade Brasileira contra a Escravidão*, que desempenhou um papel importante nessa quadra histórica.

Várias medidas foram promovidas pela entidade em favor da abolição. Entre essas medidas, destaca-se o *Manifesto da Sociedade Brasileira contra a Escravidão*, documento em que realizaram uma exposição franca e direta contra essa chaga histórica que ainda assolava o Brasil em pleno século XIX[181].

Esse embate entre escravistas e antiescravistas teve uma expressiva repercussão no campo do Direito, ocorrendo um lento e vagaroso processo de construção legislativa sobre a questão servil no país. A característica principal desse conjunto normativo foi a forma moderada, consensual, mesmo tergiversante, como o tema foi tratado na legislação. Houve uma preferência das elites dominantes em postergar, ao máximo, uma decisão definitiva sobre o fim da escravidão no Brasil.

---

[181] É de destacar a seguinte passagem do *Manifesto da Sociedade Brasileira contra a Escravidão*, o qual ilustra o ideário abolicionista vigente a partir de 1880: "Apezar porém da resistencia geral oposta ao desenvolvimento da idéa Emancipadora, ella nunca deixou de existir no paiz, e de mostrar-se, como um desses clarões que allumiam o horizonte todo, desde a primeira aparição da Independencia. Os heróes Pernambucanos que em 1817 ensaiaram a nossa emancipação tiveram em vista, como fundadores de um povo livra, a abolição do trabalho escravo. O patriarca da Independencia, o velho José Bonifácio, do seo desterro em França, pensando na sorte do paiz que ele havia ajudado á crear, imaginava um systema de Emancipação gradual dos escravos, que fosse o complemento da obra nacional, á qual o seo nome se acha eternamente ligado. Durante toda nossa vida Constitucional a tradição Abolicionista perpetuou-se no Parlamento, e nos nossos Annaes póde-se acompanhar o vestígio da revolta constante da parte mais nobre e elevada da consciencia Brasileira contra a ignomia de uma instituição, que é a violação de todas as leis moraes e sociaes do mundo moderno" (SOCIEDADE BRASILEIRA CONTRA A ESCRAVIDÃO, 1880).

4.3.2 A trajetória das leis abolicionistas no Brasil: um exercício de gradualismo e moderação

O movimento antiescravista passou por diferentes etapas, havendo sempre uma tendência em equilibrar a necessidade de pôr fim à escravidão com o direito de propriedade exercido pelos senhores de escravos. Essa característica pode ser explicada pelo fato de que muitos partidários da abolição eram filhos de grandes proprietários de escravos, logo defendiam uma abolição gradual que assegurasse um meio termo entre a liberdade e o direito de propriedade[182].

É justamente esse espírito de moderação, de consenso, que serve de fio condutor do conjunto de dispositivos legais que foram editados durante o período imperial para o tratamento jurídico da escravidão. Houve um número reduzido de leis nessa quadra histórica, o que se justifica pelas dificuldades que o tema enfrentou no Parlamento. Não era fácil debater e aprovar uma legislação que estava em descompasso com os desígnios dos grandes proprietários rurais – naquela época, o grupo político e economicamente dominante.

Deve-se pontuar ainda que a primeira metade do século XIX foi uma fase agitada da história nacional. Vários acontecimentos geraram instabilidade política e social, tais como a proclamação da Independência em 1822 e o I Reinado, de D. Pedro I; as revoltas e insurreições ocorridas no período regencial; o golpe da maioridade etc.

Esses fatos obstaram uma discussão mais direta e o estabelecimento de alguma prioridade para o trato da questão abolicionista no Brasil imperial. Essa situação somente foi alterada na segunda metade do século XIX, no reinado de D. Pedro II.

Acrescente-se a isso dois acontecimentos do panorama internacional da época relevantes para o avanço das leis abolicionistas no Brasil: o fim da escravidão no Sul dos Estados Unidos, decorrência da Guerra de Secessão estadunidense (1861-1865), que servia

---

[182] O sociólogo Teófilo de Queiroz Júnior (1988), no texto *Abolicionismo, um processo em questão*, bem ilustra essa situação ao explicar que: "A pressão exercida pelos interesses dos senhores de escravos influiu muito nas propostas gradualistas de abolição. Um exemplo que ajuda a entender que não era só na esfera legislativa e político-partidária que ela se exercia é dado pela experiência de Francisco Antônio Brandão Júnior. Esse positivista brasileiro escreveu um livro, em 1865, intitulado *A escravatura no Brasil* e o publicou na Europa, onde estudou. A proposta oferecida era a transformação dos escravos em servos de gleba, como na Idade Média, a fim de que chegasse à abolição de um modo suave e pacífico. Reconhecendo que o escravo era propriedade legítima de seu senhor, Brandão Júnior defendia a indenização àqueles cuja propriedade fosse prejudicada em decorrência de lei emancipadora. Toda esta prudência de que se revestia a sua proposta, porém, não bastou para poupá-lo da reação de sua família. Ele foi acusado de ingratidão: graças à regalia de filho de senhor de escravos ele estudara na Europa. Agora, não necessitando de escravos para viver, passava a defender o fim da escravidão, com o que expunha a sua família à ruína".

como argumento importante dos senhores de escravos para a manutenção da escravidão; o advento da Guerra do Paraguai (1864-1870), em que o Exército brasileiro arregimentou escravos ao lado de homens livres em suas fileiras.

Costa (2008) distingue três fases principais na evolução das ideias abolicionistas no Brasil. O que as define e caracterizam são as leis que foram promulgadas durante o Império, concedendo determinados direitos e liberdades aos cativos.

A primeira fase é a da proibição do tráfico negreiro, ocorrida no interregno de 1850 a 1871. Houve nesse momento o fim das remessas interoceânicas de escravos da África para o Brasil, decorrência da aprovação da Lei Eusébio de Queiroz (1850) e do maior rigor que impôs na fiscalização das costas brasileiras.

Essa lei refletiu a pressão política realizada pela coroa inglesa, que exigia o fim imediato do tráfico de escravos interoceânico. Foi ainda corolário do não cumprimento de uma lei anterior, promulgada em 7 de novembro de 1831, oriunda de proposta legislativa apresentada pelo Padre e político Diogo Antonio Feijó, que também previa a proibição do tráfico de escravos para o Brasil.

A lei de 1831, ainda que tenha objetivado coibir o tráfico de escravos, não obteve sucesso, sendo reiteradamente descumprida pelas autoridades brasileiras. O tráfico negreiro continuou a realizar-se largamente por toda a costa marítima nacional, havendo uma omissão das autoridades locais responsáveis pela repressão da atividade. A "Lei Feijó" passou à historiografia nacional com a sugestiva alcunha de "lei para inglês ver", tornando-se uma expressão popular do cotidiano nacional.

Afirma Costa (2008, p. 26) que:

> Vários recursos foram adotados pelos negreiros para burlar a lei. Escravos eram desembarcados em praias remotas onde não havia nenhuma fiscalização. Bandeiras falsas eram hasteadas nos navios negreiros com o objetivo de confundir os perseguidores britânicos e as autoridades brasileiras. A conivência das autoridades era assegurada mediante propinas ou ameaças. Quando tudo falhava e algum juiz mais cioso de suas funções pretendia exercer seu papel, punindo os contrabandistas, verificava que a maioria da população acobertava o contrabando. Uns faziam por interesse, outros por razões de família ou por amizade, outros ainda por receio de represália ou até mesmo por indiferença.

Somente com a Lei de 1850 é que foi possível acabar efetivamente com o tráfico de escravos para o Brasil, pois houve maiores fiscalização e empenho do governo imperial no combate a essa prática. Foram também decretadas medidas que visaram a controlar a transferência e a venda de escravos dentro do país. Como reflexo da Lei Eusébio de Queiroz

houve melhoria geral nas condições de vida dos escravos, que passaram a ser mais valiosos e receberam maiores cuidados de seus senhores.

A segunda fase tem início com a promulgação da Lei do Ventre Livre, em 12 de maio de 1871, sendo realizada em um momento delicado da história nacional, pois não fazia muito tempo que acabara a Guerra do Paraguai (considerada a maior campanha militar já realizada pelas Forças Armadas brasileiras). No plano internacional há que se destacar, no mesmo período, o fim da escravidão no Sul dos Estados Unidos, em decorrência da Guerra de Secessão.

Alguns autores identificam esse momento como o despertar de um verdadeiro sentimento nacional antiescravista e afirmam que houve muita resistência a essa lei sob o argumento de que, em verdade, constituiu mais uma artimanha política do que propriamente uma conquista de direitos para os negros[183]. Mas esses autores ressaltam que a Lei do Ventre Livre possibilitou um acirramento da discussão sobre a questão servil no Brasil.

No mesmo sentido é a opinião de Costa (2008, p. 57):

> O projeto foi finalmente convertido em lei a 28 de setembro de 1871. Esta passou a ser conhecida na história sob o rótulo de Lei do Ventre Livre. Toda a agitação em torno de sua aprovação produzira grande mobilização popular. Em curto tempo, o debate sobre a emancipação dos escravos passara das salas de conferência e dos ambientes fechados das associações abolicionistas e instituições "acadêmicas" para as praças públicas. Para muitos jovens, que iniciavam sua carreira política e literária nesse período, a discussão em torno da Lei do Ventre Livre foi um batismo de fogo. Eles se identificaram com a causa da emancipação e das reformas e nos anos que se seguiram continuaram a lutar por elas. A lei do Ventre Livre não poria fim ao debate sobre a abolição. Seria apenas um primeiro passo em sua direção.

A Lei do Ventre Livre[184], ao despertar a sociedade para a questão da condição do negro no Brasil, significou também o ápice da política gradualista e moderada que vinha

---

[183] É o caso de Osório Duque Estrada, autor da letra do Hino Nacional brasileiro, que na obra *Abolição (esboço histórico) 1831-1888*, publicada em 1918, faz uma observação pertinente sobre este momento histórico e que vale a transcrição: "Ocupamo-nos apenas com mais detalhe da meia conquista de 1871, que teve a vantagem de despertar o sentimento nacional e desvendar ao país a fortaleza negra do escravagismo impenitente, onde se encastelou durante cerca de vinte anos a resistência férrea dos Paulinos, dos Cotegipes, dos Andrades Figueiras e dos Saraivas; e, com mais amor e cuidado, da fase militante e revolucionária do verdadeiro abolicionismo, que começa em 1879, com o movimento emancipador de Joaquim Nabuco, sobe de intensidade, em 1883, com a ação demolidora de José do Patrocínio e da Confederação Abolicionista, empolga a nação inteira em 1885 com o ministério Dantas e a efervescência dos comícios em que troveja constantemente a palavra fulminadora de Rui Barbosa, conquista ao mesmo tempo a Escola Militar e o Exército, provocando o êxodo dos escravos, e tem, por fim, o seu epílogo fatal na alvorada luminosa de 13 de maio de 1888" (DUQUE ESTRADA, 2005, p. 22).

[184] Sobre a Lei do Ventre Livre, aduz Fausto (2006, p. 121) que: "A extinção da escravatura foi encaminhada por etapas até o final, em 1888. A maior controvérsia quanto às medidas legais não ocorreu em 1888, mas quando o governo imperial propôs a chamada Lei do Ventre Livre, em 1871. A proposta declarava de condição livre os filhos de mulher escrava nascidos após a lei, os quais ficariam em poder dos senhores de suas mães até a idade de oito nos. A partir dessa idade, os senhores podiam optar entre receber do Estado uma indenização ou utilizar

sendo praticada desde o I Reinado. Com a aprovação dessa lei buscava o governo imperial controlar o processo de emancipação, pondo em prática o que defendia D. Pedro II, na Fala do Trono de 22 de maio de 1867, quando cobrou a devida atenção à questão do elemento servil pelo Parlamento brasileiro.

Precisa é a ponderação de Menezes (2009, p. 90) sobre esse fato da história pátria:

> Finda a Guerra [do Paraguai], o próprio governo leva a debate a Lei de Ventre Livre, que não só a declara livres os filhos de escrava que nascem daí em diante, como prevê e regulamenta outras formas de libertação. A ideia que nela está contida e que vai ser a tônica daí em diante é a gradualidade do processo, o respeito à propriedade escrava (na medida em que prevê a indenização), a ideia de emancipação como caminho, e, mais que tudo, o controle do Estado sobre o processo, não só de libertação, como de integração do liberto na sociedade. É flagrante a preocupação com a segurança do trabalho (não deve faltar mão de obra), bem como com a segurança física dos "cidadãos" face a uma possível ameaça representada pelo liberto. O projeto da Lei do Ventre Livre sofre enorme oposição, dentro e fora do Parlamento, por estar extinguindo a ideia da hereditariedade da condição de escravo. Enxergava-se um atentado ao direito de propriedade.

A terceira fase ocorre com a Lei Saraiva-Cotegipe de 1885, nominada Lei dos Sexagenários, editada em um momento de plena e vibrante campanha abolicionista. Nesse momento, as propostas pelo fim da escravidão eram amplamente conhecidas, sendo debatidas por toda a sociedade e refletiram-se na criação de diversas sociedades e associações abolicionistas.

Uma amostra desse envolvimento de segmentos comuns, de categorias sem grande expressão social e política, ocorreu na então província do Ceará. Em 1881, Francisco José do Nascimento, conhecido com "Chico da Matilde" ou "Dragão do Mar" liderou um movimento de jangadeiros que fechou o porto de Fortaleza para o embarque de escravos vendidos para as províncias do Sul do Brasil[185].

Esse fato intensificou a luta pela abolição no Ceará e permitiu, em 1883, que a Sociedade Cearense Libertadora conseguisse alforriar todos os escravos da então vila de Aracape, hoje município de Redenção[186]. Como decorrência desse processo a Assembleia

---

os serviços do menor até ele completar 21 anos. O projeto partiu de um Gabinete conservador, presidido pelo visconde do Rio Branco, arrebatando desse modo a bandeira do abolicionismo das mãos dos liberais. O que teria levado o governo a propor um lei que, embora sem ter nada de revolucionária, criava problemas nas relações com sua base social de apoio?".

[185] O movimento dos jangadeiros é um capítulo importante das histórias cearense e brasileira, pois foi uma das primeiras manifestações de cunho estritamente popular que se opuseram contra a escravidão no país.

[186] A Sociedade Cearense Libertadora foi fundada em 8 de dezembro de 1880. Para a divulgação de suas ideais criou, em 1881, o jornal *O Libertador*, o qual teve circulação até 9 de abril de 1892.

Provincial do Ceará, em 25 de março de 1884, aprovou uma lei que pôs fim à escravidão em toda a província cearense.

A iniciativa pioneira do Ceará, decretando a abolição da escravatura em seu território quatro anos antes do restante do país[187], serviu de exemplo para outras províncias imperiais[188]. Foi também um reforço e um estímulo a muitos movimentos libertários, tendo grande repercussão na Corte e no Parlamento imperial.

Na verdade, a Lei dos Sexagenários constituiu-se na última tentativa de fazer cessar a marcha abolicionista, dando continuidade ao processo de emancipação lenta e gradual que vinha há muito tempo ocorrendo.

A proposta era introduzir uma legislação que tornava livre apenas uma pequena parcela dos escravos, considerada de pouco valor comercial. É preciso lembrar que a expectativa de vida da população negra, no fim do século XIX, era muito baixa, o que não afetaria de maneira substancial o modelo escravista então existente.

Apesar de ser uma lei sem grandes reflexos para os proprietários de escravos, houve um intenso debate na Assembleia imperial. O que era colocado em questão pelas elites dirigentes era a sobrevivência ou não do próprio sistema escravista que se sentia ameaçado com as notícias provenientes do Norte do Brasil.

O projeto de lei que daria origem à Lei Saraiva-Cotegipe teve um primeiro momento de discussão durante o Ministério Souza Dantas, o qual propunha uma emancipação dos cativos que possuíssem mais de 60 anos de idade, mas não previa qualquer tipo de medida indenizatória. Houve um acirrado protesto dos proprietários de escravos contra a aprovação dessa proposta.

Sobre a tramitação do projeto, afirma Costa (2008, p. 84):

> Diante do projeto, a Câmara dividiu-se. Mais uma vez, ficou claro que a questão da abolição pairava acima dos interesses político-partidários. Havia conservadores e liberais dos dois lados. Apesar do projeto ter sido apresentado por uma Gabinete Liberal, nove deputados pertencentes a esse partido uniram-se aos conservadores votando contra o projeto. O Ministério encontrava oposição em seu próprio partido. Sua situação era visivelmente difícil. Teria condições para se sustentar? Quinze dias

[187] A edição histórica do *Jornal do Senado* imperial, que circulou no dia 14 de maio de 1888, destacou a importância do movimento cearense que permitiu a abolição da escravatura naquela província quatro anos antes do restante do Brasil, afirmando que foi um movimento de grande envolvimento social, englobando desde os jangadeiros e donos de barcaças até jornalistas, maçons, poetas, escritores e políticos. É importante também citar que uma parte dos historiadores vem questionando o modo como ocorreu esse processo abolicionista no Ceará, sob o argumento de que foi uma estratégia dos fazendeiros para obter vultosas indenizações à custa do governo.

[188] As províncias do Amazonas e do Rio Grande do Norte também aboliram a escravidão antes da assinatura da Lei Áurea pela princesa Isabel: o Amazonas em julho de 1884 e a cidade de Mossoró, no Rio Grande do Norte, em setembro de 1883.

> depois a Câmara votava uma moção de desconfiança apresentada por um deputado do Partido Liberal mineiro.

Em virtude da insatisfação e da falta de acordo que foi gerado o ministério Souza Dantas foi dissolvido. Foi então eleito um novo ministério liberal, presidido pelo conselheiro Saraiva, que reformulou totalmente o projeto inicial, apresentando outro que estava mais afinado com os interesses escravistas.

O novo projeto, por sua vez, sofreu uma forte oposição da ala abolicionista, importando também na queda do ministério Saraiva face às dificuldades encontradas. O Imperador D. Pedro II foi forçado a intervir no impasse, decidindo convocar um político mais experiente para conduzir o processo de aprovação da Lei dos Sexagenários.

A missão foi entregue ao Barão de Cotegipe, um conhecido político baiano, que, com habilidade e principalmente com muitas concessões, conseguiu aprovar o projeto em 1885. É de frisar que o documento produzido em 1885 foi bem menos abrangente do que o projeto original do ministério Souza Dantas.

Como consequência de toda a objeção política e contestação que foi empreendida pelos escravistas e seus partidários à aprovação da Lei dos Sexagenários, ocorreu, de maneira espontânea, um reforço e um impulso final para o êxito do movimento abolicionista.

O movimento abolicionista saía bastante fortalecido de toda a celeuma política envolta na aprovação da Lei dos Sexagenários, verificando que já existiam condições políticas e sociais para alcançar, em breve, o fim da escravidão no país. Isso de fato ocorreu apenas três anos depois quando a Princesa Isabel, em 13 de maio de 1888, assinou a Lei Áurea e mudava a condição jurídica e social do escravo[189].

Como assevera Conrad (1975, p. 281):

> Se a legislação tivera a intenção, em parte, de silenciar os críticos da escravatura, a verdade é que foi apenas moderamente bem sucedida. A lei "eclipsou" o abolicionismo por um breve período, conforme Nabuco afirmou, mas ao surgir de novo o movimento não se mostrou menos impressionante do que antes.

[189] Não é objetivo do trabalho discutir os impactos da abolição após a assinatura da Lei Áurea, mas sim debater o longo transcurso que denota a persistência de uma tradição conciliatória na feitura das leis abolicionistas que conformam esse momento da história nacional. Não obstante, não há como deixar de registrar que a abolição no Brasil foi realizada sem qualquer preocupação social como o liberto, o qual entrava para a sociedade brasileira sem qualquer medida de apoio do governo, entregue à sua própria sorte. Para Fernandes (1978, p. 29): "A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. [...] Essas facetas da situação [...] imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel".

Realizado esse resgate histórico, percebe-se que o processo que levou à abolição no Brasil teve na oposição de ideias o seu elemento central e mais definidor. Os antagonistas (escravistas e não escravistas) ocupavam os mais altos cargos do império, a exemplo do abolicionista Joaquim Nabuco, Deputado imperial por Pernambuco, e do escravista José de Alencar, escritor e também Deputado imperial pela província do Ceará, um árduo defensor da escravidão.

Na defesa de suas posições utilizaram os meios de que dispunham para influenciar seus pares e a opinião pública. Realizaram extensos e bem elaborados discursos na tribuna do Parlamento imperial, contra e a favor, da libertação do elemento servil no país; escreveram e publicaram vários livros, artigos e cartas nos jornais da época sobre o tema, alimentando de informações e argumentos o debate que transcorria.

Essa manutenção tardia da escravidão no Brasil, a qual se fez acompanhar de um conjunto de leis abolicionistas que, em vez de extinguir, reforçaram a sua projeção no tempo, o que constitui um exemplo claro da presença da tradição conciliatória no agir político nacional do século XIX.

O gradualismo e a moderação que caracterizaram as leis abolicionistas decorreram do arranjo institucional da época, pois a uma sociedade escravista interessava manter o elemento servil, o que limitou bastante o horizonte do legislador em matéria de direitos e avanços legislativos. Houve em cada etapa do processo de feitura das leis abolicionistas uma renovação do compromisso com a manutenção da escravidão à custa de concessões mínimas aos negros.

As leis abolicionistas, na verdade, foram imbuídas de um caráter dúplice: ao mesmo tempo em que expressavam supostas conquistas para os escravos, permitiam e projetavam, no tempo, a continuidade do sistema escravista e de seus privilégios de classe. O estudo das leis abolicionistas é um marco importante para compreender essa tradição político conciliatória brasileira que, há tanto tempo, vem assegurando e renovando o domínio e a manutenção no poder das mesmas elites.

5. FORÇAS ARMADAS, CONCILIAÇÃO E REPÚBLICA

5.1. FORÇAS ARMADAS E INTERVENÇÃO NA POLÍTICA

Durante quase todo o Império as Forças Armadas gozaram de pouco prestígio, desempenhando um papel secundário nas grandes decisões de cunho nacional. As elites civis e a nobreza da época nutriam desconfiança em relação ao elemento castrense, o qual era mantido em uma posição marginal no conjunto das instituições imperiais.

Além desse ostracismo sociopolítico, as Forças Armadas, notadamente o Exército[190], concorriam internamente com instituições de caráter paramilitar, como a Guarda Nacional, que detinham a preferência das autoridades provinciais e locais em questões de defesa, de ordem interna e, sobretudo, de prestígio[191]. A Guarda Nacional incorporava em suas fileiras os cidadãos provenientes das classes sociais mais abastadas e que não eram alcançados pelo recrutamento rotineiro do Exército.

Esse foi um dos fatos que impediu um fortalecimento adequado e suficiente do Exército para o cumprimento de sua missão constitucional de "sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos", reduzindo também as possibilidades de uma atuação política da instituição[192].

Foi somente com a Guerra do Paraguai, entre os anos de 1864 e 1870, e com as deficiências estratégicas e logísticas surgidas por ocasião do conflito, que houve uma reformulação do papel do Exército. Até essa data as Forças Armadas no Brasil estavam

---

[190] Em que pese o papel secundário desempenhado pela Marinha Imperial em comparação com o Exército na época, não é possível deixar de registrar a importância que a Armada Nacional teve para integrar as diversas regiões do Império que estiveram, constantemente, sob o perigo de esfacelar a unidade territorial do Brasil.

[191] Segundo Vainfas (2202, p. 318), "A concepção do 'cidadão armado' – defendida pelo Padre Feijó, então ministro da Justiça – fundamentou a criação da nova instituição, ao mesmo tempo em que os quadros do Exército eram reduzidos, e os antigos corpos auxiliares das milícias e ordenanças e guardas municipais eram extintos. Inserida no conjunto das medidas 'descentralizadoras' implementadas pelo governo liberal moderado que sucedeu D. Pedro I, após a abdicação de 1831, a Guarda Nacional baseava a sua atuação no município, paróquias e curatos, subordinada diretamente aos juízes de paz. De acordo com o primeiro regulamento, a milícia era composta por todos os brasileiros entre 21 e 60 anos – inclusive os filhos-família, que viviam sob o pátrio poder –, desde que auferissem, ao menos, renda mínima exigida para serem eleitores. Tratava-se, pois, de um corpo de cidadãos, definidos segundo os critérios censitários da Constituição de 1824".

[192] Dispunha a Constituição Imperial de 1824, no seu art. 145, que "Todos os Brazileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independencia, e integridade do Imperio, e defendel-o dos seus inimigos externos, ou internos" (BRASIL, s. d.).

organizadas de maneira bastante precária, sendo mal treinadas e estando minimamente equipadas, não constituindo uma força militar regular e verdadeiramente profissional.

Essa situação importou em sacrifícios humanos desnecessários, bem como em importantes perdas estratégicas no decorrer das hostilidades que foram mantidas com o então moderno Exército paraguaio comandado por Solano Lopez.

Conforme revela Fausto (2006, p. 119):

> O Exército foi se consolidando no correr da guerra. Até então, o Império contara com um reduzido corpo profissional de oficiais e encontrara muitas dificuldades para ampliar os efetivos militares. Não havia serviço militar obrigatório e sim um sorteio muito restrito para servir o Exército. Os componentes da Guarda Nacional, que eram a grande maioria da população branca, estavam isentos desse serviço. Até a Guerra do Paraguai, a milícia gaúcha dera conta das campanhas militares do Brasil no Prata, mas revelou-se incapaz de enfrentar um Exército moderno como o paraguaio.

Com o fim da Guerra do Paraguai ocorreu uma desmobilização quase imediata do contingente e dos recursos militares empregados, não tendo sido dado prosseguimento ao processo de fortalecimento do Exército brasileiro iniciado no bojo do conflito[193]. A decisão do governo imperial não levou em conta os sacrifícios e todas as dificuldades que foram enfrentadas pela instituição durante a conflagração.

O Exército saía do conflito vitorioso, tendo desempenhado um papel proeminente ao liderar o conjunto das forças militares dos países que compunham a "Tríplice Aliança"[194]. Contabilizava mais de 50.000 baixas em suas fileiras, padecendo de grandes perdas materiais que produziram desequilíbrios financeiros significativos no orçamento do Império brasileiro pelas duas décadas seguintes.

Em que pese esse cenário trágico e a hecatombe que teve que suportar, a instituição militar encontrava em seu retorno ao país não as pompas e festividades esperadas de uma

---

[193] Conforme Faoro (2001, p. 564), "Cuidava-se de neutralizar a glória militar, retirando-a de seus personagens legítimos, quer para sufocá-la, quer transferindo-a ao povo e à Marinha, esta mais integrada no estamento político. O carisma militar devia ser poupado, para evitar que provocasse lealdades no povo, ciosamente conservado no adormecimento. A medida prática para o objetivo seria a desmobilização, rapidamente empreendida, reduzidos os efetivos, de 100.000 durante a conflagração, a 19.000 em 1871, declinando para 13.000 em 1889, com a queda, a partir de 1877, em menos de 20% do orçamento (para 40% em 1850 e 34% em 1872)".

[194] Tratado estabelecido entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, assinado em 1º de maio de 1865 na cidade de Buenos Aires, para lutar contra o Paraguai na guerra estabelecida entre 1864 e 1870. Houve um apoio explícito por parte da Inglaterra para os países componentes da tríplice aliança, pois desejava a nação inglesa o fim do regime que era mantido por Solano Lopez no Paraguai.

vitória no campo de batalha, mas a indiferença pelo sucesso alcançado[195]. O Exército deparava-se com uma atitude negativa e pouco amistosa de grande parte dos governantes, das elites civis e da própria coroa brasileira que vislumbravam nas Forças Armadas, após o êxito obtido na Guerra do Paraguai, uma potencial ameaça aos seus interesses políticos.

Esse estado de coisas provocou nos militares uma aversão ao elemento civil, refletindo na estima e consideração que a instituição há muito nutria pela monarquia brasileira. Houve ainda o despertar de um forte espírito de união e de solidariedade interna na corporação militar, sendo esse fato histórico um dado essencial para compreender as ações tomadas por esse segmento nos últimos anos do Império.

Nas palavras de Faoro (2001, p. 565):

> O expediente repressor acentuou a solidariedade interna do Exército, e, ao bloquear a sua expansão e ascensão social, forçou-o a criar valores novos, estranhos ao contexto comum, reivindicatórios e críticos. A elevação de *status* não assegura mais um provável papel político e social – ao contrário, entre o *status* e a expectativa se interpõe um mecanismo difuso de rejeição, o que afasta o oficial do corpo nacional do seu centro de comando. As reações do setor desdenhado se fixam, primeiro no "veterano resmungão", para se cristalizar, nos últimos quinze anos da monarquia, na convicção de que os homens de farda, só eles, eram puros, sãos, patriotas, enquanto os civis, os casacas, não passavam de políticos podres, corruptos, aproveitadores da miséria do país. Daí até o engajamento nos movimentos de protesto – o abolicionismo e a República – vai apenas um passo, naturalmente empurrado pelas desastradas cautelas e incitamentos civis.

Como consequência dessa insatisfação crescente, os militares brasileiros, sobretudo os positivistas e os de tendência republicana, engajaram-se nos movimentos contestatórios do final do século XIX que lutavam pela queda da monarquia.

Surgia na realidade nacional, pela primeira vez, um desejo da instituição militar de posicionar-se politicamente, uma busca de afirmação social e política, o que Carvalho (2005) denominou como as "ideologias de intervenção", isto é, justificativas que os militares adotaram e puseram em prática para intervir no campo da política.

Carvalho (2005) aponta três justificativas para a intervenção militar que se fizeram presentes, sobretudo durante a I República e a Era Vargas, mas que também servem para

---

[195] Sobre a Guerra do Paraguai e a participação do Exército brasileiro no conflito são ilustrativos os seguintes comentários de Trevisan (1985, p. 8): "O Exército, que de fato sofrera o diabo na Guerra do Paraguai – sofrimento democrático que não poupava oficiais –, não só não era reconhecido, como teve aumentado, com o fim da guerra, o isolamento imposto pelas elites civis do império. O homem de armas, que pouco prestígio possuía antes da guerra contra Lopez, agora era visto ainda com mais desconfiança, com menor parte do orçamento e com soldo ainda mais baixo. E, ainda algo mais grave, qualquer opinião emitida por militar era desconsiderada, pelo medo que provocava; confundia-se com opinião de imposição e, por vias das dúvidas, não se dava ouvidos mesmo quando emitida pelas vias competentes: os partidos políticos da época".

explicar momentos posteriores da história republicana nacional e que nortearam a atuação política dos militares[196].

A primeira é o que o autor denomina como "intervenção reformista" ou "soldado-cidadão". Essa "servia de instrumento de afirmação militar e, ao mesmo tempo, refletia o sentimento de marginalidade e o ressentimento dos oficiais em relação à sociedade civil, sobretudo à elite política" (CARVALHO, 2005, p. 38). Por essa ideologia de intervenção criada inicialmente para incitar os militares a intervir na política imperial, depondo Dom Pedro II e instaurando a República, existiria uma suposição de que o militar era um cidadão de segunda classe em comparação ao elemento civil. Em virtude desse fato, seria necessário que assumisse a sua cidadania plena no contexto nacional, mas sem deixar de lado a sua condição de militar, o que só ocorreria com uma intervenção direta na política.

Foi esse primeiro paradigma de intervenção militar que esteve na base de toda a movimentação que levou à proclamação da República no Brasil pelo militares em 1889[197], bem como foi reavivado por ocasião do movimento tenentista que questionou e fez cair por terra as bases políticas que sustentavam a República Velha.

O ponto fraco – objeto de críticas dessa ideologia interventiva – foi fomentar um enfraquecimento da corporação militar, pois propunha um intervencionismo reformista que deveria ser levado a cabo pelo militar de modo independente, chegando mesmo a opor-se à própria instituição se isso fosse necessário. Não havia nesse momento a noção de uma intervenção direta da própria organização militar, de uma visão institucional e global, como ocorreu em 1964.

---

[196] É relevante frisar que foi somente com o advento da República que se pode falar de um verdadeiro papel político dos militares. Em alguns momentos estes ocuparam o centro do poder político, mas mesmo quando não gozaram dessa posição a sua atuação foi constante e fundamental para o desenvolvimento do processo político no país.

[197] Esse cunho de uma intervenção militar ligada a um indivíduo ou a um grupo isolado é perceptível nos fatos que antecederam a proclamação da República no Brasil. A seguinte passagem de Carvalho (2007, p. 215) sobre esse momento histórico ilustra a situação: "No dia 14, Benjamin era favorável a um adiamento do movimento para o dia 18 a fim de que houvesse melhor preparação. Além disso, Deodoro tivera outra crise de asma, e Benjamin achava que não amanheceria, hipótese que acabaria com a conspiração. No entanto, o major Sólon decidiu fazer o oposto, precipitar o movimento. Dirigiu-se até o centro da cidade e começou a espalhar boatos que ele mesmo inventara de que o governo ordenara a prisão do marechal Deodoro e de Benjamin Constant e que a Guarda Nacional, a polícia e a Guarda Negra iam atacar os quarteis do Exército. Os boatos foram transmitidos aos três regimentos de São Cristóvão trabalhados pelos conspiradores, e o golpe entrou em fase de execução às onze horas da noite do dia 14. Deodoro e Benjamin não sabiam de nada. Foram levados para o Campo de Santana, onde se localizava o quartel-General, um regimento de cavalaria, um de artilharia e um de clavineiros, além da Escola Superior de Guerra. Eram mais ou menos seiscentos soldados, a maioria sem saber exatamente o que iria fazer, ou pensando que iria defender o Exército contra a Guarda Nacional e a polícia, como confessou um dos conspiradores. Alertado, Deodoro que saíra da crise de asma, tomou uma carruagem e foi ao encontro das tropas. Os republicanos tinham reunidos algumas pessoas e davam vivas à República. O marechal mandou que se calassem".

A segunda ideologia de intervenção proposta foi a do "soldado profissional" ou da "não intervenção". Houve nessa proposta uma acentuada preocupação em profissionalizar o militar, afastando-o da política e do exercício de cargos públicos não militares inseridos na estrutura política do Estado.

Foi uma decorrência do movimento de modernização do Exército que teve início com a criação da revista *A Defesa Nacional – Revista de Assuntos Militares*, fundada em 1913, por um grupo de jovens militares que tinham estagiado, entre os anos de 1906 a 1912, junto ao Exército alemão por convite do Imperador alemão Guilherme II e que ficaram conhecidos como "jovens turcos"[198]. Outro dado histórico importante desse processo foi a vinda para o Brasil da Missão Militar Francesa, em 1919[199].

A proposta desse grupo, a qual foi reforçada pelos ensinamentos dos militares franceses, era tornar o Exército uma instituição verdadeiramente profissional, o que foi feito pelo estudo de problemas de natureza essencialmente militar e voltados para a vida na caserna. Divergiam os seus partidários do ensino mais filosófico e pouco prático até então praticado nas escolas e academias militares espalhadas pelo país.

É de frisar que as ideias dos "jovens turcos" não se restringiam apenas à modernização do Exército, defendendo também mudanças a serem introduzidas no meio civil, atinentes aos rumos da nação. Esses militares advogavam o desenvolvimento das indústrias de base no país, bem como a criação de um serviço militar obrigatório.

Durante a Era Vargas (1930-1945) houve um grande desenvolvimento do paradigma do "soldado profissional", o qual teve apoio expresso do Presidente da República e das autoridades militares ligadas ao governo. Essa recepção positiva tornou possível a aprovação de um conjunto de leis e de decretos-lei que remodelaram a instituição castrense, dando-lhe um novo *status* jurídico e afastando-o de uma atuação política mais direta.

---

[198] Sobre os "jovens turcos", ensinam Fausto e Devoto (2004, p. 209) que: "No caso brasileiro, a influência alemã no Exército ganhou impulso nos primeiros anos do século XX, vinculando-se à atuação de duas figuras principais: o marechal Hermes da Fonseca, ministro da Guerra no governo de Afonso Pena, e o barão do Rio Branco, que, como ministro das Relações Exteriores, incentivou o envio de jovens oficiais à Alemanha para realizar estágios, a partir de 1906. Sob esse influxo nasceu o grupo dos chamados 'jovens turcos', cujas ideias se expressaram na revista *A Defesa Nacional*. Os 'turcos', assim chamados em alusão aos oficiais que, no império otomano, estiveram à frente da revolução modernizadora de 1905, sustentaram a necessidade de reaparelhar as Forças Armadas, de profissionalizar seus efetivos, para que o Exército cumprisse seus objetivos específicos, abandonando uma intervenção direta nas questões políticas".

[199] Após o fim da I Guerra Mundial (1914-1918) e não sendo possível a vinda de uma missão alemã, pois o modelo adotado teria que ser o de um dos países vencedores do conflito mundial, optou o governo brasileiro pela doutrina militar francesa. Desembarcavam em março de 1919, no Rio de Janeiro, os primeiros militares franceses, comandados pelo General francês Maurice Gamelin, com o objetivo de colaborar para o processo de modernização do Exército brasileiro e fortalecer as relações militares e comerciais entre os dois países. A missão francesa permaneceu no Brasil até 1939.

Sobre essa ideologia de intervenção que predominou no período, informa Carvalho (2005, p. 41) que:

> O Exército devia ser o órgão de defesa nacional, sob a direção dos comandos superiores, por sua vez submetidos ao Presidente da República. O Regulamento Disciplinar do Exército (RDE) proibia a participação dos militares em manifestações políticas coletivas. O Regulamento para Instrução e Serviços Gerais (RISG), do mesmo ano, uniformizou em todo o Exército as atividades de treinamento, numa tentativa de forçar os oficiais a se voltarem para atividades puramente militares. Na prática, a grande maioria dos Jovens Turcos, de seus simpatizantes e dos alunos da missão, se manteve à parte das agitações militares dos anos 1920.

Foi Leitão de Carvalho um dos maiores representantes dessa corrente, defendendo o não intervencionismo das Forças Armadas e a profissionalização do militar[200]. Ele resumiu suas ideias principais na obra *Dever militar e política partidária*, de 1959, em que se posicionou contrariamente à postura política mais ativa adotada por militares tenentistas famosos como Juarez Távora e Joaquim Nunes de Carvalho[201].

A terceira ideologia de intervenção apresentada por Carvalho (2005) é a do "soldado-corporação" ou da "intervenção moderadora". O autor propõe que nessa ideologia vige um modelo oposto ao do "soldado profissional" ou ao da "não intervenção", mas que se encontra imbuída de elementos provenientes da ideologia do "soldado-cidadão".

Carvalho (2005) defende com esse modelo analítico a necessidade de uma preparação profissional e contínua do militar, fundamental para o fortalecimento da instituição, mas admite que este intervenha na seara política. Entretanto, faz a ressalva de que isso não deve ser feito apenas a título individual, porém como expressão da vontade da organização militar, do seu desejo de atuação política.

Conforme Carvalho (2005, p. 42):

---

[200] O Marechal Estevão Leitão de Carvalho foi uma figura militar importante durante o processo de renovação do Exército brasileiro, iniciado durante a República Velha, e que teve na Era Vargas um grande e substancial impulso. O Marechal participou da missão militar junto ao Exército alemão, sendo um dos mais destacados componentes dos "jovens turcos". Foi um dos fundadores da revista militar *A Defesa Nacional* em 1913.

[201] Eis os argumentos apresentados por Leitão de Carvalho (1959, p. 10): "À estranha teoria de que os militares, não obstante os compromissos que os prendem ao poder constituído – a que devem obediência e lealdade –, devem ter ouvidos para ouvir as queixas das correntes políticas descontentes com a ação ou a omissão do governo, e servir-se das armas, que lhe foram entregues para a manutenção da ordem e garantia das instituições, em proveito dos elementos rebelados, é um dos mais graves erros que os homens públicos podem cometer. A força armada, com o seu formidável poder de destruição, é como o cão de guarda açaimado: a legislação e a disciplina amortecem-lhe os ímpetos bravios e neutralizam-lhe a perigosa presença. Para que desviá-la dêsse estado de dormência, em que atua, em geral, pela presença, acenando-lhe com outras funções, de juiz e de executor da sentença, em causa de que não se pode conhecer o processo? Desviá-la do caminho do seu dever, para servir, hoje, a uma corrente, nada impede que o faça amanhã em outra direção, contrariando a primeira".

> A ideologia do Poder Moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação sistemática. Era uma combinação do intervencionismo tenentista com as transformações estruturais da organização militar promovidas pelos reformadores. Em outras palavras, era o intervencionismo de generais, ou do Estado-Maior, o intervencionismo da organização e não apenas de alguns de seus membros. A nova concepção só se tornou viável graças às mudanças organizacionais: nacionalização do Exército efetivada pelo alistamento universal e pelo sorteio; aumento do contingente; desenvolvimento do Estado-Maior; formação de oficiais de Estado-Maior.

É com base nessa ideologia interventiva, em que se fez presente uma atuação política mais direta das Forças Armadas, que podem ser explicados alguns momentos sensíveis da história nacional.

O primeiro momento seria o do chamado "Movimento Pacificador", que promoveu a deposição do Presidente Washington Luís (1926-1930), em plena crise política decorrente da Revolução de 1930, acarretando o fim da República Velha e das decrépitas práticas políticas que eram utilizadas pelas oligarquias dominantes naquela época[202].

O segundo momento liga-se a toda a movimentação militar que deu sustentação ao golpe encabeçado por Getúlio Vargas, em 1937, dando início ao Estado Novo e à ditadura varguista. Por fim, o golpe de 1964, com a deposição do Presidente João Goulart, e o início do mais longo período de intervenção militar na política brasileira.

5.2. AS FORÇAS ARMADAS E A TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA NA REPÚBLICA

Proclamada a República no Brasil, que teve na colaboração do movimento republicano civil e nas ideias positivistas suas principais bases de apoio, os militares tiveram o seu primeiro momento de domínio político sobre a nação. Esse período foi curto e decorreu de alguns fatos que o caracterizaram, notadamente uma falta de habilidade política dos primeiros Presidentes militares e a presença da antiga discussão entre o federalismo e o centralismo na constituição do Estado nacional.

---

[202] Comentando a importância e o significado do Movimento Pacificador para a história interventiva das Forças Armadas, afirma Carvalho (2005, p. 51) que: "Foi a primeira tomada do poder pelos militares planejada e executada pelos altos escalões das duas forças. O coronel Bertholdo Klinger, nomeado chefe do estado-maior das Forças Pacificadoras, planejou o movimento como uma operação militar rotineira. O objetivo era tomar o poder para resolver os impasses entre legalistas e revolucionários, promovendo-se novas eleições. Segundo ele, 'a trama devia ser feita, não por baixo, isto é, direta e inicialmente no seio dos corpos de tropa, mas por cima, isto é, entre os chefes'. Na intimação ao Presidente, por ele redigida, afirmava-se que o uso das Forças Armadas para solucionar conflitos políticos, prática constante dos governos da República, só tinha produzido lutas e ruínas. Chegara o momento de 'entregar os destinos do Brasil aos generais de terra e mar'".

A querela federalismo *vs.* centralismo esteve no centro da disputa política dos primeiros anos da República brasileira. Foi uma consequência do anseio da classe militar por um governo forte, mais centralizado e que foi viabilizado a partir de uma ditadura, em oposição a uma autonomia política maior das unidades federadas defendido pelas elites locais organizadas em partidos políticos estaduais.

O Império brasileiro foi muito centralizador e alcançou durante o II Reinado a sua forma mais definida. Dom Pedro II, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, não permitiu que fosse dada ampla autonomia às províncias imperiais que continuaram a depender do governo para o provimento dos principais cargos públicos e das decisões de maior relevância. Apesar desse centralismo há que se reconhecer que o Imperador realizou um governo democrático com larga liberdade de imprensa e grande valorização constitucional[203].

Ocorre que, vencida essa etapa da história nacional, em que predominou um Estado imperial unitário e centralizado, não houve por parte dos governos militares republicanos um desejo imediato de promover uma ampla descentralização política do país. Os militares não acataram, subitamente, os princípios do liberalismo em substituição ao positivismo difundido e estudado nas academias militares. Mas buscaram estabelecer um Executivo forte que desconfiava dos políticos civis e utilizava a força como forma mais eficaz de persuasão.

O poder militar foi o elemento de estabilização política nesse primeiro momento republicano nacional, enfrentando revoltas e agitações por todo o território brasileiro. Os militares conseguiram efetivar a consolidação republicana, recorrendo à força das armas, no que passou à historiografia pátria como a "República da Espada"[204].

---

[203] Dom Pedro II foi um monarca democrático. Durante seu longo reinado promoveu os valores constitucionais e a democracia no Brasil, o que é atestado pelos vários autores que se ocuparam de seu estudo. Sobre o Imperador sustenta Torres (1964, p. 446) que, "se outros países realizaram melhor o Estado liberal do que o Brasil, nenhum monarca do século XIX conseguiu ser, como o nosso Imperador, o representante exato e fiel da instituição. Não nos esqueçamos de um fato importante: durante os quarenta anos de seu reinado efetivo, ninguém foi deportado, ninguém foi processado por motivos políticos, nenhuma restrição se impôs a liberdade de pensamento. As nações e as épocas que, em outras partes, conseguiram *record* igual em matéria de garantias aos direitos individuais, são apontadas como modelos. De um modo geral, D. Pedro II foi fiel a uns tantos princípios durante todo o seu reinado. E coisa alguma colocou acima deles. Senso de moralidade, respeito à opinião pública, amor às coisas do espírito, fidelidade ao princípio constitucional e respeito à lei. Errou muitas vezes, o que não é extraordinário. Mas foi, durante o seu longo reinado, o primeiro a madrugar no cumprimento do dever e no respeito à lei. E mais não se lhe poderia exigir. O Império não suspendeu a vigência do Pecado Original e D. Pedro II pagou o seu tributo como filho de Adão, mas soube realizar, como nenhum outro, os ideais do chefe de Estado conforme as intenções do século XIX".

[204] A "República da Espada" refere-se ao lapso temporal, entre os anos de 1889 a 1894, em que foram estabelecidos os governos militares dos marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. É considerado o primeiro período ditatorial brasileiro. Nessa fase agitada da história nacional ocorreram insurreições e levantes armados, sendo de se destacar a Revolta da Armada (1893) e a Revolução Federalista (1892-1894). A forma enérgica com que o Presidente Floriano Peixoto conduziu a repressão a esses movimentos contestatórios valeu-lhe a alcunha de "Marechal de Ferro".

Consoante Iglesias (1987, p. 28)

> Com a República, o governo provisório, sob a chefia de Deodoro da Fonseca, teve de dar ao país novo estatuto. Seu autor foi o jurista Rui Barbosa, ministro da Fazenda. No mesmo dia 15, o Decreto nº 1 instituiu o novo regime, com a forma de federação. O decreto é engenhosamente redigido, de modo a não criar atritos entre o poder central e o dos Estados. Fala na "legítima soberania" deles, mas tem o cuidado de deixar a força pública com o governo da nação, não com o dos Estados. Decretos seguintes definiam melhor as áreas e competências.

Entretanto, "os partidários da república liberal apressaram-se em garantir a convocação de uma Assembleia Constituinte, temerosos do prolongamento de uma semiditadura sob o comando pessoal de Deodoro" (FAUSTO, 2006, p. 140). Isso decorreu da necessidade premente de ser dada uma forma constitucional ao país, que ainda vivia sob a tutela de um governo provisório, fato político que fortaleceu as elites civis da época.

Esse receio mútuo entre os militares e a elite civil esteve na base da primeira Constituição da fase republicana, a de 1891, que acabou por estabelecer um sistema político inspirado no modelo constitucional norte-americano. A Constituição adotava o federalismo e os princípios do liberalismo, bem como o regime presidencialista de governo[205]. Erigia-se uma Presidência da República forte e que detinha poder de intervenção direta nos estados federais. Além disso, o Executivo federal era o principal gestor dos tributos e receitas que eram recolhidos.

Consolidada a Republica pela ação militar, os militares demonstraram uma inaptidão para lidar com as características ínsitas ao regime presidencialista, uma falta de traquejo político. Esses fatores foram determinantes para a sua substituição pelas elites civis no comando dos interesses nacionais. Afastava-se, dessarte, o argumento da força pelo do consenso, pelo exercício da moderação. Retornava, em sua plenitude, a busca pela conciliação política.

Isso fica evidente a partir da eleição do Presidente Campos Sales[206] quando uma nova prática, de caráter oligárquico, foi introduzida na política brasileira. Essa prática marcou, profundamente, o ideário e o modo como as elites passaram a disputar o espaço político e as posições de prestígio na I República.

---

[205] Sobre a Constituição de 1891, ensina Iglesias (1987, p. 29) que: "A questão básica é a do federalismo, com posições a favor do predomínio da União ou predomínio dos Estados, ou unionistas e federalistas. A corrente unionista, liderada por Rui Barbosa, foi a vitoriosa. Estava mais de acordo com a tradição do Império, marcado pelo sentido unitário".

[206] Presidente do Brasil entre 15 de novembro de 1898 e 15 de novembro de 1902. Foi também Presidente do Estado de São Paulo entre 1896 a 1897.

Campo Sales idealizou e fez valer a denominada "política dos governadores" ou "política dos estados", que representou um novo estágio dentro da tradição político conciliatória do país. Essa prática expressou um acordo informal e tácito, entre os estados de maior poder político e econômico da época (São Paulo e Minas Gerais), e a sua imposição às demais entidades federativas para a escolha do mandatário supremo da nação. "Chega-se assim à forma ideal de conciliação, que é, na verdade, a conciliação dos estabelecidos no poder, um acordo baseado não em programas ou ideais, mas em continuísmo: uma transação, um negócio" (IGLESIAS, 1993, p. 208).

Durante o Império o Poder Moderador funcionou como o garante da conciliação política e o refúgio do consenso, sobretudo no II Reinado, entre o partido liberal e o conservador. Na República Velha a "política dos governadores" de Campos Sales tornou possível a renovação desse compromisso, um novo exercício da conciliação política entre as elites, criando distorções para o federalismo então ajustado pela Constituição de 1891.

A "política dos governadores" estabelecia, de fato, uma hierarquia e diferença de *status* entre os estados federais no interior do processo político[207]. Abria um espaço para a negociação e o entendimento entre as elites estaduais sobre assuntos de interesse do poder central e local. Na verdade, essa prática expressava muito mais uma cooptação, uma imposição "de cima" aos estados menos privilegiados, do que uma efetiva conciliação entre iguais.

Descrevendo o modo de funcionamento da "política dos governadores" ou "política dos estados", de Campos Sales, Iglesias (1993, p. 208) sustenta que:

> Idealiza e executa a "política dos estados", mais conhecida como "política dos governadores". De acordo com esse esquema, tem-se uma composição entre o governo federal e os estaduais. O Presidente da República estabelece acordos com os Presidentes dos estados (assim eram chamados; depois de 1930 passam a interventores ou governadores, para distinguir do título supremo), de modo a obter o total apoio de todos os seus atos: os Presidentes dos estados apoiariam o da República, bem como levariam os senadores e deputados obedientes às suas ordens (e então havia quase unanimidade entre o Executivo e a representação parlamentar de cada unidade federativa, pois havia praticamente só um partido). Em troca desse apoio, que garantia ao governo livre ação, o Presidente da República apoiava toda a política dos estados, o que significava sobretudo a nomeação dos funcionários em cada local feita por indicação dos chefes regionais: Justiça, polícia, escola e mais

[207] Segundo Iglesias (1993, p. 209), "Se pelo federalismo todos os estados contam igualmente, no Brasil na verdade havia os estados da primeira classe (os que davam Presidentes da República – São Paulo e Minas), os de segunda classe (davam vice-presidentes ou ministros), os de terceira (davam autoridades menos importantes) até os de quarta classe, que não davam autoridades e eram escolhidos para a eleição de senadores e deputados amigos da situação. Contra esses vícios ou distorções sempre gritaram alguns políticos, jornalistas e publicistas, com palavras candentes, apontando a degenerescência, prática malsã da vida pública. O acúmulo dessas críticas e queixas vai culminar em 1922, quando começa a ruptura [...]".

> atividades eram assim escolhas de gente de confiança absoluta do Presidente do estado. Estes, por sua vez, compunha-se com os chefes municipais, usando o mesmo artifício; apoio irrestrito em troca de apoio, ou melhor, favores.

Durante o transcorrer da República Velha houve uma diminuição da importância política das Forças Armadas. Se no início do período republicano estas foram as responsáveis pela consolidação da República, exercendo pleno domínio e servindo como garantidor do sucesso da nova forma de governo, a partir do funcionamento da política dos governadores não foi mais possível um fortalecimento da instituição. Tal situação não foi excepcionada nem durante a presidência militar do Marechal Hermes da Fonseca[208].

Com o governo Hermes da Fonseca não houve uma politização dos quadros militares, mas, sim, um reforço do processo de modernização e de profissionalização do Exército, pois "Hermes representava no momento o militar profissional, empenhado na modernização da organização e em seu afastamento das atividades políticas" (CARVALHO, 2005, p. 48).

Foi somente com a Revolução de 1930[209] e o fim do modelo político adotado durante a I República, bem como a subida ao poder de Getúlio Vargas, que teve início uma nova fase no relacionamento entre o governo federal e os militares. Esse último segmento passou a adotar um posicionamento mais agregado em relação aos propósitos governamentais, experimentando um processo crescente de politização em seus quadros. Foi também reflexo dessa etapa a promulgação de um conjunto de leis e decretos que asseguraram conquistas jurídicas valiosas aos militares.

O Presidente Getúlio Vargas, logo no início de seu governo, estimulou uma atuação política das Forças Armadas. Seu intuito era contrabalancear o poder das oligarquias estaduais, ainda presente na década de 1930 e que se expressava por velhas práticas políticas como o coronelismo[210].

---

[208] Presidente do Brasil entre 15 de novembro de 1910 a 15 de novembro de 1914. Era sobrinho do Marechal Deodoro da Fonseca, tendo sido Ministro da Guerra e Ministro do Superior Tribunal Militar durante o governo Afonso Pena (15 de novembro de 1906 a 14 de junho de 1909).

[209] Conforme Silva (1987, p. 94), "A revolução de outubro de [19]30 não é feita pelo Exército e sim por três governos estaduais: Rio Grande do Sul, Minas e Paraíba, mobilizando as polícias estaduais. Atraiu e utilizou homens da Coluna Prestes como incentivo político e no comando das tropas irregulares. As adesões de Exército e seus oficiais foram limitadas. Houve reação sangrenta em Porto Alegre, em Belo Horizonte e em Recife. Daí a perseguição, o castigo, e que marcou durante muito tempo os oficiais que tinham ficado com a legalidade em outubro de 1930. Basta citar Eurico Gaspar Dutra e Euclides de Figueiredo. Este último tornou-se antigetulista até a morte porque Getúlio significava para ele a ilegalidade em que fora formado e conformado. Assim se justifica a sua posição de conspirador e, depois, chefe militar da revolução de [19]32. O seu antigetulismo perduraria em todas as conspirações contra Getúlio, como aconteceu em 1938".

[210] É de Victor Nunes Leal a definição clássica desse fenômeno, estudado na obra *Coronelismo, enxada e voto*, que já se tornou clássica na literatura política brasileira. Define o autor o coronelismo "como resultado da

Getúlio buscava nos militares o apoio seguro e indispensável para o conjunto de medidas que pretendia executar no país. Um dos motivos a explicar esse comportamento presidencial tem relação com a grande participação e influência do movimento tenentista em seus primeiros anos à frente da Presidência da República.

Para Carvalho (2005, p. 102):

> A era Vargas, definida de maneira ampla como o período que vai de 1930 a 1964, foi marcada por mudança radical nas relações entre o Presidente e as Forças Armadas. A primeira fase dessas relações, que poderíamos chamar de namoro, vai da revolução de 1930 ao estabelecimento do Estado Novo em 1937. Ao chegar ao governo em 1930 no vácuo de poder aberto pela crise oligárquica, Vargas incentivou a transformação das Forças Armadas em ator político. Mais ainda: fez delas um dos pilares de sustentação, um contrapeso às forças oligárquicas. O auge do entendimento, a lua de mel, deu-se durante o Estado Novo (1937-45) quando houve total coincidência dos interesses do Presidente e da corporação militar. Nos últimos anos do Estado Novo, no entanto, começou o processo de divórcio que caracterizou a terceira fase (1945-64).

Foi nessa conjuntura embaralhada e tensa do início dos anos 1930, em que existia uma grande incerteza quanto ao rumo correto para o país, que o poder político foi intensamente disputado pelos partidos e diversas correntes ideológicas[211]. Havia nessa altura da história a necessidade de um novo pilar de sustentação política, novos caminhos para articular a tradição conciliatória brasileira que entrava em nova fase.

Na República Velha, a "política dos governadores" exerceu essa função, estabilizando politicamente o país que atravessou um período de quase 30 anos sem maiores atribulações e cisão interna entre as elites. Essa prática era pautada por extensos acordos, que envolviam desde a base até o ápice da estrutura política; mas na década de 1930 essa realidade já não mais existia, o que tornou necessário novos compromissos.

É de destacar que a sombra do Poder Moderador, vigente durante quase todo o Império brasileiro, ainda era objeto de consideração no debate político corrente, o que ficou

---

superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa" (LEAL, 2012, p. 20). Em sua visão, o coronelismo corresponde a um compromisso entre o poder público, progressivamente fortalecido, e o poder privado, cada vez mais decadente, representado na figura dos donos de terras que eram os chefes locais. O fenômeno somente podia ser compreendido à vista da estrutura agrária, na qual residiria a base de sustentação das manifestações do poder privado.

[211] A título de exemplo pode-se apontar a atuação do Partido Comunista do Brasil (PCB), fundado em 1922, tendo por principal líder Luís Carlos Prestes e que foi responsável, em 1935, pela fracassada tentativa de golpe de Estado que ficou conhecida com a "Intentona Comunista". Outro partido importante da época foi a Ação Integralista Brasileira, fundado em 1932, liderado por Plínio Salgado e que defendia o integralismo no Brasil.

evidente com o anteprojeto apresentado por Borges de Medeiros, durante a Constituinte de 1933, no qual o conhecido político gaúcho propunha reintroduzir, na ordem constitucional, uma forma de Poder Moderador voltado para a República presidencialista[212].

Esse fato denota o relevo que ainda era dado a esse instituto político, tipicamente conciliatório, e que foi fonte da estabilidade política de quase meio século do Império brasileiro. Com o anteprojeto de autoria de Borges de Medeiros voltava a ser colocado como uma opção estabilizadora do poder político na República.

Para Lynch (2010, p. 94):

> Muito do que temos hoje, de bom e de ruim em nossa vida política, tem sua origem na política do Segundo Império. E lá estava o Poder Moderador, planando impassível sobre a cabeça dos políticos de plantão. Não foi por outro motivo que, na Constituinte de 1933, Borges de Medeiros apresentaria uma proposta de reinserção do Poder Moderador na República presidencial. Ele dizia acreditar que poderia contribuir para erigir um Estado democrático após quarenta anos de eleições fraudulentas, caudilhismo e coronelismo, entremeadas de revoltas, sublevações, estados de sítio e intervenções nos Estados.

A proposta de Borges de Medeiros, não obstante, não foi introduzida no texto constitucional de 1934, constando como um registro histórico relevante para compreender o contexto político da época. Houve uma ampla discussão sobre opções que viabilizassem a estabilização política abalada com o fim da República Velha.

De fato são as Forças Armadas, a partir da década de 1930 com Vargas[213] e até o fim do regime militar de 1964-1985, que pretendem funcionar como esse elemento de

---

[212] Referindo-se ao Poder Moderador, ensina Scantimburgo (1980, p. 32) que: "Observando a lacuna que a sua exclusão deixou na organização política nacional, alguns publicistas procuraram eliminá-la. Alberto Torres não poupou críticas ao regime imperial, mas no seu projeto de Constituição introduziu um poder coordenador, tão abstruso quanto irrealizável, poder que nem mesmo o mérito do moderador consubstancia. Borges de Medeiros preencheu o ócio obrigatório de seu degredo em Recife, com um trabalho não destituído de valor, sobretudo no acentuar o arbítrio que caracteriza a república presidencial. Defendeu Borges de Medeiros que fosse instituído na República o Poder Moderador. 'Em nossa concepção, o rol do Presidente consistirá em presidir a República como o seu primeiro magistrado, e não como o seu líder político. Fora da atmosfera dos partidos e posto na posição de livrar-se de qualquer influxo dos interesses e paixões do mundo político, há de ele reunir os predicados e requisitos que fazem o verdadeiro magistrado. A sua independência deverá ser real e insuspeitável, e a sua autoridade bastante forte para que se imponha sem contraste. Cérebro do Estado competir-lhe-á regular, coordenar e moderar a ação dos outros poderes políticos, assegurando-lhes a harmonia, entre si, e o livre exercício de cada um dentro dos limites constitucionais. Não se lhe concederá mais o Poder Executivo, que é apenas um ramo do poder público. Se ele continuasse a exercê-lo, seria fatal a reincidência crônica nos males a que se propôs sanar a revolução de 1930. Outras, porém, hão de ser as suas faculdades, e outro o poder que elas devem conferir-lhe'. 'Separado dos poderes executivo, legislativo e judiciário, ele constituirá o quarto poder do Estado, o Poder Moderador da República'".

[213] A professora Maria do Carmo Campello de Souza (1990, p. 101), comentando a relação de Vargas com os militares, pontua que: "Sem as tornar propriamente um instrumento do poder getulista, a expansão e o fortalecimento das Forças Armadas da União constituíram mais um mecanismo decisivo de centralização. Os novos comandos militares não se subordinaram nem se identificaram inteiramente com a mística ou com os objetivos particulares de Getúlio, fato que teria grande significação nos alinhamentos políticos do pós-guerra.

estabilização política. Para alcançar esse fim, passam a promover intervenções na vida política nacional que, de maneira didática, podem ser agrupadas em dois grandes ciclos.

No primeiro ciclo, as Forças Armadas apenas buscam posicionar-se politicamente, funcionando como moderadoras das crises e dos impasses que afetavam o desenrolar natural do jogo político. As interferências promovidas pela instituição militar, regra geral, caracterizaram-se pela rapidez e pela objetividade com que foram planejadas, executadas e finalizadas.

Utilizando a classificação de Carvalho (2005), pode-se extrair que nesse momento os militares incorporaram a justificativa do "soldado-corporação" ou da "intervenção moderadora" na sua relação com a política. Havia um desejo de somente "arrumar a casa", de corrigir o rumo da política nacional. Essa realidade pode ser identificada nas intervenções militares que foram promovidas em 1937, 1945, 1954, 1955 e 1961 no Brasil.

Em todos esses momentos as Forças Armadas realizaram uma intervenção direcionada na política nacional. O intuito principal foi mais superar os impasses e as inconsistências políticas e atuar como um árbitro qualificado do que necessariamente impor uma vontade política da instituição. Nas intervenções desse período, os militares, após promoverem a estabilização política, entregavam, em um curto lapso de tempo, o poder político para que fosse exercido pelas elites civis.

Nesse primeiro ciclo de intervenções militares é possível perceber que não há um rompimento com o paradigma conciliatório, com a tradição de assegurar o domínio político ao poder civil, cabendo aos militares um papel secundário, moderador. Nessa fase histórica houve uma atuação coadjuvante do setor militar, no qual esse zela pela manutenção e integridade dos grandes acordos nacionais.

Em 1964 tudo isso mudou. A partir dessa data teve início um segundo ciclo de intervenções militares caracterizado por um protagonismo das Forças Armadas[214]. Houve um

---

Mas o crescimento do Exército, mesmo mantendo essa margem de independência face ao governo, implicou na quebra da autonomia das milícias estaduais e uma expansão quantitativa e qualitativa que terminaria numa configuração de força militar diametralmente oposta à existente na Primeira República. Além dessa alteração, que teria consequências centralizantes mesmo na hipótese de total oposição aos detentores civis do poder – o que evidentemente não era o caso –, desempenhou porém o Exército o papel de colaborador direito com o governo de Getúlio Vargas. Desempenhou, de um lado, o papel de avalista final de toda a estrutura baseada no binônimo interventores-burocracia, vale dizer, de todo o arranjo político montado para o controle dos estados. Surgiu como árbitro político do regime, levando muitos autores a verem nele o equivalente funcional do 'Poder Moderador' do Império e dos grandes estados durante a 'política dos governadores'. Por outro lado, o Exército, através de seus quadros técnicos, surgiu como *policy-maker*, notadamente na formulação e implementação das decisões e planos relativos ao desenvolvimento industrial como no caso da siderurgia e do petróleo".

[214] Definimos como um *ciclo* de intervenções militares porque houve cinco governos militares em um período de 21 anos.

rompimento do paradigma conciliatório então observado, pois os militares não buscavam mais assegurar o consenso, exercendo um papel meramente moderador da conciliação política: eram então os detentores do poder político e passaram a executar suas ideias para o país.

Comentando o desejo militar de assumir os rumos do país, após o golpe que depôs o Presidente João Goulart, assim como as peculiaridades políticas de 1964 que conduziram o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco à Presidência da República, assinala Skidmore (1988, p. 47) que:

> O obstáculo seguinte era a obrigatoriedade de eleição, para a qual não havia precedente. Não era o mesmo que em 1954, quando o Exército, após o suicídio de Getúlio, endossou a sucessão do vice-Presidente Café Filho. Era também diferente de 1961, quando os defensores da legalidade colocaram o vice-Presidente João Goulart na Presidência (embora com poderes reduzidos). Agora não havia vice disponível para assumir o governo, pois Goulart o havia feito em 1961. Impunha-se encontrar um candidato à presidência e os políticos começaram as suas sondagens. Qual seria o seu perfil? Um experiente peessedista de centro-esquerda, como Tancredo Neves, ou um político mais velho, como Gustavo Capanema? Talvez um General centrista, como o comandante do Segundo Exército Amaury Kruel? Ou ainda um patriarca civil-militar, como o marechal (e ex-Presidente) Eurico Dutra?
> Tudo isso, no entanto, não passava de especulação. A sucessão pertencia aos militares, e estava sendo decidida por trás dos bastidores. A grande maioria dos oficiais, os mais francos dos quais eram conhecidos como membros da linha dura, mantinha-se inflexível; era imperioso parar o carrossel que vinha girando desde 1945 em que as periódicas intervenções militares eram seguidas pelo rápido retorno dos civis ao poder. Os partidários da linha dura achavam que esta estratégia não havia resolvido nada, por isso não queriam mais eleições presidenciais diretas até que eles mesmos mudassem as regras políticas. O que especialmente eles mais desejavam era a saída de cena dos atores mais perigosos.

Teve início um período de mais de 20 anos em que os militares puderam experimentar o poder, colocando em prática todos os ensinamentos da Escola Superior de Guerra (ESG), combatendo os inimigos internos e as ideologias divergentes, subversivas, por meio de um regime que Rodrigues (1982) definiu como um "generalismo presidencial".

Caracterizando o que seria esse "generalismo presidencial", ensina Rodrigues (1982, p. 161) que:

> Não só concentra os poderes, desprezando a velha regra democrática da separação dos poderes, como abusa como quer, sem limites, de seus poderes de forças, pois usa o poder militar para satisfação de seus propósitos nacionais ou pessoais. Só o absolutismo de origem colonial e exercido na fase autoritária de D. Pedro I, como excrescência do antigo regime, é capaz do uso irresponsável dos poderes do governo, submetido e tolerado o Legislativo e submisso e ameaçado e dócil o Judiciário, formado agora por homens escolhidos pela Contra-Rrevolução.

Somente ao final desse segundo ciclo interventivo, quando a ditadura começa a caminhar para o fim, notadamente durante o governo Geisel e sua proposta de transição política "lenta, gradual e segura", foi que houve uma mudança desse contexto.

Os militares novamente incorporam os velhos postulados da tradição conciliatória em seu discurso, propondo um conjunto de medidas aptas a possibilitar a democratização do país[215]. Eles defendem que seja transferido o poder aos políticos civis, pois entendem que estes estão mais acostumados e preparados para os embates inerentes ao jogo democrático, especialmente as disputas e as composições políticas; anseiam pelo retorno tranquilo aos quarteis, pela vida na caserna, desde que não seja necessário explicar os atos cometidos no passado.

Ao adotarem esses postulados, os militares passavam a respaldar a necessidade de uma Lei de Anistia, medida governamental muitas vezes já empregada na história brasileira, como saída apropriada para os impasses que se colocavam no fim do período ditatorial, sobretudo para a discussão, cada vez mais presente na época, da necessidade de responsabilização criminal para os crimes e torturas por estes cometidos.

Nas palavras de Skidmore (1988, p. 513):

> Uma das questões mais sensíveis para os militares na vigência do poder civil era a possibilidade de virem a ser chamados a responder por violações dos direitos humanos praticados no passado. Os militares ou policiais seriam responsabilizados por seus atos de tortura (a preocupação era conhecida como "síndrome de Nuremberg")? Eles tinham razão para estar apreensivos, pois a imprensa publicara nomes de torturadores e detalhes de seu sinistro trabalho. O Presidente Figueiredo aparentemente resolvera a questão com a Lei de Anistia de 1979, tornando impunível os torturadores, assim como os praticantes de delitos "políticos" aos quais a lei inicialmente visava beneficiar. Na ocasião os militares e a classe política respiraram aliviados. Virtualmente ninguém nos meios políticos, mesmo da esquerda, considerava viável processar os torturadores.

Propunham os militares as condições para a liberalização do regime, mas exigiam que fosse esquecido o passado, que os crimes e as violações de direitos humanos fossem ignorados, como condição para o restabelecimento da normalidade democrática. Acenavam com o advento democracia no Brasil à custa de um perdão oficial.

No fim da década de 1970, a anistia ocorreu e não foi questionada. Vieram os anos 1980 e a renovação política decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988, mas

[215] Ao afirmar que os militares incorporam em seu discurso os postulados da tradição conciliatória, não defende o presente trabalho que a Lei de Anistia decorreu de uma mera conciliação, de que foi fruto de um acordo entre as partes envolvidas, mas, sim, que deve a sua origem à existência de uma tradição conciliatória no Brasil. Muito mais do que um acordo, a Lei de Anistia refletiu a imposição das elites dominantes para pôr termo a uma situação conflitiva ou de agitação social que tensionava o ambiente político do período.

o silêncio e a impunidade continuaram a imperar – ainda era um tabu falar de ditadura no Brasil. Eis que chegam os anos 1990 e algum zumbido começou a ocorrer. Mas foi somente no novo século que o assunto veio à tona, as memórias subterrâneas começaram a emergir e a sociedade passou a exigir respostas para perguntas que ainda pairam e lançam uma sombra sobre a democracia brasileira[216].

São essas memórias, o controle ideológico exercido no regime militar e a sua relação com a democracia e a responsabilização que serão tematizados na terceira parte deste trabalho.

Partindo do reconhecimento do discurso político conciliatório na realidade nacional, a proposta é compreender a Justiça de Transição brasileira como uma Justiça memorialista, que defende a produção da memória como um elemento essencial para a melhoria da qualidade democrática brasileira. Essa postura adotada, entretanto, não significa abrir mão da dimensão da responsabilização penal, notadamente após o trabalho realizado pela Comissão Nacional da Verdade e a divulgação de seu relatório final, que abriram um novo capítulo na história desta tradição conciliatória nacional.

[216] Termo utilizado por Michael Pollak (1989).

PARTE III – DA CONCILIAÇÃO À MEMÓRIA: A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA COMO UMA JUSTIÇA MEMORIALISTA

6. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO PENAL

6.1. A CONSTRUÇÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL INDIVIDUAL NO ÂMBITO INTERNACIONAL E O DEBATE JUSTRANSICIONAL

Antes de adentrar nas peculiaridades da Justiça de Transição brasileira, denominada nesta tese de "Justiça memorialista", há que se compreender como surgiu e como se disseminou a noção de responsabilidade penal individual no âmbito internacional. Esse conceito é fundamental para entender todos os desdobramentos dos diversos processos justransicionais que ocorreram pelo mundo, notadamente na América Latina, e que muito vêm influenciando os debates em torno da efetivação da responsabilização justransicional no Brasil.

Nesse contexto, pode-se afirmar que, de todas as dimensões em que se desdobra a Justiça de Transição, no modelo analítico proposto por Teitel (2002), sem sombra de dúvida a da regularização da justiça é a mais sensível e que vem enfrentando maiores obstáculos e resistências em todos os países que implementaram ou vêm tentando adotar medidas justransicionais. Essa dimensão relaciona-se com a possibilidade de responsabilizar penalmente os agentes públicos que, para dar efetividade ou promover uma política estatal qualquer, tenham cometido crimes ou graves violações de direitos humanos contra uma parte ou determinados grupos da população de um país.

Erigir a responsabilização penal como um princípio a ser obrigatoriamente observado, com repercussão tanto interna quanto internacionalmente, exigiu um grande esforço dos atores envolvidos, pois sempre prevaleceu a noção de soberania estatal em detrimento de uma proteção efetiva dos direitos humanos. Os agentes estatais sempre atuaram acobertados pela escusa da soberania estatal e buscaram justificar suas decisões e, sobretudo, seus crimes e violações como inerentes e necessários ao desempenho de suas funções públicas.

Dessa forma, o surgimento da responsabilidade criminal no âmbito internacional e sua repercussão nos direitos humanos não foi fruto apenas do processo histórico de criação de tribunais internacionais *ad hoc*, iniciado logo após a II Guerra Mundial, mas decorreu de um conjunto extenso de fatores e circunstâncias. Teve origem, notadamente, em uma grande pressão social e política que envolveu vários setores sociais, ONGs (organizações não

governamentais), organismos internacionais e entidades diversas de proteção aos direitos humanos com atuação tanto no plano nacional quanto no internacional.

Dentre as várias análises que investigaram o aparecimento dessa nova forma de responsabilidade penal, sobressai-se a realizada pela cientista política norte-americana Kathryn Sikkink, que, na obra *The Justice Cascade* (2011), reconstrói e questiona todo o caminho percorrido para estabelecer normas de responsabilização criminal dos agentes estatais que cometeram, em nome do Estado ou ao seu serviço, graves violações de direitos humanos em contextos políticos.

A autora retoma e desenvolve em seu livro um conceito que denominou, junto com a professora Ellen Lutz em 2001 (LUTZ; SIKKINK, 2001), de "cascata de justiça" ou "justiça em cascata" ("*Justice Cascade*")[217] referindo-se ao cenário de crescente responsabilização (*accountability*) que caracteriza a política mundial e que propicia uma proteção maior aos direitos humanos no cenário contemporâneo.

Sikkink (2011, p. 12), comentando o significado de "*justice cascade*", afirma que:

> Quando eu falo de "cascata de justiça" [ou "justiça em cascata"], certamente não quero dizer que todos os agentes estatais que tenham cometido crimes serão enviados para a prisão. Eu simplesmente quero dizer que a norma que responsabiliza agentes do Estado por violações de direitos humanos ganhou mais força e legitimidade[218].

Aponta Sikkink (2011) que um conjunto de tratados internacionais (a Convenção sobre o Genocídio, de 1948; as Convenções de Genebra, de 1949; a Convenção sobre Apartheid, de 1980; a Convenção contra a Tortura, de 1987; a Convenção Interamericana sobre Desaparecidos, de 1996, e o Estatuto de Roma, de 2002) estão na base do que define como *Justice Cascade*, o qual se caracteriza como um sistema global, descentralizado e interativo de responsabilização (*accountability*) criminal individual na seara dos direitos humanos.

Para Sikkink (2011) a justiça em cascata representa o encontro de duas dimensões, ou correntes de responsabilização penal, a partir das quais foi possível identificar, analisar e reprimir os crimes e as violações de direitos humanos cometidas por agentes estatais em contextos políticos.

---

[217] Para o desenvolvimento do texto, os termos "justiça em cascata", "cascata de justiça" e "*justice cascade*" serão utilizados aleatoriamente como sinônimos.

[218] No original: "When I speak of the 'justice cascade', I certainly don't mean that all state officials who have commited crimes will be sent to prison. I simply mean that the norm tha state officials should be held accountable for human rigths violations has gained new strength and legitimacy".

A primeira dimensão deriva da esfera internacional, tendo início com os julgamentos de Nuremberg e Tóquio, respectivamente em 1945 e 1946, bem como a criação dos tribunais internacionais *ad hoc* da ONU para a ex-Iugoslávia (1993) e Ruanda (1994). A segunda relaciona-se com os julgamentos ocorridos em nível nacional, pela violação de direitos humanos em contextos ditatoriais, que tiveram lugar em vários países da África, da Europa e, principalmente, da América do Sul. Esses antecedentes históricos e jurídicos culminaram na aprovação do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, em 1998.

Refazendo essa primeira dimensão apontada por Sikkink (2011) – a dos tribunais e julgamentos internacionais –, percebe-se que uma das primeiras tentativas de viabilizar uma responsabilização penal individual, por violações de direitos humanos em contextos políticos, ocorreu logo após o fim da I Guerra Mundial. Nesse momento, com o fim das hostilidades, as potências aliadas vencedoras e a Alemanha assinaram o Tratado de Versalhes[219], pelo qual a última haveria de suportar pesados encargos e restrições que marcariam, em vários aspectos, a sua atuação política e econômica nos anos vindouros.

Nesse instrumento de Direito Internacional foi ainda estipulado, de maneira inédita, no art. 227, a necessidade de submeter o *Kaiser* alemão Guilherme II a julgamento perante um tribunal internacional *ad hoc* por atos definidos como criminosos e passíveis de punição penal. Segundo o texto, as condutas praticadas pelo *Kaiser* Guilherme II durante o conflito haviam "ferido a moral internacional e a santidade dos tratados"[220].

---

[219] Filipe Ribeiro de Meneses, historiador português, faz uma arguta observação sobre o contexto de elaboração e a importância do Tratado de Versalhes imposto pelas potências aliadas à Alemanha ao final do conflito: "O Tratado de Versalhes é o mais importante dos vários acordos impostos pelas nações vitoriosas – lideradas pelos Estados Unidos da América, o Reino Unido, a França e a Itália – aos vencidos de 1918: Alemanha, Império Austro-Húngaro, Bulgária e Turquia. Tendo todos os tratados sido preparados em conjunto, e obedecendo todos à mesma lógica, é comum confundir-se a parte – Versalhes (imposto à Alemanha, tida como responsável pelo desencadear da guerra, e contendo a Carta da Sociedade das Nações) – com o todo. O Tratado de Versalhes, ambicioso e assente numa visão optimista do futuro, marcou de forma indelével o período 1919-1945, em primeiro lugar por ter sido visto nos anos [19]20 e [19]30 como demasiado duro para com a Alemanha (tanto pela maioria dos alemães, como por muitos nos países aliados, que rapidamente se arrependeram do que tinham negociado), e depois, no final da Segunda Guerra Mundial, por ter sido usado como exemplo de como não pôr cobro a uma guerra" (MENESES, 2008, p. 2).

[220] Eis o texto, em inglês, do art. 227 do Tratado de Versalhes que previu o processamento e julgamento do *Kaiser* Guilherme II pelas potências aliadas vencedoras da I Guerra Mundial: "The Allied and Associated Powers publicly arraign William II of Hohenzollern, formerly German Emperor, for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties. A special tribunal will be constituted to try the accused, thereby assuring him the guarantees essential to the right of defence. It will be composed of five judges, one appointed by each of the following Powers: namely, the United States of America, Great Britain, France, Italy and Japan. In its decision the tribunal will be guided by the highest motives of international policy, with a view to vindicating the solemn obligations of international undertakings and the validity of international morality. It will be its duty to fix the punishment which it considers should be imposed. The Allied and Associated Powers will address a request to the Government of the Netherlands for the surrender to them of the ex-Emperor in order that he may be put on trial" (THE AVALON PROJECT, 2008).

No entanto, o mandatário alemão conseguiu fugir e encontrou asilo político nos Países Baixos, que negaram o pedido de extradição formulado pelos aliados. Encerrava-se, sem sucesso, a primeira tentativa de responsabilização penal individual, por crimes ou violações de direitos humanos, de um alto dirigente no âmbito da comunidade internacional.

Nova oportunidade surgiria, dessa vez exitosa, somente no final da II Guerra Mundial, por ocasião dos julgamentos de Nuremberg e de Tóquio[221]. Foram esses os primeiros julgamentos na história mundial em que importantes dirigentes estatais seriam acusados, julgados e condenados pela prática de crimes com repercussão internacional[222].

Segundo os estatutos que criaram os tribunais internacionais *ad hoc* de Nuremberg e de Tóquio, os líderes militares e seus colaboradores estavam sendo acusados de ter praticado crimes contra a paz, que consistiam em "projetar, preparar, desencadear ou prosseguir uma guerra de agressão ou uma guerra feita em violação de tratados, acordos ou compromissos internacionais" (ESTATUTO DEL TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG, 1945, Art. 6º, alínea a); crimes de guerra, que se referiam às violações das leis e costumes de guerra previstos no direito humanitário e nas convenções de Genebra, e crimes contra a humanidade, uma novidade desse período.

A última modalidade criminosa teve um grande desenvolvimento teórico nos anos seguintes, impulsionado por algumas particularidades que lhe são ínsitas, e vem servindo de fundamento para a discussão sobre as graves violações de direitos humanos cometidas por governos ditatoriais, em diversas partes do mundo, a partir dos anos de 1970.

("As Potências Aliadas e Associadas publicamente denunciam Guilherme II de Hohenzollern, anteriormente Imperador Alemão, de uma suprema ofensa contra a moralidade internacional e a santidade dos tratados. Um tribunal especial será constituído para julgar o acusado, dessa forma assegurando-lhe as garantias essenciais para o direito à defesa. Ele será composto por cinco juízes, um indicado por cada das seguintes potências, a saber: Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão. Em sua decisão o tribunal será guiado pelos mais altos motivos da política internacional, com uma perspectiva de defender as obrigações solenes dos empreendimentos internacionais e a validade da moralidade internacional. Será seu dever fixar a punição que considerar que deve ser imposta. As Potências Aliadas e Associadas dirigirão uma solicitação ao governo dos Países Baixos para que lhes entregue o ex-Imperador, de modo que ele possa ser julgado".)

[221] Para Coelho (2008, p. 41), "A partir de Nuremberg, novas questões passaram a inquietar os juristas, pois se toda a construção normativa anterior apontava para o positivismo jurídico como o modelo mais correto de compreensão e aperfeiçoamento do direito, os desmandos nazistas mostraram que era temeroso conceber um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos, no qual prevalecesse unicamente a crença irrestrita na lei. Essa preocupação decorreu do fato de que todo o programa de ação do partido nazista era meticulosamente pautado na lei, chegando ao absurdo de, em 1933, ser aprovada lei que extinguia o próprio Poder Legislativo na Alemanha, transferindo suas atribuições para o [Poder] Executivo".

[222] Não é objetivo do trabalho questionar se houve ou não uma justiça dos vencedores, o que fugiria ao proposto, mas não há como deixar de registrar que houve o cometimento de delitos e violações de direitos humanos tanto pelos países Aliados (Estados Unidos, Inglaterra, França, União Soviética e outros) como pelos do Eixo (Alemanha, Itália, Japão e outros).

Os crimes contra a humanidade não se referem apenas a homicídios ou torturas praticados pelo Estado, mas têm como característica principal representar o resultado de uma planificação estatal dirigida a reprimir ou exterminar determinados setores ou grupos opositores ao regime instaurado no poder. Os crimes de lesa humanidade podem ocorrer tanto em tempo de paz quanto em uma situação de guerra – daí a aplicabilidade e a atualidade do conceito ao estudo das violações ditatoriais.

Segundo exposto por Lafer (1988, p. 169):

> A concepção de um Direito Internacional Penal que Nuremberg ensejou parte do pressuposto de que existem certas exigências fundamentais de vida na sociedade internacional. Estas exigências configuram-se como sendo as da ordem pública internacional. Consequentemente, toda ação ou omissão contrária do Direito Internacional Público, nociva à ordem internacional, precisaria ser tipificada em norma internacional geral como ilícito penal, pois o comportamento ilícito, concebido como gravíssimo atentado contra os próprios fundamentos da sociedade internacional, deveria acarretar não apenas a reparação civil interestatal do dano – vale dizer, a concepção clássica de responsabilidade do Direito das Gentes – mas a responsabilidade penal individual dos governantes e daqueles que executam, e cumprem as suas determinações.

Com os julgamentos de Nuremberg e de Tóquio teve início a sistematização[223] do princípio da responsabilidade penal individual dos governantes e dos executores de atos atentatórios aos direitos humanos, sobretudo em virtude do surgimento da noção de crimes contra a humanidade, que alçava a outro patamar os padrões possíveis de criminalidade e de resposta estatal[224].

---

[223] Sobre Nuremberg, afirma Garapon (2002, p. 26) que: "O processo de Nuremberga foi o último acto da guerra ou a primeira pedra de um justiça internacional, 'o direito de um momento ou o momento de um direito'? Com o passar do tempo, parece ter adquirido o valor de precedente, servindo de referência a praticamente todos os processos ulteriores. As suas múltiplas imperfeições foram paulatinamente purgadas pelo trabalho minucioso, os juristas que dele retiraram vários princípios. As suas irregularidades prescreveram com o tempo, deixando na nossa memória coletiva apenas um acto fundador".

[224] Os professores argentinos Ricardo Luis Lorenzetti e Alfredo Jorge Kraut, em obra que analisa a experiência argentina nos julgamentos dos crimes cometidos durante a ditadura militar de 1976-1983, discorrem sobre os problemas que envolvem o conceito de crimes contra a humanidade sustentando que: "La categoria de los delitos de 'lesa humanidad' o 'crímenes de lesa humanidad' se fue construyendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Conforma una de las categorías del delito definidas por el derecho internacional que pueden generar responsabilidad penal sobre la base de las propias reglas del ordenamiento jurídico internacional. Fue la experiencia del nazismo la que impulsó su surgimiento en la escena internacional, al constatarse la posibilidad de que el Estado se volviera contra sus propios ciudadanos. Se declaró una guerra, se elaboraron teorías para justificar el exterminio y se utilizaron medios tales como torturas, homicidios, secuestros, allanamientos. La magnitud del espanto en plena mitad del siglo XX hizo que se reaccionara mediante instrumentos que permitieran sancionar de un modo contundente a quienes cometieran esos actos para que no se repitieran. Los exterminios continuaron durante el siglo XX y, lamentablemente, persisten. Estos episodios han demostrado que no es necesaria una guerra para que exista un ataque sistemático o generalizado contra la población civil. El delito de lesa humanidad se va configurando entonces con algunos elementos particulares que le dan un carácter excepcionalísimo. No se trata simplemente de un homicidio o de torturas o de secuestros aislados, sino de una planificación sistemática y organizada de atacar a la población civil. A pesar de que los crímenes de lesa humanidad puedan ser cometidos también en tiempos de guerra, en general son el producto del estabelecimiento

O processo iniciado em Nuremberg aprofundar-se-á na Europa no começo da década de 1990 quando, passada a Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética, o mundo novamente assistiu atônito a um grave conflito armado e étnico deflagrado na região dos Bálcãs.

Essa conflagração foi a primeira que ocorreu, após a II Guerra Mundial, em solo europeu, gerando graves e extensas violações de direitos humanos. As consequências sofridas levaram à criação, por meio da Resolução nº 827 da ONU, de 25 de maio de 1993, do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a ex-Iugoslávia.

Na África essa realidade também se repetiu, ocorrendo no ano de 1994, em Ruanda, um dos maiores genocídios já registrados na história mundial. Em apenas 100 dias, mais de 800.000 cidadãos ruandeses foram mortos de maneira bárbara, a golpes de facão e machado, somente pelo fato de pertencerem a uma das três etnias existente no país (tutsi). Esse fato também contribuiu para a criação, por meio da Resolução nº 955 da ONU, de 8 de novembro de 1994, do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda, com sede na cidade de Arusha (Tanzânia).

Esses tribunais *ad hoc*, concebidos pela ONU, representaram passos importantes para a consolidação, tanto em âmbito internacional quanto nacional, do princípio da responsabilidade penal de governantes e executores de crimes ou violações de direitos humanos. Eles estabeleceram ainda uma jurisprudência própria, que desenvolvia muito pontos já debatidos em Nuremberg e Tóquio, bem como definia juridicamente questões processuais e materiais que eram inerentes a esse novo momento de responsabilização penal internacional.

---

de un estado totalitario que se propone el exterminio de sus opositores. No son habitualmente cometidos contra de la ley; por el contrario, en muchos casos, se invoca una norma que los respalda" (KRAUT; LORENZETTI, 2011, p. 21).

("A categoria dos delitos de 'lesa humanidade' ou 'crimes de lesa humanidade' foi-se construindo ao longo da segunda metade do século XX. Ele conforma uma das categorias do delite definidas pelo Direito Internacional que podem gerar responsabilidade penal com base nas próprias regras do ordenamento jurídico interncional. Foi a experiência do nazismo que impulsionou seu surgimento na cena internacional, ao constatar-se a possibilidade de que o Estado voltara-se contra seus próprios cidadãos. Declarou-se uma guerra, elaboraram-se teorias para justificar o extermínio e utilizaram-se meios tais como torturas, homicídios, sequestros, invasões de domicílio. A magnitude do espanto em plena metade do século XX fez que se reagisse mediante instrumentos que permitissem impor sanções de um modo contundente a quem cometesse esses atos para que não se repetissem. Os extermínios continuaram durante o século XX e, lamentavelmente, persistem. Esses episódios demonstraram que não é necessária uma guerra para que exista um ataque sistemático ou generalizado contra a população civil. O delito de lesa humanidade configura-se então com alguns elementos particulares que lhe dão um caráter excepcionalíssimo. Não se trata simplesmente de um homicídio ou de torturas ou de sequestros isolados, mas de uma planificação sistemática e organizada para atacar a população civil. Apesar de que os crimes de lesa humanidade podem ser cometidos também em tempos de guerra, em geral são o produto do estabelecimento de um Estado totalitário que se propõe o extermínio de seus opositores. Não são habitualmente cometidos contra a lei; ao contrário, em muitos casos, invoca-se uma norma que os respalda".)

A segunda dimensão apontada por Sikkink (2011) como necessária para caracterizar a "cascata de justiça" ou a "justiça em cascata" – os julgamentos realizados em âmbito nacional ou doméstico por violações a direitos humanos – ocorreram após o fim de governos ditatoriais.

A autora exemplifica esse momento com os julgamentos judiciais ocorridos na Europa e na América do Sul, entre os anos de 1970 e 1980, que refletiram uma tomada de consciência quanto à necessidade de proteger os direitos humanos em contextos pós-ditatoriais, punindo os responsáveis por crimes e violações. Ela cita os casos da Grécia (1975) e de Portugal (1976) como exemplos de países pioneiros que promoveram a responsabilização penal de dirigentes de governos ditatoriais na Europa.

Em relação à América do Sul, Sikkink (2011) destaca a importância e as conquistas da Argentina nessa temática, sendo o exemplo de maior êxito na implementação da *Justice Cascade*[225]. Por fim, ela destaca toda a repercussão da prisão de Augusto Pinochet, em 1998, na Inglaterra e a sua contribuição para a afirmação da *Justice Cascade* pelo mundo.

Essa experiência acumulada pela ONU com os tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, bem como os julgamentos domésticos ocorridos na Grécia, em Portugal e na Argentina, propiciaram o célere desenvolvimento do Direito Penal Internacional e um clima político favorável a que, em 1998, na cidade de Roma, ocorresse a aprovação do Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI).

O TPI nasceu com a competência para o processo e o julgamento de graves delitos (genocídio, crimes de guerra, crimes de agressão e crimes contra a humanidade) que poderiam afetar a ordem internacional, representando a sistematização, no plano global, da *Justice Cascade* e abrindo portas para maior proteção e desenvolvimento do princípio da responsabilização penal individual no plano internacional[226]. "O Estatuto de Roma é a mais

[225] A Argentina, na visão da autora, saiu da posição de um Estado pária para o de protagonista global na defesa dos direitos humanos. Aliás, com essa expressão ela denomina um dos capítulos de sua obra: "Argentina: From Pariah State to Global Protagonist" (SIKKINK, 2011, p. 60).

[226] O ex-Procurador do Tribunal Penal Internacional, o argentino Luís Moreno Ocampo, faz uma observação interessante sobre o contexto de surgimento da Corte Penal Internacional e da afirmação, na ordem internacional, do princípio da responsabilidade penal individual por crimes internacionais: "El fin de la guerra fría creó el espacio para retomar el legado de Nüremberg. En ese momento había una clara conciencia del nuevo contexto y sus posibilidades. En 1990, el ministro de Relaciones Exteriores de Unión Soviética, Eduard Shevarnadze, cuando votó a favor de una intervención militar para proteger Kuwait, explicaba: 'El hecho de que hoy nosotros respondamos a estos desafíos en un modo diferente a como lo hicimos ayer es extremamente importante'. El Presidente George Bush (Padre) decía: 'Podemos percibir un nuevo mundo a la vista. [...] Un mundo donde hay una posibilidad real de un nuevo orden'. Un par de años después, en su primer discurso ante las naciones unidas, Bill Clinton expresó: 'Está claro que vivimos en un punto de cambio de la historia del hombre. Inmensos y prometedores cambios aparecen ante nosotros cada día. La guerra fría se ha ido. El mundo no está más dividido entre dos campos armados y en conflito'. Em 1993, las imágenes de los campos de concentración en la ex-Yugoslavia, que evocaban el régimen nazi, conmovieron a Europa y al mundo y llevaron al Consejo de

clara afirmação da nova doutrina da responsabilidade criminal individual" (Sikkink, 2011, p. 119).

Comentando esse processo de constituição da responsabilidade penal individual por crimes internacionais, aduz Ambos (2004, p. 74) que:

> Afinal, os processos dos criminosos de guerra de Nuremberga revelaram-se, até hoje, como ponto de partida histórico-jurídico do esforço da comunidade mundial para fundamentar a responsabilidade penal individual por crimes internacionais.
> Esses esforços levaram à instalação de tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e Ruanda, cuja extensa jurisprudência contribuiu de forma decisiva para o direito penal internacional moderno. O desenvolvimento mais importante foi a aprovação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (Estatuto do TPI) em Roma, no ano de 1998. O Estatuto entrou em vigor no dia 1º.07.2002 e em fevereiro de 2003 abrangia oitenta e nove Estados. No mesmo mês foram eleitos dezoito juízes.

Seguridad de las naciones Unidas a crear el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslávia. Al año seguinte, el genocidio de Ruanda, donde cerca de un millón de personas fueron asesinadas a machetazos en el breve plazo de tres meses y medio, condujo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la creación del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Y en 1998, algo cambió radicalmente a nivel mundial. Se adoptó el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional, de carácter permanente e independiente, destinado a proteger en el futuro los derechos de las víctimas de crímenes masivos cuando el estado nacional no lo hace. Más de 120 países se comprometieron a terminar con la impunidad de los crímenes que, tal como se prometió, nunca más se iban a repetir: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Los estados firmantes asumieron el deber de castigar esos crímenes y aceptaron que, si ellos no lo hacían, una Corte Penal Internacional, independiente e imparcial, podía intervenir en su territorio, y que ellos se comprometían a apoyarla. Se creó así algo nuevo, un sistema de justicia internacional basado en un red de estados nacionales dispuestos a aplicar reglas homogéneas y conectadas con una corte penal internacional que interviene cuando ellos no actúan. Un sistema institucional del siglo XXI para juzgar y prevenir los crímenes más graves" (OCAMPO, 2014, p. 308).

("O fim da Guerra Fria criou o espaço para retomar o legado de Nuremberg. Nesse momento havia uma clara consciência do novo contexto e de suas possibilidades. Em 1990, o Ministro de Relações Exteriores da União Soviética, Eduard Shevarnadze, quanto votou a favor de uma intervenção militar para proteger o Kuwait, explicava: 'O fato de que hoje nós respondemos a esses desafios de modo diferente de como fizemos ontem é extremamente importante'. O Presidente George Bush (pai) disse: 'Podemos perceber um novo mundo à vista. [...] Um mundo em que há uma possibilidade real de uma nova ordem'. Um par de anos depois, em seu primeiro discurso ante a Organização das Nações Unidas, Bill Clinton afirmou: 'Está claro que vivemos em um ponto de mudança da história do homem. Imensas e prometedoras mudanças aparecem ante nossos olhos a cada dia. A Guerra Fria foi-se. O mundo não está mais dividido entre dois campos armados e em conflito'. Em 1993, as imagens dos campos de concentração na ex-Iugoslávia, que evocavam o regime nazista, comoveram a Europa e o mundo e levaram o Conselho de Segurança da ONU a criar o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. No ano seguinte, o genocídio de Ruanda, em que cerca de um milhão de pessoas foi assassinado a machadadas no breve prazo de três meses e meio, conduziu o Conselho de Segurança da ONU à criação do Tribunal Penal Internacional para Ruanda. E, em 1998, algo mudou radicalmente em nível mundial. Adaptou-se o Estatuto de Roma criado pela Corte Penal Internacional, de caráter permanente e independente, destinado a proteger no futuro os direitos das vítimas de crimes maciços quando o Estado nacional não o faz. Mais de 120 países comprometeram-se a acabar com a impunidade dos crimes que, como se prometeu, nunca mais se repetiriam: o genocídio, os crimes de lesa humanidade e os crimes de guerra. Os estados firmantes assumiram o dever de castigar esses crimes e aceitaram que, se eles não o fizessem, uma Corte Penal Internacional, independente e imparcial, podia intervir em seu território, e que eles comprometiam-se a apoiá-la. Criou-se assim algo novo, um sistema de justiça internacional baseado em uma rede de estados nacionais dispostos a aplicar regras homogêneas e conectadas com uma corte penal internacional que intervém quando eles não atuam. Um sistema institucional do século XXI para julgar e prevenir os crimes mais graves".)

Após a criação do TPI e a sua entrada em funcionamento, no ano de 2002, acelerou-se em âmbito mundial a discussão sobre a responsabilidade penal internacional, sobretudo em relação aos crimes e às violações de direitos humanos ocorridos em ambientes autoritários.

Para isso também contribuiu o advento do caso Pinochet, isto é, da prisão domiciliar de 503 dias a que foi submetido o ex-ditador chileno Augusto José Pinochet Ugarte, em Londres, durante uma viagem para tratamento de saúde na capital britânica em 1998. O mandado de prisão foi ordenado por um juiz espanhol, Baltazar Garzón, que instruía processos criminais em que o ex-Presidente Augusto Pinochet era acusado de violações de direitos humanos de cidadãos espanhóis no Chile[227].

Segundo a acusação, Pinochet era responsável por 94 casos de tortura contra cidadãos espanhóis, bem como tinha ligação direta com o assassinato do diplomata espanhol

[227] Comentando o caso Pinochet, aduz Sikkink (2011, p. 121) que: "Only a few months after the Rome Conference ended, an event occurred that would begin to embody the idea of international justice. It is difficult to recreate the electricity produced when British police arrested Chilean General and former president Augusto Pinochet in a London hospital on a Spanish extradition warrant for torture and other human rights crimes. Even the most ardent advocates of accountability didn't really believe such an arrest was feasible. The international lawyers knew it was legally possible, but no one believed it was politically possible. Opponents of international justice were outraged. The Pinochet case was so prominent because General Pinochet himself had become the epitome of the modern authoritarian dictator. As opposed to other countries, with faceless juntas or rotating presidencies, Pinochet had kept all the power to himself, and maintained himself as chief executive for seventeen years. He had controlled the transition to democracy to maintain his position as commander in chief of the armed forces, and eventually become a 'senator for life'. Pinochet, through his own efforts and those of his opponents, was a global symbol. During his regime, the Chilean opposition in exile around the world had single-handedly created one of the most efficient solidarity networks of modern times. They formed committees in over eighty countries, lobbied tirelessly for sanctions against the Pinochet regime, and publicized his persona so that the photo of his dour face behind a dark glasses and folded arms was almost as much international symbol of authoritarianism as Che Guevara's face on T-shirts had been the international symbol of revolution. Thus, his arrest personified and embodied the struggle over global justice. The World watched, transfixed, over the next two years as the British justice system, and the streets of London and Santiago, played out the drama of the General's detention and trial".

("Apenas alguns meses após a Conferência de Roma terminar, um evento ocorreu que iniciaria a incorporar a ideia de justiça internacional. É difícil recriar a eletricidade produzida quando a política britânica prendeu o General e ex-Presidente chileno Augusto Pinochet em um hospital londrino com base em um pedido espanhol de extradição por tortura e outros crimes contra direitos humanos. Mesmo os mais ardentes defensores da *accountability* não acreditaram realmente que uma tal prisão era factível. Os advogados internacionalistas sabiam que era legalmente possível, mas nenhum acreditava ser politicamente possível. Oponentes da justiça internacional estavam ultrajados. O caso Pinochet era tão proeminente porque o próprio General Pinochet tornara-se a epítome do moderno ditador autoritário. Em contraste com outros países com juntas sem rosto ou com presidências rotativas, Pinochet mantivera todo o poder consigo e mantivera-se como chefe executivo por 17 anos. Ele controlou a transição para a democracia para manter sua posição como comandante em chefe das Forças Armadas e finalmente se tornou um 'Senador vitalício'. Pinochet, por meio de seus próprios esforços e dos seus oponentes, era um símbolo global. Durante seu regime, a oposição chilena em exílio ao redor do mundo criou sem ajuda uma das mais eficientes redes de solidariedade dos tempos modernos. Ela formou comitês em mais de 80 países, fez pressão sem descanso por sanções contra o regime de Pinochet e tornou pública sua persona, de tal modo que sua foto com sua face sombria atrás de óculos escuros e braços cruzados era quase tanto um símbolo internacional do autoritarismo como o rosto de Che Guevara em camisetas tivera sido o símbolo internacional da revolução. Assim, sua prisão personificou e incorporou a luta em favor da justiça global. O mundo assistiu, paralisado, ao longo dos dois anos seguintes, a como o sistema judiciário britânico e as ruas de Londres e Santiago concluíam o drama da detenção e do julgamento do General".)

Carmelo Soria ocorrido, em 1975, durante a ditadura Chilena por agentes da DINA[228]. A decisão de Baltazar Garzón tornou-se um marco internacional na luta contra a impunidade e pelo respeito aos direitos humanos.

Para determinar a prisão de Augusto Pinochet o magistrado espanhol fundamentou a sua decisão na obrigação que o Estado espanhol tinha de aplicar o princípio da jurisdição universal, bem como na responsabilidade penal internacional de genocidas e autores de crimes de lesa humanidade[229].

Esses antecedentes e o desenvolvimento de uma normativa internacional voltada para a responsabilização penal individual ampararam os esforços para a promoção e a proteção dos direitos humanos, repercutindo no debate justransicional.

---

[228] A sigla "DINA" significava no contexto ditatorial chileno "Dirección de Inteligencia Nacional". Foi uma polícia secreta, criada pelo então ditador Augusto Pinochet, à qual era atribuída a prática de assassinatos, torturas e sequestros de opositores do regime militar instaurado. Funcionou entre os anos de 1973 e 1977. O ex-diretor da instituição, o General aposentado Manuel Contreras, responde a vários processos na justiça chilena, sendo que até a presente data já soma mais de 400 anos em condenações (MANUEL CONTRERAS SIGUE, 2014).

[229] Eis fundamentação jurídica da decisão de Baltazar Grazón que determinou a prisão de Pinochet: "PRIMERO.- Los hechos descritos, y sucintamente enumerados en esta Resolución y que se enmarcan en el contexto más general que se ampliará en resoluciones posteriores, podrían ser constitutivos de un presunto delito de genocidio del artículo 607 del Código Penal vigente en relación con el artículo 137 bis del Código Penal en vigor en 1976, del que se hallaba en vigor en 1976, y de un delito de terrorismo de los artículos 515, 571 y 577 del Código Penal vigente en relación con el artículo 260 y siguientes del Código Penal en vigor en 1976. Tal como consta acreditado, se crea una organización armada, aprovechando la estructura militar y la usurpación del poder para, con impunidad, institucionalizar un régimen terrorista que subvirtió en sí mismo el orden constitucional para desarrollar con eficacia el plan de desaparición y eliminación sistemática de miembros de grupos nacionales, imponiéndoles desplazamientos forzosos, secuestros, torturas, asesinatos y desapariciones, aprovechando la ayuda y coordinación con otros países, en particular Argentina. SEGUNDO.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la jurisdicción española es competente para tramitar el Procedimiento, tal como está establecido en los Autos de 28 de junio de 1996, 25 de marzo y 11 de mayo de 1998 y en el de 16 de octubre de 1998, de admisión de querella. Por ello, y en atención a la gravedad de los hechos que se imputan y la situación del querellado, que se encuentra fuera del alcance de la jurisdicción española, procede acordar la prisión provisional incondicional de AUGUSTO PINOCHET UGARTE, al amparo de lo dispuesto en los artículos 503, 504 y 539 de la ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación a los preceptos penales citados" (FUNDACIÓN ACCIÓN PRÓ DERECHOS HUMANOS, 1998).

("PRIMEIRO. – Os fatos descritos e sucintamente enumerados nesta Resolução e que se enquadram no contexto mais geral que se ampliará em resoluções posteriores, poderiam ser constitutivos de um pretenso delito de genocídio do artigo 607 do Código Penal vigente em relação com o artigo 137 *bis* do Código Penal em vigor em 1976, do que se achava em vigor em 1976, e de um delito de terrorismo dos artigos 515, 571 e 577 do Código Penal vigente em relação como artigo 260 e seguintes do Código Penal em vigor em 1976. Conforme consta acreditado, cria-se uma organização armada, aproveitando a estrutura militar e a usurpação do poder para, com impunidade, institucionalizar um regime terrorista que subverteu em si mesma a ordem constitucional para desenvolver com eficácia o plano de desaparecimento e eliminação sistemática de membros de grupos nacionais, impondo-lhes deslocamentos forçados, sequestros, torturas, assassinados e desaparecimentos, aproveitando a ajuda de e a coordenação com outros países, em particular a Argentina. SEGUNDO. – De acordo com o disposto no artigo 23.4 da Lei Orgânica do Poder Judiciário, a jurisdição espanhola é competente para tramitar o Procedimento, conforme está estabelecido nos Autos de 28 de junho de 1996, 25 de março e 11 de maio de 1998 e em 16 de outubro de 1998, de admissão de querela. Por isso, e em atenção à gravidade dos fatos que se imputam e à situação do querelado, que se encontra fora do alcance da jurisdição espanhola, procede acordar a prisão provisória incondicional de AUGUSTO PINOCHET UGARTE, ao amparo do disposto nos artigos 503, 504 e 539 da Lei de Ajuizamento Criminal, em relação com os preceitos penais citados".)

Não há democracia efetiva sem responsabilização penal. Essa realidade não pode ser omitida ou passar ao largo de quem se propõe a enfrentar o tema, constituindo-se em um ponto crítico, já bastante discutido e estudado em vários países, mas que vem tendo aceitação teórica e sendo realmente posto em prática no contexto social e politico da América do Sul. Com exceção do Brasil, os demais países do Cone Sul vêm instituindo, não sem grande dissensão interna, medidas de responsabilização penal com ganhos justransicionais e democráticos.

6.2. RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E DEMOCRACIA: A TENDÊNCIA RESPONSABILIZADORA NA AMÉRICA LATINA

A América Latina, nas últimas décadas, e sobretudo a partir dos anos 1990, vem-se tornando palco de um conjunto relevante de mudanças políticas e institucionais que trazem para o centro do debate político a discussão sobre o poder e a responsabilidade em sociedades democráticas com um passado de autoritarismo.

A região, que convive com baixos indicadores sociais, é considerada uma das mais desiguais do mundo no tocante à distribuição de renda. Na América Latina, apenas 20% dos mais ricos desfrutam de 47% de toda a riqueza, enquanto os 20% mais pobres detêm somente 5% segundo consta do informe Panorama Social da América Latina 2013, preparado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da ONU[230]. Os países latinoamericanos sofrem com antigos e graves problemas que atingem não só a distribuição de renda, mas a habitação, a saúde, a educação, as condições sanitárias e a segurança, dentre outros.

Em que pese essa situação, não há como deixar de observar que o cenário latinoamericano vem, cada vez mais, caracterizando-se como um espaço aberto para inovações e experiências políticas que propiciaram novos paradigmas e vêm influenciando o

[230] O informe ressalta que essa diferença é ainda maior no Brasil, pois enquanto na América Latina a média é de 47%, em nosso país chega a 55% da riqueza, o que corresponde ao quintil mais rico: "A elevada desigualdade na distribuição da renda é um dos traços característicos da América Latina no contexto internacional. Os dados mais recentes disponíveis indicam que o quintil mais pobre (isto é, 20% dos domicílios de menor renda) capta, em média, 5% da renda total, com participações que variam de menos de 4% (em Honduras, no Paraguai e na República Dominicana) a 10% (no Uruguai), enquanto a participação na renda total do quintil mais rico alcança a média de 47%, em uma faixa que varia de 35% (no Uruguai) a 55% (no Brasil)" (CEPAL, 2013).

debate sobre a democracia na sociedade contemporânea[231]. Ao lado desse experimentalismo político e institucional, cresce no interior dessas sociedades, de maneira bastante acelerada, o interesse dos diversos grupos sociais em conhecer e questionar o passado autoritário dos países da região.

---

[231] Essa mescla de tendências, que vem caracterizando a realidade política latinoamericana, pode ser ilustrada com os processos de mudança constitucional e promulgação de novas constituições políticas que estão na base do que vem sendo denominado como o "novo constitucionalismo latinoamericano". Esse novo paradigma constitucional tem relação direta com a discussão justransicional, pois é um reflexo dos processos de consolidação democrática em andamento na região. Boaventura de Sousa Santos realiza um paralelo entre esta nova realidade constitucional e a discussão sobre as transições políticas que se constitui em etapa necessária para o debate justransicional: "El continente latinoamericano comparte con los países de Europa del sur la más vasta bibliografía sobre transiciones políticas contemporáneas. Se trata de estudios sobre las transiciones de las dictaduras o 'Estados burocrático-autoritarios' de los años 60 y 70 del siglo pasado hacia las democracias liberales de la década de 1980, y en los que sobresale el trabajo de Guillermo O'Donnell [...]. El problema central en este tipo de estudios es definir dónde comienza la transición y hasta dónde va. Para los autores de las transiciones democráticas en el continente, la solución dominante fue definir de modo exhaustivo las características de los regímenes dictatoriales y establecer como inicio de la transición el momento en que algunas de esas características dejaron de estar presentes. Simétricamente, la transición es dada por terminada en el momento en que están presentes todas las características que los autores atribuyen a la democracia representativa [...]. La controversia sobre esta estrategia analítica y sus resultados es grande, y de ella no me ocupo aquí. Lo importante es subrayar que, en general, la teoría crítica latinoamericana, en especial de los años 80 del siglo pasado, concentró sus críticas en el carácter 'superestructural' de los análisis de las transiciones, totalmente centrados en las dinámicas y procesos políticos (casi siempre dominados por las élites y con muy poco espacio para las clases populares), así como en el hecho de que las transiciones democráticas ocurrieron al mismo tiempo que la liberalización de las economías exigida por la nueva ortodoxia, el neoliberalismo, y por eso coincidieron con el aumento exponencial de las desigualdades sociales, lo que acabó por deslegitimar la democracia liberal en la percepción de las clases populares. Durante los años 80 y 90 del siglo pasado y la primera década del siglo actual, en Latinoamérica ocurrieron otros fenómenos que pasaron totalmente al margen de esta literatura canónica de las transiciones y que, sin embargo, la cuestionan radicalmente en sus fundamentos. Me refiero, sobre todo, a los movimientos indígenas, afrodescendientes y campesinos. Estos movimientos subvirtieron los fundamentos de las transiciones 'canónicas' en tres dimensiones distintas: a) el inicio y el término de la transición, b) el concepto de tiempo que gobierna la transición y c) las totalidades en cuyo seno ocurre la transición" (SANTOS, 2010, p. 65).

("O continente latinoamericano compartilha com os países do Sul da Europa a mais vasta bibliografia sobre transições políticos contemporâneas. Tratam-se de estudos sobre as transições das ditaduras ou 'estados burocrático autoritários' dos anos 60 e 70 do século passado até as democracias liberais da década de 1980, nos quais se sobressai o trabalho do Guillermo O'Donnell [...]. O problema central nesse tipo de estudos é definir onde começa a transição e até onde ela vai. Para os autores das transições democráticas no continente, a solução dominante foi definir de modo exaustivo as características dos regimes ditatoriais e estabelecer como início da transição o momento em que algumas dessas características deixaram de estar presentes. Simetricamente, a transição é dada por terminada no momento em que estão presentes todas as características que os autores atribuem à democracia representantiva [...]. A controvérsia sobre essa estratégia analítica e seus resultados é grande e dela não me ocupo aquí. O importante é sublinhar que, em geral, a teoria crítica latinoamericana, em especial dos anos 80 do século passado, concentrou suas críticas no caráter 'superestrutural' das análises das transições, totalmente centradas nas dinâmicas e nos processos políticos (quase sempre dominados pelas elites e com muito pouco espaço para as classes populares), assim como no fato de que as transições democráticas ocorreram ao mesmo tempo que a liberalização das economias exigida pela nova ortodoxia, o neoliberalismo, e por isso coincidiram com o aumento exponencial das desigualdades sociais, o que acabou por deslegitimar a democracia liberal na percepção das classes populares. Durante os anos 80 e 90 do século passado e na primeira década do século atual, na América Latina ocorreram outros fenômenos que passaram totalmente à margem dessa literatura canônica das transições e que, sem embargo, questionaram-nas radicalmente em seus fundamentos. Refiro-me, sobretudo, aos movimentos indígenas, de afrodescendentes e camponenses. Esses movimentos subverteram os fundamentos das transições 'canônicas' em três dimensões distintas: (a) o início e o término da transição; (b) o conceito de tempo que governa a transição e (c) as totalidades em cujo seio ocorre a transição".)

Essas sociedades, que foram dominadas por governos ditatoriais, viveram graves violações contra os direitos humanos. Esse fato repercutiu no cotidiano desses países e provocou mudanças significativas na relação do cidadão com o Estado, mesmo após o estabelecimento de regimes democráticos.

Uma das consequências principais desse processo, passada a euforia das transições democráticas, foi o surgimento de um acentuado grau de desconfiança e desinteresse pela política e pelas instituições públicas por parte das sociedades civis que moldou, de modo peculiar, o exercício da cidadania nesses países.

Para Moisés (1995, p. 84):

> Com efeito, construir a ordem democrática é um processo longo, difícil e, por vezes, bastante penoso. A criação de instituições capazes de processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais depende de processos demorados e contraditórios de elaboração coletiva; a adoção de procedimentos capazes de potencializar esses processos através de mecanismos compatíveis supõe uma difícil negociação entre contendores que têm concepções e, principalmente, expectativas distintas sobre a dinâmica democrática. Além disso, até que sua estabilização se complete, nem sempre as instituições e os procedimentos democráticos assumem o mesmo significado para todos os atores políticos: por exemplo, a dimensão "republicana" da democracia não é uma decorrência necessária da instalação do novo regime, ela depende de inciativas e esforços bastante específicos dos atores para que possa estabelecer-se.

Hoje o avanço da democracia é uma realidade na região, contribuindo para esse processo não somente o desenvolvimento das forças sociais e econômicas, mas também a inserção do debate justransicional na agenda política latinoamericana. As novidades advindas desse processo injetaram um novo ânimo na discussão sobre o passado ditatorial e suas consequências para a democracia, afastando, em grande medida, o clima de desconfiança e desinteresse até então praticado.

Esse desejo de conhecer o passado ditatorial para melhor entender e influir no presente, promovendo ganhos democráticos, vem ensejando a adoção de diferentes estratégias de cunho justransicional que têm por missão fulcral a realização da justiça, o estabelecimento da verdade e a construção da memória em um ambiente livre de opressão[232]. A Justiça de Transição busca funcionar, no contexto latinoamericano, como um espaço para a promoção de direitos e a resolução de disputas que são inerentes a uma democracia.

---

[232] Segundo o International Center for Transitional Justice (ICTJ), para constituir uma política de Justiça de Transição não há uma lista fechada de medidas justransicionais possíveis; todavia, essa instituição aponta como iniciativas mais determinantes as seguintes: (a) ações penais; (b) comissões da verdade; (c) programas de reparação; (d) reformas das instituições públicas medidas de promoção; (e) proteção e promoção à memória (ICTJ, 2009).

Não há ainda um consenso entre os estudiosos sobre qual o paradigma de Justiça de Transição mais apto a atender todas as dimensões que compõem o seu conceito. Mas é correto afirmar que um processo justransicional tem que atentar para o contexto político e social vigente, no momento de sua elaboração e execução práticas, sob pena de incorrer em um descompasso histórico quanto às medidas adotadas.

De modo geral, pode-se dizer que uma das medidas justransicionais mais recorrentes e que vem tendo grande aceitação, nos diversos países que lidaram ou vem lidando com a necessidade de discutir um passado autoritário e de vulneração aos direitos humanos, são as comissões da verdade.

Em um primeiro momento da história pós-ditatorial latinoamericana, que pode ser situada entre os anos de 1980 e 1990, houve a utilização ampla dessa medida. Várias foram as comissões da verdade criadas, pois havia um anseio generalizado, dos governantes e das principais lideranças políticas conservadoras, em ofertar uma resposta não traumática e não judicializada ao legado de crimes e violações aos direitos humanos que recebiam os países latinoamericanos[233].

Priscilla B. Hayner, cientista política estadunidense, na obra *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (2011), realiza um trabalho bastante consistente e didático sobre as comissões da verdade. Recupera a autora a origem histórica desse instituto, bem como faz uma análise acurada de suas principais características e peculiaridades, comentando ainda o funcionamento e as conquistas alcançadas pelas mais relevantes comissões da verdade pelo mundo (África do Sul, Guatemala, Argentina, Uruguai e El Salvador, dentre outras).

Ensina Hayner (2011) que a primeira Comissão da Verdade estabelecida no mundo surgiu na Argentina, no ano de 1983, durante o governo do Presidente Raul Alfonsín. Entretanto, o governo argentino não adotou a expressão "Comissão da Verdade" para referir-se ao órgão colegiado que criava, preferindo denominá-la de "Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas" (Conadep)[234].

---

[233] Para o desenvolvimento desta seção serão abordadas as comissões da verdade do Brasil, da Argentina e do Chile, pois são as mais próximas aos propósitos da tese. No entanto, não há como deixar de registrar, com base no livro de Hayner (2011), que foram criadas comissões da verdade em vários países da América Latina, a exemplo de Bolívia (1982), Uruguai (1985 e 2000), El Salvador (1993), Honduras (1993), Guatemala (1997), Panamá (2001), Peru (2001), Paraguai (2004) e Equador (1996 e 2008).

[234] Conforme Raffin (2006, p. 244), "La Conadep fue creada por el Presidente Alfonsín como uno de los primeiros actos de gobierno, el 15 de diciembre de 1983 por decreto nº 187/83. La comisión estuvo encargada de investigar las violaciones cometidas durante la dictadura militar, particularmente las desapariciones. ALFONSÍN nombró diez miembros 'que gozaban de un prestigio nacional e internacional, elegidos en razón de su actitud coherente en la defensa de los derechos humanos y su representación de diferentes condiciones'. También se

A Conadep foi uma iniciativa pioneira em matéria justransicional no mundo[235]. Mas ressalta Hayner (2011) que foi somente com a constituição pelo governo do Chile, em 1990, da Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação (Comissão Rettig)[236] e da Comissão da Verdade para El Salvador, em 1991, que realmente houve a utilização da terminologia "Comissão da Verdade" para designar essa medida de Justiça de Transição.

Sobre a importância das comissões criadas na América Latina, afirma Raffin (2006, p. 244):

---

solicitó a las dos cámaras del Congreso Nacional que nombraran representantes pero solo se recibió la respuesta de una. La comisión fue presidida por el escritor Ernesto Sabato".

("A Conadep foi criada pelo Presidente Alfonsín como um dos primeiros atos de governo, em 15 de dezembro de 1983, por meio do Decreto nº 187/83. A Comissão esteve encarregada de investigar as violações cometidas durante a ditadura militar, particularmente os desaparecimentos. ALFONSÍN nomeou dez membros que 'gozavam de um prestígio nacional e internacional, eleitos em razão de sua atitude coerente em defesa dos direitos humanos e de sua representação de diferentes condições'. Também se solicitou às duas câmaras do Congresso Nacional que nomeassem representantes, mas somente se recebeu a resposta de uma. A Comissão foi presidida pelo escritor Ernesto Sabato".)

[235] Gastón Chillier, por ocasião do aniversário de 30 anos da entrega do relatório final da Conadep, lembrou a data com um texto conciso e bem elaborado sobre a atuação da comissão. A seguinte passagem resume os resultados do trabalho da comissão: "Hoy se cumplen treinta años de la entrega del Informe Final de la Conadep, uno de los hitos del proceso de verdad y justicia en nuestro país. La solidez del conocimiento acumulado por la Conadep sobre el funcionamiento del terrorismo de Estado permitió fundar la acusación del Juicio a las Juntas y su aporte se extiende a los juicios que se desarrollan en la actualidad. Las tramas cívico-militares que hoy se investigan –integradas por miembros del clero, jueces y fiscales, funcionarios del Poder Ejecutivo y empresarios – están señaladas en el *Nunca Más*. La trayectoria expandida de la Conadep pone en evidencia el enlace entre las diferentes estrategias de construcción de verdad y de justicia en la Argentina y su impacto en la consolidación de una memoria social condenatoria de los crímenes. Al mismo tiempo, es una experiencia pionera que más tarde siguieron otros países del mundo en su intento por elaborar pasados traumáticos" (CHILLIER, 2014).

("Hoje se cumprem 30 anos da entrega do Informe Final da Conadep, um dos marcos do processo de verdade e Justiça em nosso país. A solidez do conhecimento acumulado pela Conadep sobre o funcionamento do terrorismo de Estado permitiu fundar a acusação do *Juicio a las Juntas* e sua contribuição estende-se aos julgamentos que se desenvolvem na atualidade. As tramas cívico militares que hoje se investigam – integradas por membros do clero, juízes e fiscais, funcionários do Poder Executivo e empresários – estão indicadas no *Nunca Más*. A trajetória expandida da Conadep põe em evidência a união entre as diferentes estratégias de construção da verdade e da Justiça na Argentina e seu impacto na consolidação de uma memória social condenatória dos crimes. Ao mesmo tempo, é uma experiência pioneira que mais tarde seguiram outros países do mundo, em sua intenção de lidar com passados traumáticos".)

[236] Informa Raffin (2006, p. 246): "La comisión Rettig también fue creada por decreto presidencial, el nº 355/90 del 25 de abril de 1990. La comisión debía encargarse de la investigación de las más graves violaciones a los derechos humanos, es decir, de 'las situaciones de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, en que aparezca comprometida la responsabilidad moral del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio, como asimismo los secuestros y los atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos'. El mandato de la comisión excluía los casos de tortura que no habían estado seguidos de muerte".

("A Comissão Rettig também foi criada por Decreto Presidencial, o de nº 355/90, de 25 de abril de 1990. A Comissão devia encarregar-se da investigação das mais graves violações dos direitos humanos, isto é, das 'situações de presos desaparecidos, executados e torturados com resultado de morte, em que apareça comprometida a responsabilidade moral do Estado por atos de seus agentes ou de pessoas a seu serviço, assim como os sequestros e os atentados contra a vida de pessoas cometidos por particulares sob pretextos políticos'. O mandato da Comissão excluía os casos de tortura que não foram seguidos de morte".)

> Uno de los desarrollos más significativos en materia de tratamiento de las violaciones a los derechos humanos generado por las dictaduras del Cono Sur se resumió en las comisiones de la verdad que tuvieron lugar en Argentina (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas – Conadep – 1984) y en Chile (Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación – Comisión Retig – 1990), respondiendo a las fuertes demandas de verdad. Estas experiencias se unen a otras como las de El Salvador, Sudáfrica y Guatemala, cinco de las más importantes que se conocen hasta el presente si se tienen en cuenta sus dimensiones, el impacto que tuvieron en los respectivos procesos de transición y la atención nacional e internacional que concitaron.

Essas comissões tiveram um papel importante para o desenvolvimento da Justiça de Transição no continente. Mas foram percebidas inicialmente como medidas provisórias, sem maior importância política, que permitiriam a busca pela verdade e a memória, em países recém-saídos de ditaduras militares, sem recorrer de maneira imediata a uma responsabilização penal ou à punição dos envolvidos. O desiderato da criação dessas primeiras comissões foi preparar o ambiente político e social para possíveis medidas mais drásticas, diminuindo as tensões internas e adiando uma marcha mais segura no sentido da responsabilização penal. As comissões da verdade foram um espaço de luta contra a impunidade caraterizado pela prudência e pela tolerância na sua forma de atuação[237].

---

[237] Autores como Eduardo González Cueva discorrem sobre o que denomina como gerações das comissões da verdade. Para o autor não é possível perceber as comissões dentro de um único esquema explicativo, mas devem ser observadas como momentos de uma política voltada para a busca da verdade. Segundo González Cueva (2007, p. 104): "La ilusión política de una respuesta no traumática al legado autoritario de impunidad tiene una historia y varias fases. La fase preliminar, que ni siquiera habría que numerar puesto que precede a la creación de comisiones de la verdad, está marcada por las transiciones del sur de Europa en los años [19]70, donde la dicotomía 'recordar u olvidar' fue clara. El interés político determinó que – de esas experiencias – se recordara la transición española, con el aparente éxito de su política de amnesia oficial, y se ignorara la experiencia griega, que culminó en los juicios a los líderes de la junta militar de ese país. La primera fase propiamente dicha de las comisiones de la verdad tuvo lugar durante la siguiente oleada democratizadora, esta vez en América Latina durante los años ochenta y tempranos noventa. Dichas transiciones se percibían como frágiles e inseguras, lo que incentivaba el interés en España (cercana, además, por razones culturales). Pero, al mismo tiempo, eran transiciones de países con violencias recientes, por lo que no bastaba con el ejemplo español donde el transcurso del tiempo parecía haber debilitado los reclamos de las víctimas. En esa fase – latinoamericana – se crea una 'primera generación' de comisiones en las que implícitamente se advierte la esperanza de lograr alguna discrecionalidad en el manejo de los tiempos políticos. El trabajo de una comisión de la verdad durante la transición podía ganar el tiempo necesario para normalizar el poder democrático, debilitar los poderes fácticos y crear mejores condiciones para una potencial fase penal de la lucha contra la impunidad. Considerando el ambiente de impunidad *de facto* o *de jure* en que operaron, se advierte en comisiones como la chilena, la salvadoreña o la guatemalteca un diseño que intenta cumplir – por vías diferentes – con un mandato de esclarecimiento que no menoscabe las posibilidades de futuros procesos penales. En una segunda fase – ligada a transiciones africanas y asiáticas – se detecta el esfuerzo de encontrar una vía alternativa de resolución de conflictos, que evite completamente el proceso judicial. Se exploran entonces formas de enriquecer la investigación del pasado con mecanismos de justicia tradicional menos enfocados en el castigo que en el fortalecimiento de lazos comunitarios y – por consiguiente – en formas de mediación entre víctima y victimario. La decisión sudafricana de ofrecer amnistías condicionales a quienes cooperasen plenamente con el esclarecimiento de los crímenes en los que hubieran tenido participación abrió este 'segundo momento', en el que el diseño de las comisiones busca alterar el marco en el que actúan los mecanismos jurisdiccionales, al menos en el plano doméstico. El drama y visibilidad de las audiencias públicas presididas por Desmond Tutu capturaron la imaginación mundial y – como suele ocurrir con la imaginación – mistificaron los procedimientos legales puestos en obra por el diseño sudafricano como la traducción de legados ancestrales o principios

Até a presente data, as comissões da verdade que mais se destacaram na América Latina, tanto pelo pioneirismo quanto pelos resultados alcançados na realização do esclarecimento do passado ditatorial, foram a Conadep, na Argentina, e a Comissão Rettig do Chile que publicaram ao final de seus trabalhos, respectivamente, os relatórios *Nunca Más* e Rettig[238].

Os relatórios divulgados por essas comissões da verdade, que descreviam crimes horrendos e apontavam responsabilidades, enfrentaram uma forte resistência interna que era oposta por setores tradicionalmente ligados aos regimes ditatoriais depostos. Buscavam os opositores das comissões chilena e argentina evitar qualquer tipo de medida responsabilizadora, assegurando uma ampla impunidade aos militares e seus apoiadores que conduziram os regimes de exceção no Chile e na Argentina[239].

---

religiosos fundamentales aplicables universalmente. Múltiples esfuerzos posteriores – que podríamos llamar una "segunda generación" de comisiones de la verdad – han intentado aplicar total o parcialmente el modelo sudafricano".

("A ilusão política de uma resposta não traumática ao legado autoritário de impunidade tem uma história e várias fases. A fase preliminar, que nem sequer deveria ter-se que numerar, na medida em que precede a criação de comissões da verdade, está marcada pelas transições do Sul da Europa nos anos 1970, onde a dicotomia 'recordar ou esquecer' foi clara. O interesse político determinou que – dessas experiências – recordasse-se da transição espanhola, com o aparente êxito de sua política de amnésia oficial, e que se ignorasse a experiência grega, que culminou nos julgamentos dos líderes da junta militar desse país. A primeira fase propriamente dita das comissões da verdade teve lugar durante a onda democratizadora seguinte, desta vez na América Latina durante os anos 1980 e o início dos anos 1990. Tais transições percebiam-se como frágeis e inseguras, o que incentivava o interesse na Espanha (próxima, ademais, por questões culturais). Mas, ao mesmo tempo, eram transições de países com violências recentes, pelo que não bastava o exemplo espanhol, em que o passar do tempo parecia ter debilitado as reclamações das vítimas. Nessa fase – latinoamericana – criou-se uma 'primeira geração' de comissões nas quais se percebe implicitamente uma esperança de lograr alguma discricionariedade no manejo dos tempos políticos. O trabalho de uma comissão da verdade durante uma transição podia ganhar o tempo necessário para normalizar o poder democrático, debilitar os poderes fáticos e criar melhores condições para uma potencial fase penal da luta contra a impunidade. Considerando o ambiente de impunidade *de facto* e *de jure* em que operaram, percebe-se em comissões como a chilena, a salvadorenha e a guatemalteca um desenho que tenta cumprir – por vias diferentes – um mandato de esclarecimento que não desprezasse as possibilidades de futuros processos penais. Em uma segunda fase – ligada às transições africanas e asiáticas – detetou-se o esforço para encontrar-se uma via alternativa de resolução de conflitos, que evite completamente o processo judicial. Exploram-se então formas de enriquecer a investigação do passado com mecanismos da Justiça tradicional menos enfocados no castigo que no fortalecimento de laços comunitários e – em consequência – em formas de mediação entre vítima e agressor. A decisão sul-africana de oferecer anistias condicionais a quem cooperasse plenamente com o esclarecimento dos crimes nos quais tenham tido participação abriu esse 'segundo momento', no qual o desenho das comissões busca alterar o marco em que atuam os mecanismos jurisdicionais, ao menos no plano doméstico. O drama e a visibilidade das audiências públicas presididas por Desmond Tutu capturaram a imaginação mundial e – como costuma ocorrer com a imaginação – mistificaram os procedimentos legais postos em ação pelo desenho sul-africano, como a tradução dos legados ancestrais ou princípios religiosos fundamentais aplicáveis universalmente. Múltiplos esforços posteriores – que poderíamos chamar de uma 'segunda geração' de comissões da verdade – tentaram aplicar total ou parcialmente o modelo sul-africano".)

[238] É importante frisar que houve no Chile a criação de mais duas comissões da verdade. A Comisión Nacional sobre Prisión y Tortura (Comissão Valech I), nos anos de 2004 e 2005, e a Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comissão Valech II) em 2011.

[239] Essa impunidade era assegurada por leis de anistia que foram promulgadas pelos regimes ditatoriais quando ainda estavam no poder. O Juiz Manuel E. Ventura Robles (2007, p. 358-359), da Corte Interamericana de

Referindo-se ao informe argentino *Nunca Más*, aduzem Lorenzetti e Kraut (2011, p. 85) que:

> A comissão produziu um informe detalhado – *Nunca Más* – que foi apresentado em 20 de setembro de 1984 e no qual se concluiu que, durante os anos do regime militar, tinham ocorrido quase nove mil desaparições documentadas, como resultado da repressão institucionalizada levada a cabo pelas Forças Armadas. Esta Comissão expressou sua convicção de que o número real de desaparições – que provavelmente seguirá incerto – superava as nove mil, já que muitos familiares de vítimas tinham

---

Direitos Humanos, faz uma observação didática sobre essas leis: "Desde 1978, las leyes de impunidad proliferaron en los países de Centro y Suramérica, los cuáles ha sufrido largos períodos de violencia política y violación sistemática de los derechos humanos por parte del Estado. Esas leyes tomaron la forma de amnistía, prescripción e indulto, reconociendo la obediencia debida como una defensa para los crímenes cometidos por agentes del gobierno. El propósito de estas leyes ha sido el de prevenir la investigación y el castigo de graves violaciones de los derechos humanos.

La oleada de leyes de impunidad en nuestro continente es el resultado del terrorismo de Estado y representa la política de sus hacedores para encubrir los hechos. Por lo general estas leyes no se han emitido para estimular el retorno a la paz o para reintegrar a los presos políticos, refugiados o exiliados, sino para legitimar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado y evitar el enjuiciamiento de sus agentes. Es por ello que la amnistía como tal conlleva una serie de efectos, entre ellos: que se aplica retroactivamente y en una forma general a una cierta categoría de crímenes, y no a grupos señalados. Por ejemplo, una amnistía puede incluir a los militares, a las fuerzas de seguridad o a agentes del gobierno, sin decirlo específicamente. Su impacto es además inmediato, ya que al demostrar que el crimen alegado está incluido en la amnistía, se puede pedir el sobreseimiento inmediato de la causa.

Las leyes de impunidad se han adoptado en nombre de la paz y la reconciliación, pero por lo general suprimen los derechos de las víctimas del terrorismo de Estado. En algunos casos, ha estimulado el resurgimiento de la violencia y ha asegurado la impunidad de los gobiernos y sus agentes por crímenes graves sobre sus ciudadanos. Estas leyes han prevalecido principalmente porque los beneficiarios siguen en el poder, en la rama ejecutiva o en los cuarteles militares. El impacto de este fenómeno puede ser medido en torno a varias preguntas, por ejemplo: ¿cuántos agentes han sido enjuiciados y castigados?, ¿en cuántos casos sobre violaciones a los derechos humanos se han realizado investigaciones imparciales y exhaustivas?, ¿en cuántos casos se han establecido responsabilidades?, y ¿cuántas víctimas o sus familias ha recibido una indemnización justa?".

("Desde 1978, as leis de impunidade proliferaram nos países da América Central e da América do Sul, os quais sofreram longos períodos de violência política e violação sistemática dos direitos humanos por parte do Estado. Essas leis tomaram a forma de anistia, prescrição e indulto, reconhecendo a obediência devida como uma defesa para os crimes cometidos por agentes do governo. O propósito dessas leis foi o de prevenir a investigação e o castigo de graves violações dos direitos humanos.

A onda de leis de impunidade em nosso continente é o resultado do terrorismo de Estado e representa a política de seus feitores para encobrir os fatos. Em geral essas leis não foram criadas para estimular o retorno à paz ou para reintegrar os presos políticos, refugiados ou exilados, mas para legitimar as violações dos direitos humanos cometidas pelo Estado e para evitar o julgamento de seus agentes. É por isso que a anistia como tal implica uma série de efeitos, entre os quais: que se aplique retroativamente e de uma forma geral a uma certa categoria de crimes, em vez de a grupos específicos. Por exemplo, a anistia pode incluir os militares, as forças de segurança ou os agentes do governo, sem o dizer especificamente. Seu impacto é, além disso, imediato, já que ao demonstrar o que crime alegado está incluído na anistia pode-se pedir a suspensão imediata [*sobreseimiento*] da causa.

As leis de impunidade foram adotadas em nome da paz e da reconciliação, mas em geram suprimem os direitos das vítimas do terrorismo de Estado. Em alguns casos, elas estimularam o ressurgimento da violência e asseguraram a impunidade dos governos e de seus agentes por crimes graves sobre seus cidadãos. Essas leis prevaleceram principalmente porque os beneficiários seguem no poder, no ramo executivo ou nos quartéis militares. O impacto desse fenômenos pode ser medido a partir de várias perguntas, como por exemplo: quantos agentes foram julgados e castigados? Em quantos casos sobre violações dos direitos humanos realizaram-se investigações imparciais e exaustivas? Em quantos casos estabeleceram-se responsabilidades? E quantas vítimas ou suas famílias receberam uma indenização justa?".)

> medo de denunciar as desaparições de seus entes queridos. Identificou 365 centros clandestinos de detenção e tortura, que funcionaram na Argentina entre 1976 e 1983, e elaborou, ademais, uma lista com mais de 1.300 nomes – em sua maioria militares e policiais – de pessoas diretamente implicadas no cometimento das violações de direitos humanos.

Esse trabalho exaustivo e minucioso dessas comissões da verdade está na base de toda a movimentação, conduzida por diversos segmentos sociais e setores do governo, que hoje ainda luta contra a impunidade e pede a responsabilização penal dos agentes estatais envolvidos em crimes e violações durante os governos ditatoriais disseminados, nas décadas de 1970 a 1990, na região.

Foi como consequência das conquistas iniciais alcançadas pelas comissões da verdade que despontou, no atual horizonte latinoamericano, um segundo momento de sua história pós-ditatorial. Esse momento caracteriza-se por uma forte tendência de defesa e promoção dos direitos humanos no continente. Várias são as medidas justransicionais que estão sendo adotadas pelos governos nacionais, não só para resguardar a verdade sobre o período e produzir memória, mas para alavancar uma efetiva punição dos torturadores e de todos os responsáveis por crimes ditatoriais.

A Argentina e o Chile são os países que vêm tendo protagonismo nessa dimensão justransicional, pois já promoveram uma série de julgamentos e condenações de agentes estatais e colaboradores responsáveis pelos crimes e violações de direitos humanos ocorridos em suas respectivas ditaduras militares[240].

6.2.1. Argentina

É interessante destacar que a Argentina passou por diversos momentos em seu caminho para a responsabilização penal dos agentes estatais envolvidos em violações de direitos humanos, caracterizando-se por avanços e retrocessos na política justransicional que

[240] Na Argentina a Lei nº 25.779/2003 declarou nulas as leis de Obediência Devida e Ponto Final, promulgadas durante o governo Raul Alfonsín, tornando possível a continuação dos processos por crimes que estavam anistiados por essas leis. No Chile, em 11 de setembro de 2014, a Presidenta Michelle Bachelet anunciou o desejo do governo de anular a Lei de Anistia promulgada durante a ditadura de Augusto Pinochet. Na prática essa medida não terá grande efeito, pois os tribunais chilenos reconhecem a inconstitucionalidade da Lei de Anistia chilena e conduzem vários processos criminais contra envolvidos em crimes da ditadura desse país.

foi sendo desenvolvida no país[241]. A Argentina foi a primeira nação latinoamericana a criar uma Comissão da Verdade e a proceder a julgamentos por crimes ditatoriais, os conhecidos *juicios a las juntas.*

Os *juicios a las juntas* expuseram ao mundo inteiro, logo no início da transição argentina, o modo criminoso como agiam as Forças Armadas e o governo militar na luta contra os seus opositores políticos. Esses julgamentos tiveram um reflexo profundo no cotidiano argentino, pois não se julgavam naquele momento meros executores materiais de delito, mas os mais altos dirigentes do país.

Em uma passagem de sua obra, em que tenta transmitir o impacto dos *juicios a las juntas* para a sociedade argentina da metade dos anos de 1980, registra Ocampo (2014, p. 36) que:

> A sentença condenatória representou o fim do processo de revisão do passado, porém foi o ritual do julgamento, a presença das vítimas, seus testemunhos, a narração dos fatos e das práticas arrepiantes que geraram um novo cenário público. O desfile diário dos testemunhos narrados pelos meios de comunicação destruiu a imagem das juntas. Como disse José Pablo Feinmann: "O informe da Conadep chegou a muitos argentinos. Porém somente a muitos. Esse julgamento inunda a República. Penetra nas casas, nos bares, em todas as instituições. Nada lhe resiste. Os testemunhos sucedem-se. Os testemunhos estão ali. Não é uma cifra, uma estatística. Ocupam seu lugar e falam perante os juízes. Narram feitos inarráveis. Porém, narram-no. Quebra-se a voz. Alguns choram. São seres tangíveis. Cotidianamente, a Argentina recebe esses testemunhos". O julgamento das juntas transformou o relato das vítimas na prova que condenou o poder ditatorial. Isso foi o mais importante. A sociedade inteira pode conhecer a verdade e entender o sentido da lei e da justiça. Eu não conseguia convencer a minha mãe de que os crimes haviam ocorrido. Quando a visitava, contava-lhe o que estava aprendendo durante a investigação. Nunca consegui convencê-la. Ela vira Videla na Igreja de Olivos, ele fazia-a recordar-se de seu pai, meu avô, que também fora General. Pensava que Videla havia-nos protegido da guerrilha. Foram os testemunhos do julgamento que convenceram minha mãe. Depois de três semanas do início das audiências, ela chamou-me e disse: "Ainda gosto de Videla, mas tem razão, ele tem que ficar preso"[242].

---

[241] Rauschenber (2013) divide em dois grandes ciclos o estabelecimento de uma Justiça de Transição na Argentina. O primeiro ciclo começou logo após o término do período ditatorial (1976-1983), englobando a elaboração do informe *Nunca Más* (1984) e os *juicios a las juntas* (1985). O segundo ciclo iniciou-se com os *juicios por la verdade* (1997), com a anulação das leis de Obediência Devida e Ponto Final, durante o governo Néstor Kirchner, e com a retomada dos julgamentos que se estendem até a presente data.

[242] No original: "La sentencia condenatoria culminó el proceso de revisión del pasado pero fue el ritual del juicio, la presencia de las víctimas, sus testimonios, la narración de los hechos y de las prácticas escalofriantes los que generaron un nuevo escenario público. El desfile diario de testigos narrado por los medios destruyó el encubrimiento de las juntas. Como dijo José Pablo Feinmann: 'El informe de la Conadep llegó a muchos argentinos. Pero solo a muchos. Este juicio inunda la República. Penetra en las casas, en los bares, en todas las instituciones. Nada se le resiste. Los testimonios se suceden. Los testimonios están allí. No son una cifra, una estadística. Ocupan su lugar y hablan ante los jueces. Narran sucesos inenarrables. Pero los narran. Se les quiebra la voz. Algunos lloran, Son seres tangibles. Cotidianamente, la Argentina recibe estos testimonios'. El juicio a las juntas transformó el relato de las víctimas en la prueba que condenó al poder dictatorial. Eso fue lo más importante. La sociedad entera pudo conocer la verdad y entender el sentido de la ley y la justicia. Yo no había podido convencer a mi madre de que los crímenes habían ocurrido. Cuando la visitaba le contaba lo que estaba

As condenações proferidas nos *juicios a las juntas* tiveram grande repercussão no país[243]. Foi a primeira vez em que altos mandatários da nação, no caso os ex-presidentes da República e membros das juntas militares, sentavam-se no banco dos réus e respondiam por crimes cometidos durante os seus governos. Essa postura adotada pelo governo argentino, na metade da década de 1980, afastava-se da impunidade tradicional com que eram tratados fatos criminosos em que havia um envolvimento direto de dirigentes e membros do governo na Argentina[244].

Mas o governo democrático de Raul Alfonsín, pressionado de maneira intensa por setores conservadores da sociedade argentina e pelos militares, resolveu retroceder e promulgou duas leis que diminuíam a dimensão da responsabilização penal naquela quadra histórica.

---

aprendiendo durante la investigación. Nunca la pude convencer. Ella había vista a Videla en la iglesia de Olivos, le hacía acordar a su papá, mi abuelo, que también había sido General. Pensaba que Videla nos había protegido de la guerrilla. Fueron los testimonios dl juicio los que convencieron a mi mamá. A las tres semanas de comenzadas las audiencias me llamó y me dijo: 'Todavia lo quiero a Videla, pero tenés razón, tiene que estar preso'".

[243] Segundo Kraut e Lorenzetti (2011, p. 90): "De los nueve comandantes juzgados, cinco fueron condenados por decisión unánime de los seis jueces de la Cámara por la privación de liberdad calificada por violencia y amenazas (y accesorias legales) y por la comisión de múltiples delitos que iban desde el robo hasta el homicidio agravado. El Teniente General Jorge Rafael Videla (R) y el Almirante Emilio Eduardo Massera (R) fueron condenados a prisión perpetua e inhabilitación absoluta perpetua. Se condenó al Brigadier General Orlando Ramón Agosti (R) a cuatro años y medio de prisión, mientras que el Teniente General Roberto Eduardo Viola (R) y el Almirante Armando Lambruschini (R) recibieron una condena a ocho y a diecisiete años de prisión e inhabilitación absoluta perpetua, respectivamente". Os demais membros que formaram as juntas foram absolvidos.

("Dos nove comandantes julgados, cinco foram condenados por decisão unânime dos seis juízes da Câmara por privação de liberdade qualificada por violência e ameaças (e acessórios legais) e pela responsabilidade por múltiplos delitos, que iam desde roubo até o homicídio agravado. O Tenente General Jorge Rafael Videla (R) e o Almirante Emilio Eduardo Massera (R) foram condenados à prisão perpétua e à inabilitação absoluta perpétua. Condenou-se o Brigadeiro General Orlando Ramón Agosti (R) a quatro anos e meio de prisão, enquanto o Tenente Geral Roberto Eduardo Viola (R) e o Almirante Armando Lambruschini (R) receberam uma condenção de oito a 17 anos de prisão inabilitação absoluta perpétua, respectivamente".)

[244] Lembra Alfonsín (2006, p. 11) que: "En nuestro país teníamos antecedentes que parecieron haberse olvidados con el paso del tiempo. En mayo de 1973, se consagró la impunidad mediante la sanción de indultos y la ley de amnistía, por un lado, y la no persecución penal de quienes habían asesinado y ordenado asesinatos, tales como los ocurridos en Trelew, el 22 de agosto de 1972, donde fueron muertos numerosos presos políticos. Pocas semanas después, con el motivo de regreso al país del General Juan Domingos Perón, se produjo en las cercanías de Ezeiza una nueva explosión de violencia política que dejó un trágico saldo de muertos, heridos y torturados. A pesar de que muchos funcionarios conocían a los responsables de esa masacre nadie fue procesado ni condenado".

("Em nosso país tínhamos antecedentes que pareciam ter-se esquecido com o passar do tempo. Em maio de 1973 consagrou-se a impunidade mediante a sanção de indultos e a lei de anistia, por um lado, e a não perseguição penal de quem havia assassinado e ordenado assassinatos, tais como os ocorridos em Trelew, em 22 de agosto de 1972, em que foram mortos numerosos presos políticos. Poucas semanas depois, por motivo do regresso ao país do General Juan Domingos Perón, produziu-se nas cercanias de Ezeiza uma nova explosão de violência política que deixou um trágico saldo de mortos, feridos e torturados. A pesar de que muitos funcionários conheciam os responsáveis por esse massacre, ninguém foi processado nem condenado".)

O então Presidente editou as leis de Obediência Devida e de Ponto Final, que significaram um retrocesso no amplo processo de busca pela verdade e justiça na Argentina da década de 1980[245]. Há que se ressaltar que Alfonsín sempre defendeu essas medidas, mesmo após ter saído da Presidência do país, afirmando que foram providências necessárias para fazer avançar a frágil e incipiente democracia argentina[246].

No governo Carlos Menem (1989-1999) houve um retrocesso ainda maior nessa política justransicional. Decidiu o Presidente Menem, logo no início de seu governo, baixar um conjunto de dez decretos concedendo indulto aos militares e civis condenados por fatos ocorridos na ditadura militar deposta, bem como nas rebeliões militares de 1987 e 1988. Foram indultados também por esses decretos os oficiais excluídos da Lei de Obediência Devida (Decreto nº 1.002, de 6 de outubro de 1989) e, ainda, os comandantes chefe das juntas militares (Decreto nº 2.741, de 29 de dezembro de 1990) que haviam sido condenados nos *juicios a las juntas*.

Apontam Lorenzetti e Kraut (2011, p. 100) que:

> Como se pode apreciar a partir das diferentes decisões comentadas, após o retorno à democracia houve um caminho difícil, caracterizado pelo desejo de investigar os fatos e de sustentar a débil institucionalidade existente na época em face da pressão dos acusados. Por essa razão, ao mesmo tempo em que se realizaram avanços importantes, como o *juicio a las juntas* ou o informe da Conadep, existiram também retrocessos e limites, como as leis da Obediência Devida e Ponto Final e os indultos. Esses obstáculos à realização de uma investigação plena somente seriam salvos na posteridade, em um contexto de maior fortalecimento institucional[247].

Em virtude desses fatos, houve uma interrupção momentânea no processo justransicional argentino que só foi retomado em 1997, com os chamados *juicios por la verdad*. Esses processos significaram um esforço coletivo de diversos familiares de desaparecidos políticos e de organizações de direitos humanos que, utilizando-se da jurisdição civil, buscaram investigar o paradeiro das vítimas da ditadura argentina.

---

[245] Essas leis foram promulgadas durante o governo do Presidente Raul Alfonsín (1983-1989) e tiveram por objetivo anistiar os oficiais que ocupavam os postos de hierarquia média e baixa das Forças Armadas. O Presidente justificou a medida pela necessidade de resguardar a paz social e as condições institucionais para viabilizar a consolidação da democracia na Argentina.

[246] Como já abordado na primeira parte desta tese, o Presidente Raul Alfonsín, no prólogo da obra *Juicio al mal absoluto* de Carlos Nino, comenta o contexto histórico e as principais medidas legislativas e judiciais tomadas em seu governo referentes ao processo transicional da Argentina.

[247] No original: "Como se puede apreciar a partir de las diferentes decisiones comentadas, luego de recuperada la democracia hubo un camino difícil, caracterizado por el deseo de investigar los hechos y de sostener la débil institucionalidad existente en la época frente a las presiones de los acusados. Por esta razón, al mismo tiempo que se hicieron avances importantes, como el juicio a las juntas o el informe de la Conadep, existieron también retrocesos y límites, como las leyes de Obediencia Debida Y Punto Final Y los indultos. Estos obstáculos hacia una investigación plena solo serían salvados con posterioridad, en un contexto de mayor fortaleza institucional".

Em 1998, os juristas e ativistas de direitos humanos começaram a questionar também a possibilidade de punir um crime que não estava contemplado pelas disposições das leis de Obediência Devida e de Ponto Final: o sequestro de bebês nascidos em cativeiro, o que deu ensejo à abertura de vários processos criminais contra os membros das juntas e outros militares que estavam envolvidos nesses crimes.

No entanto, as condições necessárias para um avanço final na discussão e na punição dos torturadores e dos responsáveis pelos crimes ocorridos na ditadura militar argentina somente ocorreram com a eleição de Nestor Kirchner para a Presidência da Argentina, no ano de 2003[248].

[248] São esclarecedoras as seguintes observações, sobre o governo de Néstor Kirchner, realizadas por Ocampo (2014, p. 304): "La reacción del Presidente Kirchner fue distinta de la de sus inmediatos predecesores. Se puso al frente del proceso de reapertura de los juicios contra los restantes implicados en los crímenes de la dictadura. El 25 de julio, por Decreto 420, derogó el anterior decreto del Presidente De la Rúa que impedía las extradiciones de militares acusados de violaciones a los derechos humanos y consideró que eran los jueces, sin la intervención del Poder Ejecutivo, quienes decidirían la procedencia de una eventual extradición. Unos días después, en mensaje a la Corte Suprema y al Congreso, el Presidente Kirchner sugirió que las leyes de Punto Final y Obediencia Debida eran inconstitucionales, que habían sido obtenidas bajo la extorsión de un rebelión e hizo público su deseo de que los juicios fueran realizados en la Argentina. Para impulsar su propuesta, el 8 de agosto de ese año, Kirchner dictó el Decreto 579, por el que dispuso la adhesión de la Argentina a la Convención Internacional sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Esa Convención había sido aprobada por una ley de la época del Presidente Menem, pero nunca se había dado el paso final de presentar la adhesión ante las Naciones Unidas. El decreto del Presidente Kirchner daba un fundamento legal internacional a la reapertura de las investigaciones en la Argentina, donde los crímenes de la dictadura se podían calificar de crímenes de lesa humanidad. Esa figura penal requiere la existencia de una organización que ejecuta ataques en forma generalizada o sistemática a la población civil. Si bien las condenas habían sido por delitos nacionales de privación de libertad, tormentos y homicidios, los hechos probados en el juicio a las juntas se adecuaban claramente a esos requerimientos internacionales. En los fundamentos del decreto se anunciaba que 'la República Argentina ha dado inicio a una nueva etapa en la que el respeto a los derechos esenciales del hombre, a las instituciones de la democracia y a la justicia social se han convertido en los pilares fundamentales de la gestión de gobierno', y que 'en lo relativo a la defensa de los derechos humanos, la política internacional de la República Argentina debe ser unívoca y despojada de ambigüedades que la vacíen de contenido'. En ese mismo mes de agosto el Congreso dictó una ley para otorgar jerarquía constitucional a esa Convención sobre Imprescriptibilidad y también transformó en ley un proyecto presentado por la diputada de Izquierda Unida Patricia Walsh (hija de Rodolfo Walsh), apoyado por la diputada de ARI Marcela Rodríguez (discípula de Carlos Nino), que declaró insanablemente nulas las leyes de Punto Final y Obediencia Debida".

("A reação do Presidente Kirchner foi distinta da de seus imediatos predecessores. [Ele] pôs-se à frente do processo de reabertura dos julgamentos contra os restantes implicados nos crimes da ditadura. Em 25 de julho, por meio do Decreto 420, [ele] derrogou o decreto anterior do Presidente De la Rúa que impedia as extradições de militares acusados de violações dos direitos humanos e considerou que eram os juízes, sem a intervenção do Poder Executivo, quem decidiriam a respeito da procedência de uma eventual extradição. Alguns dias depois, em mensagem à Corte Suprema e ao Congresso, o Presidente Kirchner sugeriu que as leis Ponto Final e Obediência Devida eram inconstitucionais, que tinham sido obtidas sob extorsão de uma rebelião e tornou público seu desejo de que os julgamentos fossem realizados na Argentina. Para impulsionar sua proposta, em 8 de agosto desse ano, Kirchner baixou o Decreto nº 579, pelo qual realizou a adesão da Argentina à Convenção Internacional sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade. Essa Convenção fora aprovada por uma lei da época do Presidente Menem, mas nunca se havia dado o passo final de apresentar a adesão junto à Organização da Nações Unidas. O decreto do Presidente Kirchner dava um fundamento legal internacional à reabertura das investigações na Argentina, onde os crimes da ditadura podiam qualificar-se de crimes de lesa humanidade. Essa figura penal requer a existência de uma organização que executa ataques de maneira generalizada ou sistemática contra a população civil. Se bem que as condenações haviam sido por delitos nacionais de privação de liberdade, tortura e homicídios, os fatos provados no *juicio a las juntas* adequava-se claramente a esses requisitos internacionais. Nos fundamentos do decreto anunciava-se que 'a República

O Presidente Nestor Kirchner colocou-se à frente do processo de busca da verdade e de realização da Justiça de Transição na Argentina. Várias foram as ações de relevo do governo Kirchner em tal seara, destacando-se a reabertura dos processos criminais iniciados durante o governo Raul Alfonsín; a assinatura e a ratificação de um número expressivo de tratados internacionais de defesa e promoção dos direitos humanos; a aprovação de legislação que declarava nulas as leis de Obediência Devida e Ponto Final. Hoje a Argentina é o maior exemplo de sucesso na implementação e desenvolvimento de políticas justransicionais no mundo.

No entanto em que pese o êxito argentino, a realidade das medidas de Justiça de Transição na América Latina não se restringe somente ao que este país vem realizando. O Chile, superando fortes resistências internas, também está promovendo importantes políticas justransicionais no que toca a verdade, memória, justiça e reparação sobre os crimes praticados durante a ditadura militar transcorrida entre 1973 e 1990.

Guatemala, Peru e Uruguai[249], dentre outros, também estão adotando, de modo crescente e com a observância de suas peculiaridades nacionais, medidas diversas para o devido tratamento das violações e crimes ocorridos em seus passados ditatoriais.

6.2.2. Chile

No Chile, após um longo e lento processo, teve início o estabelecimento de uma Justiça de Transição que, em um primeiro momento, esteve muito atrelada ao estabelecimento de medidas de reparação e de promoção da memória sobre a ditadura. Houve uma grande dificuldade em avançar na temática da responsabilização penal nessa altura. O Estado chileno

---

Argentina deu início a uma nova etapa na qual o respeito aos direitos essenciais do homem, às instituições da democracia e à justiça social converteram-se nos pilares fundamentais da gestão do governo' e que, 'no que se refere à defesa dos direitos humanos, a política internacional da República Argentina deve ser unívoca e despojada de ambiguidades que a esvaziem de conteúdo'. Nesse mesmo mês de agosto o Congresso votou uma lei para conferir hierarquia constitucional a essa Convenção sobre Imprescritibilidade e também transformou em lei um projeto apresentado pela Deputada da Izquierda Unida Patricia Walsh (filha de Rodolfo Walsh), apoiado pela Deputada de ARI [Afirmación para una República Igualitaria] Marcela Rodríguez (discípula de Carlos Nino), que declarou insanavelmente nulas as leis de Ponto Final e de Obediência Devida".)

[249] Não é possível no presente tópico discorrer sobre todas as medidas justransicionais que vêm sendo adotadas pelos latinoamericanos, tendo em vista o grande número de reações penais e não penais nessa temática. Há também uma variação dos estágios de desenvolvimento dessas práticas justransicionais nos países. Após comentar os avanços da Justiça de Transição na Argentina, o texto destacará as iniciativas chilenas e algumas medidas promovidas em outros países da região.

foi muito relutante em identificar os agentes públicos responsáveis e os crimes por eles cometidos, o que decorreu das circunstâncias que cercaram o seu processo de redemocratização.

Conforme Pereira (2010, p. 248):

> A transição chilena, entretanto, foi altamente comprometida pela camisa de força legal maquinada pelo regime militar. A maioria dos 3.600 decretos promulgados por ele continuou em vigor, e ainda havia presos políticos quando o Presidente Aylwin tomou posse, embora a maioria deles tenha, aos poucos, sido libertada ao longo do ano seguinte. Além do mais, a Justiça Militar, mesmo após a transição, preservou sua ampla jurisdição, e civis ainda podiam ser, como de fato eram, processados em tribunais militares, o que não acontecia antes do golpe militar. No entanto, após a transição, os crimes políticos passaram para a alçada dos tribunais civis.

A ditadura militar chilena teve fim com a eleição de Patrício Aylwin (1990-1994) para Presidente em 1990. O Presidente Aylwin governou em nome de uma coalizão de partidos, a *Concertación de Partidos por la Democracia*[250], que sucedeu à *Concertación por el No* que, dois anos antes, derrotara a proposta de continuidade do governo ditatorial de Augusto Pinochet em um plebiscito presidencial.

Diferentemente do que ocorreu na Argentina, os militares chilenos, mesmo não conseguindo dar continuidade ao regime, mantiveram um amplo controle sobre os desdobramentos do processo transicional que teve início com a vitória de Patrício Aylwin.

Tal afirmação é fácil de comprovar, pois, apesar da existência de um governo de tendência centro esquerdista no poder – a *Concertación* venceu todas as eleições presidenciais até 2010 e retornou, em 2014, com a vitória de Michelle Bachelet sobre a representante de direita – o processo justransicional chileno enfrentou uma série de dificuldades e uma forte oposição dos partidos conservadores.

A transição chilena foi bastante tutelada e conduzida pelos desígnios dos militares. Os partidos de centro direita, que se opunham ao governo e representavam esses interesses, sempre mantiveram uma grande representação política no Parlamento e influíram, decisivamente, nos rumos dados ao processo justransicional do país.

Nas palavras de Collins (2013, p. 83):

---

[250] A *Concertación de Partidos por la Democracia* foi uma decorrência da *Concertación de Partidos por el No.* Este foi um amplo movimento, de partidos e de setores da sociedade civil do Chile, que se uniu para impedir a continuidade do governo autoritário de Augusto Pinochet até 1997. No plebiscito presidencial, marcado para o dia 5 de outubro de 1988, ganhou a *Concertación*, o que forçou a saída de Augusto Pinochet da Presidência e a eleição de Patrício Aylwin em 1990.

> A combinação de radicais transformações econômicas com a institucionalização política e a contenção autoritária dos custos sociais permitiu ao regime não somente sobreviver, mas fazer projeções. Seguindo um calendário estabelecido pela mesma ditadura, em uma nova constituição política imposta em 1980, realizou-se em 1988 um plebiscito para determinar se Pinochet deveria seguir ou não no poder. Ainda que tenha o regime perdido o plebiscito, foi por uma margem relativamente estreita. Portanto, as eleições que se celebrariam em 1989 ofereciam uma possibilidade real de resultado favorável à continuidade do regime. Este, em decorrência da pressão do empresariado, da direita civil e de algumas correntes dentro das Forças Armadas, apresentou um candidato civil em vez do próprio Pinochet ou de outro militar. Com essas eleições, as primeiras celebradas em quase duas décadas, o país retomou uma tradição de democracia constitucional relativamente estável, se bem que nunca isenta historicamente de práticas antipopulares e às vezes abertamente repressivas. No início da recuperação da democracia eleitoral, uma coalizão de centro esquerda, composta de 17 partidos e conhecida como a "Concertación", ganhou a Presidência na pessoa do democrata cristão, DC, Patricio Alylwin (1990-1994), e seguiria no poder durante mais três mandatos presidenciais consecutivos (até que o candidato DC e outrora Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle perdesse para Sebastián Piñera, o candidato de direita, no final de 2009)[251].

Em virtude desses fatos, a história pós-ditatorial chilena e a construção de um modelo justransicional no país pode ser dividida em dois grandes períodos específicos: uma primeira fase, entre 1990 e 1998, em que predominou a falta de iniciativas mais ousadas no campo da Justiça de Transição, apesar da constituição e funcionamento da Comissão Rettig; uma segunda que ocorreu a partir de 1998, que coincidentemente foi o ano da prisão de Pinochet em Londres, mas que Collins (2013) não aponta como o motivo determinante para o início desse novo estágio da Justiça de Transição chilena, caracterizado pela responsabilização penal e por julgamentos.

Segundo Collins (2013), a aplicação de medidas no âmbito da justiça criminal deu-se por mudanças no panorama político e jurídico do Chile, iniciadas bem antes da prisão de Pinochet, e que começavam a dar os seus primeiros frutos em 1998[252]. Ocorria uma

---

[251] No original: "La combinación de radicales transformaciones económicas con institucionalización política y contención autoritaria de los costos sociales permitió al régimen no solamente sobrevivir sino hacer proyecciones. Siguiendo un calendario establecido por la misma dictadura en una nueva constitución política impuesta en 1980, se celebró en 1988 un plebiscito para determinar si Pinochet debiera seguir en el poder. Aunque el régimen perdió el plebiscito, fue por un margen relativamente estrecho. Por tanto, las elecciones que procedía celebrar en 1989 ofrecían de todos modos una posibilidad real de un resultado que diera continuidad al régimen, si bien éste, a insistencia ya del empresariado, la derecha civil, y algunas corrientes dentro de las mismas fuerzas armadas, ofreció un candidato civil en vez del mismo Pinochet u otro militar. Con aquellas elecciones, las primeras celebradas en casi dos décadas, el país retomó una tradición de democracia constitucional relativamente estable, si bien nunca exenta históricamente de prácticas antipopulares y a veces abiertamente represivas. En los inicios de la recuperación de la democracia electoral, una coalición de centro-izquierda, compuesta de 17 partidos y conocida como la 'Concertación', ganó la presidencia en la persona del demócrata cristiano, DC, Patricio Aylwin (1990-1994), y seguiría en ello durante 3 períodos presidenciales consecutivos más (hasta que el candidato DC y otrora Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle perdiera ante el candidato de derecha Sebastián Piñera a fines del 2009)".

[252] Conforme explica Collins (2013, p. 96): "Se cree, en términos concretos, que las acciones del juez español Baltazar Garzón en pedir la extradición a España de Augusto Pinochet en octubre 1998 fueron la causa de la reapertura de la cuestión de justicia en Chile y del complejo escenario de persecución penal doméstica de

reviravolta no país contra o clima de impunidade que pairava desde a transição democrática de 1990.

O ano de 1998 surgiu como um momento de inflexão na política justransicional chilena. Essa realidade ganhou mais corpo, em outubro desse ano, com a prisão do General Augusto Pinochet em virtude de decisão do Juiz espanhol Baltasar Garzón. Os familiares de desaparecidos, as organizações de direitos humanos e a sociedade civil passaram a pressionar pela continuidade de várias ações penais já em tramitação no país. Aliado a esse fato teve início, por todo o país, a abertura de um número grande de investigações sobre crimes ditatoriais que propiciaram o ajuizamento de novas demandas.

Como decorrência dessa forte pressão social que se avolumava, foram criadas nos anos de 2004 e 2011 duas outras comissões da verdade no Chile e que produziram e tornaram disponível um conjunto maior de informações sobre o período ditatorial. Surgiam, no cenário político chileno, a Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura (Valech I) e a Comissão Presidencial Assessora para a Qualificação de Presos Desaparecidos, Executados Políticos e Vítimas de Prisão Política e Tortura (Valech II).

Toda essa movimentação levou, segundo dados estatísticos divulgados pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade Diego Portales do Chile[253], no ano de 2012, à existência de 1.345 causas penais em trâmite no país. Desse total apresentado, 1.321 processos tinham por objeto central apurar a ocorrência ou não de execuções e de

---

crímenes de lesa humanidad que hoy existe. Pero es una interpretación, cuando menos, parcial. 1998 fue un año cargado con mucha significancia y simbolismo desde mucho antes de la inesperada movida de pieza del juez Garzón. Cambios anteriores en la constelación política y jurídica interna en Chile ya habían empezado a dar frutos. En lo particular, en enero de 1998 se habían admitido a tramitación las primeras querellas criminales particulares que acusaran directa y explícitamente a Augusto Pinochet de involucramiento en crímenes contra los DD.HH. En septiembre de 1998, aun antes de que nadie se atreviera a imaginar la emblemática detención en una clínica londinense del octogenario dictador, la Corte Suprema dictó un fallo clave en que aceptó, por primera vez, el argumento legal de que las desapariciones debían ser investigadas a pesar de la ley de amnistía imperante".

("Crê-se, em termos concretos, que as ações do Juiz espanhol Baltazar Garzón ao pedir a extradição para Espanha de Augusto Pinochet em outubro de 1998 foram a causa da reabertura da questão de Justiça no Chile e do complexo cenário de perseguição penal doméstica de crimes de lesa humanidade que hoje existe. Mas é uma interpretação, quando menos, parcial. 1998 foi um ano carregado com muitos significados e simbolismos desde muito antes do inesperado movimento de peça do Juiz Garzón. Mudanças anteriores na constelação política e jurídica interna no Chile já haviam começado a dar frutos. Em particular, em janeiro de 1998 haviam-se admitido a tramitação dos primeiros processos criminais particulares que acusaram direta e explicitamente Augusto Pinochet de envolvimento em crimes contra os direitos humanos. Em setembro de 1998, ainda antes de que alguém atrevesse-se a imaginar a emblemática detenção em uma clínica londrina do octogenário ditador, a Corte Suprema tomou uma decisão chave em que aceitou, pela primeira vez, o argumento legal de que os desaparecimentos deveriam ser investigados apesar da lei de anistia imperante".)

[253] Os dados estatísticos citados referem-se aos processos em andamento, com ou sem condenação transitada em julgado, entre os anos de 2012 e 2013 (CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, 2013).

desaparecimentos de opositores do regime durante o período ditatorial. Os 24 restantes objetivavam o exame da existência ou não da prática de torturas a vítimas sobreviventes.

Em maio de 2012, baseado nos mesmos dados estatísticos, já se contabilizavam várias pessoas presas no Chile pelo cometimento de delitos durante a ditadura. Segundo o informe mencionado havia 62 agentes estatais condenados e efetivamente presos; 188 condenados, mas em liberdade no gozo de algum benefício processual; 16 condenados, mas em liberdade devido a redução de pena, e 573 processados ou condenados sem sentença definitiva.

Um fato que bem caracteriza esse novo tempo no Chile foi a prisão do General Manuel Contreras, ex-Chefe da DINA, que detinha grande prestígio e influência durante a ditadura militar. Manuel Contreras era considerado a segunda pessoa mais importante após Augusto Pinochet durante a ditadura, tendo sido condenado pela Justiça do país a quase 400 anos por vários crimes perpetrados contra opositores do regime (Manuel Contreras Sumó, 2014). Dentre esses crimes, devido à gravidade e à repercussão internacional que alcançaram, destacam-se: o assassinato em 1974 do General chileno Carlos Prats[254], que foi Comandante Chefe do Exército chileno e ocupou cargos relevantes no governo de Salvador Allende, ocorrido em Buenos Aires, e o assassinato em 1976 de Orlando Letelier[255], diplomata e político ligado ao ex-Presidente Salvador Allende, na cidade de Washington (DC) nos Estados Unidos[256].

---

[254] O julgamento pela Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), de Enrique Arancibia Clavel, ex-agente da DINA responsável pela morte do General Carlos Prats, tornou-se um *leading case* para o avanço da Justiça de Transição na América Latina. Nesse julgado a Corte decidiu pelo reconhecimento da imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade, observando o que dispõe a convenção internacional sobre a imprescritibilidade dos crimes de guerra e dos crimes de lesa humanidade da qual a Argentina era signatária.

[255] A *Folha de São Paulo*, em 22 de setembro de 1976, publicou matéria em que tratou desse assassinato, cometido pela DINA, que abalou profundamente as relações internacionais entre o Chile e os Estados Unidos: "O ex-embaixador chileno nos Estados Unidos, Orlando Letelier, foi morto ontem no bairro diplomático de Washington em consequência da explosão de uma bomba colocada em seu automóvel. Ronnie Moffit, uma auxiliar que o acompanhava, também morreu no atentado e o marido dela, Michael Moffit, ficou gravemente ferido. O governo do Chile, que na semana passada decretou a cassação da cidadania chilena de Letelier, emitiu uma nota na qual repudia o atentado e contesta as acusações de que estaria envolvido. Ex-ministro do governo Allende, no qual ocupou as pastas de Relações Exteriores, Interior e da Defesa, Letelier, 44 anos, vivia em Washington desde 1974, quando foi liberado pela Junta chilena depois de um ano de prisão. Era diretor do Instituto Transnacional de Estudos Políticos e professor da American University, além de liderar um movimento de oposição à ajuda militar e econômica norte-americana a Santiago. Sua morte provocou enérgicos protestos no Congresso norte-americano, onde o senador democrata Edward Kennedy exaltou a luta de Letelier pelos direitos humanos no Chile e exigiu uma 'severa investigação sobre esse grave assassínio'" (EX-EMBAIXADOR, CHILENO, 1976).

[256] Por esse crime o General Manuel Contreras foi condenado, em 12 de novembro de 1993, a sete anos de prisão pelo homicídio e uso de passaportes falsos. Iniciou o cumprimento da pena em 1995 no presídio de Punta de Peuco (Chile).

Referindo-se à prisão de Manuel Contreras como uma vitória fundamental para o movimento de direitos humanos no Chile, afirma Collins (2013, p. 104) que:

> La justicia aportó su parte, y muchos sectores ligados a los DD.HH. recuerdan como la máxima expresión de los nuevos aires que se respiraban la detención y traslado físico, esposado y escoltado, de Manuel Contreras a los tribunales de Santiago para ser notificado en 2004 de su primera condena carcelaria de la nueva época, en el caso Sandoval. A fines de 2006, se vivió una nueva irrupción del pinochetismo no-arrepentido alrededor de la muerte y funeral del ex-dictador, pero no se le concedieron honores de Estado y las reacciones desde la derecha oficialista fueron notablemente amortecidas. Se dejaba entrever cierta conciencia de una batalla perdida en cuanto a no seguir defendiendo abiertamente lo más indefendible[257].

Mesmo encontrando-se em estágios diferenciados de implementação da Justiça de Transição, não há como negar os valorosos esforços realizados pelos países latinoamericanos. As nações latinoamericanas, apesar da juventude de suas democracias, buscam não renunciar ao propósito de aplicar a justiça ao seu passado ditatorial, realizando-o dentro das possibilidades e dos recursos disponíveis em cada país.

6.2.3. Guatemala

A Guatemala vivenciou, entre 1960 e 1996, um conflito armado interno. Contabiliza-se que foram vitimadas mais de 200.000 pessoas durante as hostilidades, tendo sido amplo o emprego das execuções e desaparecimentos forçados pelas partes em conflito.

Fruto das negociações pela paz, que ocorreu entre 1994 e 1996, foi criada em 23 de junho de 1994 a Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala (CEH), pondo um ponto final na guerra civil. Teve início uma ampla e difícil investigação sobre as violações e os crimes perpetrados pelas forças combatentes no transcorrer da conflagração.

Como resultado do trabalho da CEH foi publicado, em 25 de fevereiro de 1999, o relatório *Guatemala, Memoria del Silencio* (UNOPS, 1999), contendo informações

[257] "A Justiça realizou sua parte e muitos setores ligados aos direitos humanos recordam como sendo a máxima expressão dos novos ares que se respiravam a detenção e o translado físico, algemado e escoltado, de Manuel Contreras aos tribunais de Santiago para ser notificado em 2004 de sua primeira condenação carcerária da nova época, no caso Sandoval. No final de 2006, viveu-se uma nova irrupção do pinochetismo não arrependido em torno da morte e do funeral do ex-ditador, mas não se lhe concederam honras de Estado e as reações provenientes da direita oficialista foram notavelmente amortecidas. Deixava-se entrever certa consciência de uma batalha perdida quanto a não seguir defendendo abertamente o mais indefensável".

circunstanciadas sobre as violações de direitos humanos praticadas, de maneira genérica e sistemática, contra a população do país e realizando recomendações ao Estado guatemalteco.

O informe dava conta de que o Exército e as forças paramilitares aliadas, as conhecidas "Patrullas de Autodefensa Civil" (PAC), que já contavam com mais de um milhão de membros em 1984, foram os principais responsáveis pela maioria das violações e dos abusos cometidos no transcorrer das animosidades.

Em 2003, a Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (Minugua)[258] advertia, em seu informativo anual, a lenta implementação das recomendações constantes do

[258] O relatório da Minugua (2003) indica: "El Gobierno no ha logrado grandes avances con relación al compromiso de terminar con la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular los crímenes cometidos durante el enfrentamiento armado interno y descritos por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico [...]. Muchos de estos casos hacen referencia a masacres, tales como las cometidas en Dos Eres (178 civiles fueron torturados y asesinados durante tres días por una patrulla del ejército en 1982); Río Negro (70 mujeres y 107 niños fueron asesinados por soldados y patrulleros en 1982); El Aguacate (21 civiles fueron asesinados por una patrulla de la guerrilla en 1988); y Cuarto Pueblo (400 habitantes del pueblo fueron asesinados por el ejército en 1982). Otros casos hacen referencia al asesinato o desaparición forzada de activistas de derechos humanos y figuras políticas, tales como Myrna Mack (1990); Epaminondas González Dubón (1994); Jorge Carpio, candidato presidencial asesinado durante la campaña política de 1995; Manuel Saquic, pastor evangélico y coordinador de derechos humanos (1995); y Monseñor Juan José Gerardi (1998). Otros casos más recientes como la desaparición en 2001 de la profesora universitaria y ex miembro de la URNG Mayra Gutiérrez y el asesinato de la hermana Bárbara Ann Ford, miembro de una orden religiosa que trabajaba en un proyecto de salud mental en comunidades indígenas, tampoco han sido resueltos. En dos casos importantes – los asesinatos de Monseñor Gerardi y de Myrna Mack – se registraron avances y miembros del Estado Mayor Presidencial fueron condenados en 2001 y 2002, respectivamente. Mientras los casos continúan en apelación, una Corte de Apelaciones, notoriamente favorable a los militares, anuló las condenas impuestas en primera instancia, pero la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión de la Corte de Apelaciones en el caso Gerardi y ordenó continuar con el proceso; fallo que confirmó la Corte Constitucional, si bien que está pendiente la decisión de la Corte Suprema de Justicia respecto de la apelación en el caso Mack. No obstante, las sentencias dictadas representan la culminación de 12 años de enormes esfuerzos en lo que respecta a la familia Mack y de cuatro años en relación a la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, así como de varios fiscales, jueces y testigos comprometidos en contrarrestar los incesantes esfuerzos de socavar los procesos. La impunidad en Guatemala está directamente relacionada con la debilidad administrativa y decisoria de las instituciones de derecho arriba descritas, con la ausencia de interés o deseo por parte de las autoridades estatales de investigar o procesar y con amenazas, actos de intimidación, corrupción y asesinato, particularmente en los casos en que hay acusados que son militares, para debilitar los casos. La impunidad no puede solventarse sin importantes cambios en la policía, el Ministerio Público y el poder judicial. La experiencia acumulada en otras sociedades que han salido de conflictos también indica que, sin programas de reforma encaminadas en el mismo sentido en todas las instituciones del sector justicia, no habrá mejoras perceptibles en la reducción de la criminalidad, la corrupción y la impunidad".

("O governo não realizou grandes avanços no que se refere ao compromisso de acabar com a impunidade das violações dos direitos humanos, em particular dos crimes cometidos durante o enfrentamento armado interno e descritos pela Comissão para o Esclarecimento Histórico [...]. Muitos desses casos referem-se a massacres, tais como os cometidos em Dos Eres (178 civis foram torturados e assassinados durante três dias por uma patrulha do Exército em 1982); El Aguacate (21 civis foram assassinados por uma patrulha da guerrilha em 1988) e Cuarto Pueblo (400 do povoado foram assassinados pelo Exército em 1982). Outros casos referem-se ao assassinato ou ao desaparecimento forçado de ativistas de direitos humanos e figuras políticas, tais como Myrna Mack (1990); Epaminondas González Dubón (1994); Jorge Capio, candidato a Presidente assassinado durante a campanha política de 1995; Manuel Saquic, pastor evangélico e coordenador de direitos humanos (1995) e Monsenhor Juan José Gerardi (1998). Outros casos mais recentes, como o desaparecimento em 2001 da professora universitária e ex-membro da URNG [Unidade Revolucionária Nacional da Guatemala] Mayra Gutiérrez e o assassinato da Irmã Bárbara Ann Ford, membro de uma ordem religiosa que trabalhava em um projeto de saúde mental em comunidades indígenas, tampouco foram resolvidos. Em dois casos importantes – os

informe da Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala, tendo em vista uma série de debilidades de responsabilidade do Estado guatemalteco. A Justiça de Transição não tinha avanços significativos no país.

Essa realidade mudou e a Guatemala, após uma fase de grande omissão no que toca a medidas justransicionais, vem, em período recente, adotando e promovendo várias iniciativas que buscam inserir no cotidiano do país a temática da Justiça de Transição. Há um anseio disseminado na sociedade guatemalteca não só em debater e compreender o tema, mas em relacioná-lo com a consolidação da democracia no país[259].

---

assassinatos de Monsenhõr Gerardi e de Myrna Mack – registraram-se avanços e membros do Estado Maior Presidencial foram condenados em 2001 e 2002, respectivamente. Enquanto os casos continuam em apelação, uma Corte de Apelações, notoriamente favorável aos militares, anulou as condenações impostos em primeira instância, mas a Corte Suprema de Justiça revogou a decisão da Corte de Apelações no caso Gerardi e ordenou continuar o processo; essa decisão foi confirmada pela Corte Constitucional, embora ela esteja dependente da decisão da Corte Suprema de Justiça a respeito da apelação no caso Mack. Sem embargo, as sentenças proferidas representam a culminação de 12 anos de enormes esforços no que se refere à família Mack e de quatro anos em relação à Seção de Direitos Humanos do Arcebispado da Guatemala, assim como de vários fiscais, juízes e testemunhas comprometidos em resistir aos incessantes esforços para minar os processos. A impunidade na Guatemala está diretamente relacionada com a debilidade administrativa e decisória das instituições de Direito acima descritas, com a ausência de interesse ou desejo por parte das autoridades estatais de investigar ou processar e com as ameaças, os atos de intimidação, corrupção e assassinato, particularmente nos casos em que há acusados que são militares, para debilitar os casos. A impunidade não pode acabar sem importantes mudanças na polícia, no Ministério Público e no Poder Judiciário. A experiência acumulada em outras sociedades que saíram de conflitos também indica que, sem programas de reforma encaminhados no mesmo sentido em todas as instituições do setor de Justiça, não haverá melhoras perceptíveis na redução da criminalidade, da corrupção e da impunidade".)

[259] Segundo a ONG Impunity Watch (2013, p. 96), que faz o monitoramento da implementação da Justiça de Transição na Guatemala, esse país vem apresentando bons avanços na temática justransicional. No entanto, ressalta a entidade a dificuldade em maiores conquistas na seara da responsabilização penal: "La justicia transicional en Guatemala se encuentra en un momento clave y definitivo. La combinación de importantes factores ha coadyuvado a la consecución de múltiples y valiosos avances, especialmente en materia de verdad y justicia. La voluntad política observada en funcionarios e instituciones públicas clave, así como una incipiente colaboración entre instituciones y organizaciones no estatales ha permitido obtener resultados en materia de ubicación de registros archivísticos y su uso a nivel judicial. Igualmente, los casos de derechos humanos judicializados empiezan a dar resultados y avanzan hacia la persecución penal de autores intelectuales, no sólo de los materiales. Los trabajos de exhumaciones y la identificación de algunas víctimas de desaparición forzada hacen renovar los ánimos en que el trabajo va por buen camino y empieza a dar frutos. Sin embargo, el común denominador de la gran mayoría de avances es que son producto de trabajo de muchos años por parte de organizaciones no gubernamentales que, aprovechando las ventanas de oportunidad temporalmente identificadas, se han capitalizado a favor de medidas transicionales concretas. A partir de lo anterior, se concluye que si bien se pude constatar una creciente actividad estatal en las actividades y progresos vistos durante el período monitoreado, ésta sigue siendo residual y reactiva ante la gran presión ejercida por actores no estatales. Por ello, el Estado sigue estando en una gran deuda con las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI [conflito armado interno]. La mayor de todas ellas, la de propiciar y garantizar la institucionalización de todos los avances individuales logrados, a fin de que puedan generar un camino seguro hacia la plena democratización del país".

("A Justiça Transicional na Guatemala encontra-se em um momento chave e definitivo. A combinação de importantes fatores coadjuvou a consecução de múltiplos e valiosos avanços, especialmente em matéria de verdade e Justiça. A vontade política observada em funcionários e instituições públicas chave, assim como uma incipiente colaboração entre instituições e organizações não estatais, permitiu obter-se resultados em matéria de instalação de registros arquivísticos e de seu uso em nível judicial. Igualmente, os casos de direitos humanos judicializados começam a dar resultados e avançam até a perseguição penal dos autores intelectuais, não somente dos materiais. Os trabalhos de exumação e de identificação de algumas vítimas de desaparecimento forçado

Um exemplo dessa nova fase da Justiça de Transição na Guatemala refere-se à condenação do General e ex-ditador José Efrain Ríos Montt (Presidente entre 23 de março de 1982 e 8 de agosto de 1983), ocorrida em 10 de maio de 2013, a 80 anos de prisão pela prática de genocídio e crimes contra a humanidade durante sua passagem pela Presidência do país na década de 1980.

A decisão foi um paradigma para o avanço da responsabilização penal decorrente de violações, ocorridas em um contexto justransicional, na América Latina. Pela primeira vez, um ex-líder latinoamericano era condenado pela prática de genocídio no continente.

Entretanto, a condenação de Ríos Montt, muito celebrada por militantes e organismos de defesa de direitos humanos, e que alcançou grande repercussão no país e no exterior, somente produziu seus efeitos por dez dias. Analisando um recurso interposto pela defesa do ditador, a Corte Constitucional da Guatemala decidiu em sentido diverso e anulou a decisão condenatória de primeiro grau proferida e também determinou a corte ainda um novo julgamento para Ríos Montt a ser realizado no ano de 2015.

6.2.4. Peru

O Peru também vem efetivando um modelo de Justiça de Transição para lidar com violações de um passado de terrorismo e ditadura no país. Após um período de violência política, que durou de 1980 a 2000, e colocou em campo opostos o Estado peruano e movimentos terroristas[260], teve início um processo de transição política.

---

fazem renovar os anelos de que o trabalho vai por um bom caminho e começa a dar frutos. No entanto, o denominador comum da grande maioria dos avanços é que são o produto do trabalho de muitos anos da parte de organizações não governamentais que, aproveitando as janelas de oportunidade temporalmente identificadas, capitalizaram-se em favor de medidas transicionais concretas. A partir do exposto acima, conclui-se que, sem bem que se pode constatar uma crescente atividade estatal nas atividades e nos progressos vistos durante o período monitorado, essa atividade segue sendo residual e reativa ante a grande pressão exercida pelos atores não estatais. Por isso, o Estado permanece com uma grande dívida com as vítimas de violações dos direitos humanos cometidas durante o CAI [conflito armado interno]. A maior de todas elas, a de propiciar e garantir a institucionalização de todos os avanços individuais obtidos, a fim de que de possam gerar um caminho seguro até a plena democratização do país".)

[260] O conflito interno ocorrido no Peru, entre 1980 e 2000, teve como combatentes o Estado peruano e os movimentos terroristas Sendero Luminoso e o MRTA (Movimento Revolucionário Túpac Amaru). O Partido Comunista do Peru-Sendero Luminoso foi criado em 1960 por alunos e professores de universidades peruanas. O seu principal líder e fundador foi Abimael Guzmán, professor de filosofia e advogado, que se encontra preso e cumpre pena de prisão perpétua no Peru. O MRTA foi fundado em 1984, com origem militar e orientação marxista leninista. O MRTA foi responsável pela longa ocupação da embaixada japonesa, em Lima, de dezembro de 1996 a abril de 1997. Segundo matéria de 23 de abril de 1997, pulicada na *Folha de S. Paulo*:

Essa movimentação deu-se com a renúncia do Presidente Alberto Fujimori (1990-2000), em virtude de graves denúncias de corrupção em seu governo, no ano de 2000, durante uma visita que realizava ao Japão[261]. Em decorrência desse ato, Valetin Panigua Corazao, que ocupava o cargo de Presidente do Congresso peruano, assumiu o comando do país. O novo Presidente imediatamente adotou várias medidas de impacto e que promoveram mudanças significativas no cenário político do Peru. Dentre essas medidas destacou-se, em junho de 2001, a criação, por decreto presidencial, de uma Comissão da Verdade que tinha por objetivo "esclarecer o processo, os fatos e as responsabilidades de violência terrorista e da violação de direitos humanos produzidos desde maio de 1980 até novembro de 2000"[262] (Comisión de la

---

"Policiais e militares invadiram a casa do embaixador japonês em Lima, capital do Peru, e libertaram 72 reféns mantidos havia 126 dias por guerrilheiros da organização esquerdista MRTA (Movimento Revolucionário Tupac Amaru). Morreram todos os 15 guerrilheiros, um refém (Carlos Giusti Acuña, juiz da Suprema Corte peruana) e um militar, segundo rádio local. Cinco reféns ficaram feridos. A ação, com mais de 80 agentes, começou às 15h30 (17h30 de Brasília) e durou cerca de 40 minutos. Houve várias explosões. De colete à prova de balas, o Presidente Alberto Fujimori acompanhou tudo no local. Disse que os reféns foram soltos 'sãos e salvos'. Ao final, foi saudado pelos soldados. Os guerrilheiros haviam invadido a casa na noite de 17 de dezembro, durante uma festa pelo aniversário do imperador Akihito, e fizeram mais de 400 reféns, muitos diplomatas. O MRTA exigia a libertação de guerrilheiros presos no país e na Bolívia. Porta-voz do grupo disse ontem que o MRTA manterá ações contra 'o terrorismo de Estado' no Peru. O premiê Ryutaro Hashimoto disse que o Japão não foi consultado sobre a ação, mas agradeceu a Fujimori. Os EUA atribuíram o desfecho ao MRTA" (INVASÃO MILITAR, 1997).

[261] Segundo Arce (2010, p. 28): "Ante la renuncia de Alberto Fujimori a la presidencia en noviembre del 2000, se instaló en el Perú un gobierno de transición (noviembre 2000- julio 2001) dirigido por Valentín Paniagua, que tenía como objetivo principal organizar unas elecciones limpias y transparentes, garantizar el debido proceso en los juicios que se habían abierto por casos de corrupción contra operadores políticos del fujimorismo, y entregar el poder a un nuevo gobierno democráticamente electo. En este contexto, al quedar en evidencia ante la luz pública la red de corrupción de Montesinos dentro de las Fuerzas Armadas, y encontrarse éstas cada vez más desprestigiadas ante la opinión pública, no fue demasiado difícil para el gobierno de transición de Paniagua destituir a toda la cúpula militar, y generar las condiciones para que el Poder Judicial los procese por los actos de corrupción cometidos con todas las garantías del debido proceso. Una circunstancia inesperada que aceleraría este proceso fue la difusión pública en abril del 2001 del 'Acta de Sujeción', firmada en 1999 virtualmente por todos los altos oficiales de las Fuerzas Armadas, en las que estos respaldaban el autogolpe de 1992, la política contrasubversiva que aplicaron las Fuerzas Armadas durante el conflicto armado interno, y las leyes de amnistía".

("Ante a renúncia de Alberto Fujimori da Presidência em novembro de 2000, instalou-se no Peru um governo de transição (novembro de 2000 a julho de 2001) dirigido por Valentín Paniagua, que tinha como objetivo principal organizar eleições limpas e transparentes, garantir o devido processo nos julgamentos que se haviam aberto devido a casos de corrupção contra operadores políticos do fujimorismo e entregar o poder a um novo governo democraticamente eleito. Nesse contexto, ao tornar-se evidente à luz pública a rede de corrupção de Montesinos dentro das Forças Armadas e ao encontrarem-se estas cada vez mais desprestigiadas ante a opinião pública, não foi demasiado difícil para o governo de transição de Paniagua destituir toda a cúpula militar e criar as condições para que o Poder Judiciário processasse-os pelos atos de corrupção, com todas as garantias do devido processo. Uma circunstância inesperada que aceleraria esse processo foi a difusão pública em abril de 2001 da 'Ata de Sujeição', firmada em 1999 virtualmente por todos os altos oficiais das Forças Armadas, na qual eles respaldavam o autogolpe de 1992, a política contrassubversiva que aplicaram as Forças Armadas durante o conflito armado interno e as leis de anistia".)

[262] No original: "Esclarecer el processo, los hechos y responsabilidades de la violência terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000 [...]".

Verdade y Reconciliación, 2001) e que eram imputados tanto a organizações terroristas quanto aos agentes do Estado.

O governo seguinte, de Alejandro Celestino Toledo Manrique (2001-2006), modificou o nome da comissão peruana, que passou a chamar-se "Comissão da Verdade e Reconciliação". Em agosto de 2003 a comissão tornou público o seu informe final em que apontou a responsabilidade dos grupos terroristas, bem como a responsabilidade do Estado peruano na prática de delitos de lesa humanidade.

As informações coletadas pela Comissão da Verdade e Reconciliação foram entregues ao Ministério Público do país, tendo esse órgão dado início à judicialização das violações de direitos humanos praticadas no Peru. Essas ações judiciais foram dirigidas contra tanto os grupos guerrilheiros quanto os oficiais das Forças Armadas que cometeram crimes e violações, no período investigado pela Comissão da Verdade.

Informa Arce (2010, p. 36) que:

> Uma das heranças do trabalho da CVR foi abrir a possibilidade de realizar investigações judiciais e processar penalmente os oficiais militares, responsáveis por graves violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade e dessa maneira oferecer justiça e reparação às vítimas. Ao concluir o seu mandato, a comissão entregou ao Ministério Público o conjunto de evidências obtidas, sobre 47 casos que haviam sido objeto de investigação durante seus trabalhos. Essas evidências foram utilizadas pelo Ministério Público para iniciar a investigação sobre os casos apontados. No entanto, mais de sete anos depois de iniciado dito processo, o balanço ainda é muito limitado[263].

No processo de responsabilização penal que teve início logo após a conclusão dos trabalhos da Comissão de Reconciliação e Verdade do Peru, o fato mais significativo até a presente data ocorreu com a condenação pela justiça peruana do ex-Presidente Alberto Fujimori, em abril de 2009, a uma pena de 25 anos de prisão. É o primeiro caso de um ex-Presidente julgado e condenado em seu próprio país na América Latina.

Fujimori foi condenado pelos massacres de Barrios Altos e La Cantuta, ocorridos em 1991 e 1992, em que foram mortas 25 pessoas que, supostamente, pertenceriam ao movimento terrorista Sendero Luminoso. Os crimes foram realizados pelo Grupo Colina, um

[263] No original: "Una de las herencias de la labor de la CVR fue abrir la posibilidad de realizar investigaciones judiciales y procesos penales contra aquellos oficiales militares responsables de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, y de esta manera otorgar justicia y reparación a las víctimas. Al concluir su mandato, la Comisión entregó al Ministerio Público el conjunto de evidencias obtenidas sobre 47 casos que habían sido objeto de investigación durante su labor. Estas evidencias fueron utilizadas por el Ministerio Público para iniciar la investigación fiscal de dichos casos. Sin embargo, a más de siete años de iniciado dicho proceso el balance es muy limitado".

esquadrão da morte formado por membros das Forças Armadas peruanas, que acabou incorrendo em erro durante a operação e assassinando inocentes.

Os massacres de Barrios Altos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2001) e La Cantuta (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006b) foram denunciados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Realizado o juízo de admissibilidade e adotadas as providências preliminares, não houve a solução amistosa entre o Estado peruano e a CIDH nesses casos. Houve a necessidade de passar-se ao que determina o art. 50 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)[264], elaborando-se os relatórios desses casos pela CIDH que os apresentou à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Hoje os casos Barrios Altos e La Cantuta são dois importantes precedentes do sistema interamericano[265]. Ambos referem-se à invalidade das leis de autoanistia, isto é, de espécies normativas que visam a criar obstáculos à investigação, ao julgamento e à sanção de graves violações de direitos humanos. Na visão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, essas leis são manifestamente contrárias às obrigações dos estados assumidas na Convenção Interamericana.

---

[264] Eis o teor do art. 50 da Convenção: "Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, e, do artigo 48º" (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

[265] Antônio Augusto Cançado Trindade, professor e ex-Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, referindo-se ao caso Barrios Altos, do Peru, ensina que: "Na sentença de Barrios Altos de 14.3.2001, sustentou a Corte que as autoanistias (como as leis peruanas nºs. 26479 e 26492), excludentes de responsabilidade por violações graves dos direitos humanos (como a tortura, as execuções sumárias e extralegais, o desaparecimento forçado de pessoas), são inadmissíveis e, ao impedir o acesso das vítimas e seus familiares à verdade e à justiça, são violadoras dos artigos 1(1), 2, 8 e 25 da Convenção (pars. 41 e 43). Em meu Voto Concordante nessa Sentença, ponderei que a pretendida legalidade no plano do direito interno dessas autoanistias, ao levarem à impunidade e à injustiça, encontra-se em flagrante incompatibilidade com a normativa de proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, acarretando violações *de jure* dos direitos da pessoa humana, em uma afronta inadmissível à consciência jurídica da humanidade (pars. 5-6 e 26). Ou seja, as leis de autoanistia estão viciadas de nulidade *ex tunc*, de nulidade *ab initio*, carecendo portanto de todo e qualquer efeito jurídico. A referida Sentença de Barrios Altos é hoje reconhecida, nos círculos jusinternacionalistas e na bibliografia jurídica especializada em distintos continentes, como um marco na história do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em sua Interpretação de Sentença (de 3.9.2001) de Barrios Altos, a Corte Interamericana aclarou, em relação ao dever do Estado de suprimir de seu ordenamento jurídico as normas vigentes que impliquem uma violação da Convenção Americana (par. 17), que a promulgação de uma lei manifestamente contrária às obrigações assumidas por um Estado-Parte na Convenção constitui *per se* uma violação desta última, e o decidido pela Corte na Sentença, quanto ao mérito (*supra*), tinha, pois, efeitos gerais (par. 18 e ponto resolutivo nº 2). Assim sendo, tais leis de autoanistia não são aplicáveis, não são verdadeiramente leis" (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EREMIAS DELIZOICOV, 2008).

6.2.5. El Salvador

El Salvador foi palco de vários conflitos armados no transcorrer do século XX. Na década de 1970 o país conheceu muitas violações de direitos humanos que foram promovidas, sobretudo, por suas Forças Armadas, que reprimiam de maneira intensa e cruel a população do campo. Predominava um clima de instabilidade política e de crescente militarização dessa nação centro-americana.

Ao mesmo tempo, aproveitando-se da miséria e das condições indignas em que sobrevivia boa parte dos campesinos, surgiam pelo país grupos guerrilheiros que professavam ideologias de esquerda e defendiam a luta armada como forma de superar a exclusão social. El Salvador convivia com profundas litigiosidade e divisão social, as quais eram impulsionadas pela postura do governo central de não promover o diálogo e o entendimento nacional.

Em resposta a esse contexto de violência, a igreja católica, na pessoa do então bispo de São Salvador Oscar Arnulfo Romero Galdámez, conhecido como Monsenhor Romero[266], iniciou uma ampla e aberta campanha pelo fim do belicismo e pelo congraçamento do povo salvadorenho. A igreja, fugindo de seu papel tradicional, passou a expressar com Monsenhor Romero posicionamentos políticos, dirigindo-se aos seus fiéis para rogar pela paz, para pugnar pelo fim dos assassinatos e dos massacres que, rotineiramente, vinham ocorrendo por todo o país.

A igreja salvadorenha nesse período não buscava só disseminar o evangelho, a fé cristã, mas adotava práticas políticas que lembravam à sociedade de El Salvador, sobretudo aos militares de menor patente, a importância do respeito e da fraternidade que os salvadorenhos deveriam nutrir uns pelos outros.

Monsenhor Romero, na homilia do dia 23 de março de 1980[267], fez um pedido longo e sincero pela paz. Dirigiu sua fala aos soldados, concitando-os a que depusessem as suas armas e obedecessem somente à sua consciência e à lei de Deus.

---

[266] Oscar Arnulfo Romero Y Gadamez nasceu em 15 de agosto de 1917, em Ciudad Barrios, em El Salvador.

[267] No original: "Yo quisiera hacer un llamamiento de manera especial a los hombres del ejército, y en concreto a las bases de la guardia nacional, de la policia, de los cuarteles. Hermanos, son de nuestro mismo pueblo, matan a sus mismos hermanos campesinos y ante una orden de matar que dé un hombre, debe de prevalecer la Ley de Dios que dice: NO MATAR... Ningún soldado está obligado a obedecer una orden contra la Ley de Dios... Una ley inmoral, nadie tiene que cumplirla... Ya es tiempo de que recuperen su conciencia y que obedezcan antes a su conciencia que a la orden del pecado... La Iglesia, defensora de los derechos de Dios, de la Ley de Dios, de la dignidad humana, de la persona, no puede quedarse callada ante tanta abominación. Queremos que el Gobierno

O Bispo de São Salvador, de maneira veemente, afirmou (ROMERO, 1980):

> Eu queria fazer um chamamento especial aos homens do Exército, e em especial às bases da guarda nacional, da polícia, dos quartéis. Irmãos, são do nosso mesmo povo, matam seus próprios irmãos camponeses e frente a uma ordem de matar que dê um homem, deve prevalecer a lei de Deus que diz: NÃO MATAR... Nenhum soldado está obrigado a obedecer a uma ordem contra a lei de Deus... Uma lei imoral, ninguém tem que a cumprir... Já é tempo de que recuperem sua consciência e obedeçam antes à sua consciência que à ordem do pecado... A Igreja, defensora dos direitos de Deus, da lei de Deus, da dignidade humana, da pessoa, não pode ficar calada perante tal monstruosidade. Queremos que o governo perceba de que nada serve as reformas se vão acompanhadas por tanto sangue... Em nome de Deus, pois, e em nome deste sofrido povo cujos lamentos sobem até o céu cada dia mais tumultuado, suplico-lhes, rogo-lhes, ordeno-lhes em nome de Deus: Cesse a repressão!....

No dia seguinte ao da realização dessa homilia, que marcou profundamente a história de El Salvador, Monsenhor Romero celebrava a missa noturna, na Igreja da Providência de São Salvador, quando foi assassinado por um sicário contratado pelo governo salvadorenho[268]. A morte de Monsenhor Romero teve forte repercussão para a deflagração da guerra civil em El Salvador, que transcorreu entre 1980 e 1992. Esse confronto bélico contabilizou mais de 75.000 vítimas, sem contar os mais de 20.000 casos de desaparecimentos forçados.

A guerra civil teve como opositores, de um lado, as Forças Armadas do país e, de outro, a Frente Farabundo Marti de Libertação Nacional (FMLN), que reunia cinco grupos guerrilheiros de ideologia esquerdista e que já atuavam no país centroamericano[269].

---

tome en serio que de nada sirven las reformas si van teñidas con tanta sangre... En nombre de Dios, pues, y en nombre de este sufrido pueblo cuyos lamentos suben hasta el cielo cada día más tumultuosos, les suplico, les ruego, les ordeno en nombre de Dios: ¡Cese la represión...!" (ROMERO MONSEÑOR, 2009).

[268] Conforme informa o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil, s. d.): "El asesinato de Monseñor Romero fue uno de los hechos que marcaron el preludio del conflicto armado interno en El Salvador, que se extendió hasta 1992 y dejó más de 75 mil muertos y otras graves violaciones a derechos humanos. La promulgación de una Ley de Amnistía en 1993 cerró las puertas a una reapertura de las pesquisas y dejó en la impunidad el crimen de Monseñor Romero y el de miles de salvadoreños".

("O assassinato de Monsenhor Romero foi um dos fatos que marcaram o prelúdio do conflito armado interno em El Salvador, que se estendeu até 1992 e deixou mais de 75 mil mortos e outras graves violações dos direitos humanos. A promulgação de uma Lei de Anistia em 1993 fechou as portas para uma reabertura das pesquisas e deixou na impunidade o crime de Monsenhor Romero e de milhares de salvadorenhos".)

[269] A página eletrônica oficial da FMLN (s. d.) relata: "Cinco estructuras políticas dieron vida al FMLN: el Partido Comunista de El Salvador (PCS), las Fuerzas Populares de Liberación 'Farabundo Martí' (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). La fundación del FMLN tuvo momentos previos. En diciembre de 1979, el PCS, las FPL y la RN constituyeron la Coordinadora Político Militar (CPM), cuyo primer manifiesto dejaba abierta la posibilidad de incorporación del resto de organizaciones de izquierda, a la vez que declaraba el carácter democrático de la revolución, sus fundamentos históricos, su orientación socialista y los contenidos programáticos inmediatos. Los primeros pasos para la unificación del movimiento popular estaban dados".

Após 12 anos de conflito a paz foi reestabelecida pelos acordos de Chapultepec (México), ocorridos em 16 de janeiro de 1992, pelos quais o governo de El Salvador e a FMLN comprometeram-se, entre várias outras obrigações, a criar uma Comissão da Verdade e a cumprir com as recomendações por ela expedidas.

Em 15 de março de 1993, somente 26 meses após a assinatura dos acordos de Chapultepec, foi divulgado o informe *Da loucura à esperança: a guerra dos doze anos em El Salvador*. Com esse documento a Comissão da Verdade de El Salvador desincumbiu-se do encargo que lhe fora atribuído, no fim da guerra civil, apontando responsabilidades e fazendo recomendações ao governo salvadorenho[270].

("Cinco estruturas políticas deram vida à FMLN: o Partido Comunista de El Salvador (PCS), as Forças Populares de Liberação 'Farabundo Martí' (FPL), o Exército Revolucionário do Povo (ERP), a Resistência Nacional (RN) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores Centroamericanos (PRTC). A fundação da FMLN teve momentos prévios. Em dezembro de 1979, as FPL e a RN constituíram a Coordenação Político Militar (CPM), cujo primeiro manifesto deixava aberta a possibilidade de incorporação do resto das organizações de esquerda, ao mesmo tempo em que declarava o caráter democrático da revolução, seus fundamentos históricos, sua orientação socialista e seus conteúdos pragmáticos imediatos. Os primeiros passos para a unificação do movimento popular estavam dados".)

[270] Nas palavras de Cuéllar Martinez (2007, p. 66): "El 15 de marzo de 1993, la Comisión de la Verdad presentó su documento final en el que incluyó muchas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por fuerzas gubernamentales e insurgentes, antes y durante el conflicto armado. Incorporó en el mismo una cronología analítica de esa gran tragedia junto a sus recomendaciones para superar la impunidad mediante el funcionamiento adecuado de las instituciones encargadas de impartir justicia a las víctimas. El título del informe, *De la locura a la esperanza*, sintetizaba un anhelo más que una realidad. El final de la guerra y los acuerdos entre las partes eran condiciones elementales para intentar pasar, con el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos, de la violencia generalizada a una convivencia pacífica sólida. Pero aún faltaba mucho por hacer. Tras ocho meses de trabajo durante los cuales recibió más de 25.000 testimonios sobre graves hechos de violencia, la Comisión entregó, el 15 de marzo de 1993, su informe definitivo al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a los miembros de su Consejo de Seguridad y a los delegados de las partes salvadoreñas; además, estuvieron presentes en el acto las misiones especiales de los países 'amigos del secretario general' y de otros que apoyaron el esfuerzo. El escenario del acontecimiento fue la sede de la ONU en Nueva York; la gran ausencia fue la representación, aunque fuese mínima, de las víctimas. Los casos conocidos por dicha Comisión revelaron los siguientes tipos de violaciones de derechos humanos y su intensidad: ejecuciones extrajudiciales, 54.71%; desapariciones forzadas, 20.67%; torturas, 20.70%, y otros, 3.92%. Sirvieron, además, para determinar las distintas responsabilidades: a la FAES, 46.59%; a los llamados 'cuerpos de seguridad', 20.87%; a los grupos paramilitares, 16.62%; a los 'escuadrones de la muerte', 7.18%; a 'hombres armados vestidos de civil, no identificados', 5.42%; y 3.32%, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional".

("Em 15 de março de 1993, a Comissão da Verdade apresentou seu documento final em que incluiu muitas das violações aos direitos humanos cometidas por forças governamentais e insurgentes, antes e durante o conflito armado. Incorporou no mesmo uma cronologia analítica dessa grande tragédia junto às recomendações para superar a impunidade mediante o funcionamento adequado das instituições encarregadas de fornecer justiça às vítimas. O título do informe, *De la locura a la esperanza* [*Da loucura à esperança*], sintetizava um desejo mais que uma realidade. O final da guerra e os acordos entre as partes eram condições elementares para tentar-se passar, com o cabal cumprimento dos compromissos adquiridos, da violência generalizada a uma convivência pacífica sólida. Mas ainda faltava muito por fazer. Após oito meses de trabalho, durante os quais recebeu mais de 25.000 testemunhos sobre graves fatos de violência, a Comissão entregou, em 15 de março de 1993, seu informe definitivo ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), aos membros do Conselho de Segurança e aos delegados das partes salvadorenhas; além disso, estiveram presentes no ato as missões especiais dos países 'amigos do Secretário Geral' e de outros que apoiaram o esforço. O cenário do acontecimento foi a sede da ONU em Nova York; a grande ausência foi a representação, ainda que fosse mínima, das vítimas. Os casos conhecidos por dita Comissão revelaram os seguintes tipos de violações de direitos humanos e suas

Ocorre que somente cinco dias após a divulgação do informe da Comissão da Verdade, a Assembleia Legislativa de El Salvador promulgou a Lei de Anistia Geral para a Consolidação da Paz, que teve por objetivo conceder uma anistia ampla, absoluta e incondicional para as partes envolvidas no conflito armado. Com essa lei era instituída em El Salvador a impunidade como resposta estatal para os crimes e violações de direitos humanos ocorridos durante o conflito.

Após o fim da guerra civil, a FMLN tornou-se um partido político em El Salvador[271], tendo sido fundado em 1º de setembro de 1992. O atual Presidente da República salvadorenha é Salvador Sánchez Cerén, filiado da FMLN e ex-guerrilheiro, com grande atuação durante o conflito da década de 1980. Mesmo com a forte presença da FMLN a discussão sobre a Justiça de Transição em El Salvador, no âmbito governamental, não avança, sendo o país um exemplo de impunidade e falta de responsabilização penal.

Mesmo com tal cenário pessimista para a aplicação da Justiça de Transição no país, a sociedade civil, os familiares das vítimas e os movimentos de direitos humanos de El Salvador vêm tentando mudar essa triste realidade, inserindo El Salvador no rol dos países que, efetivamente, buscam acertar suas contas com o passado.

Em setembro de 2013 esses interessados propuseram demanda perante a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça de El Salvador, admitida por esse tribunal constitucional, visando a anular a Lei de Anistia promulgada em 1993. Há uma grande expectativa da sociedade salvadorenha de que seja seguido o entendimento já adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Masacres de el Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador*[272], declarando-se nula a Lei de Anistia de 1993 e abrindo espaço

---

intensidades: execuções extrajudiciais, 54,71%; desaparecimentos forçados, 20,67%; torturas, 20,70%; outros, 3,92%. Serviram, além disso, para determinar as distintas responsabilidades: às FAES [Forças Armadas de El Salvador], 46,59%; aos chamados 'corpos de segurança', 20,87%; aos grupos paramilitares, 16,62%; aos 'esquadrões da morte', 7,18%; a 'homens armados vestidos a paisana, não identificados', 5,42%, e 3,32% à Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional".)

[271] A FMLN é um partido político com ampla atuação em El Salvador. O seu portal eletrônico é este: http://www.fmln.org.sv/.

[272] Segundo o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil, 2014): "El Salvador ya ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por incumplir con su deber de investigar en varios casos de violaciones de derechos humanos. Así, en su sentencia más reciente sobre la masacre de El Mozote y Comunidades Aledañas, la Corte Interamericana señaló que la Ley de Amnistía no debe representar un obstáculo para la investigación de graves violaciones de derechos humanos acontecidas durante el conflicto armado en El Salvador. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al conocer el caso de los sacerdotes jesuitas también se pronunció sobre la ley de Amnistía en este país, señalando que su vigencia impide el acceso a la justicia en casos de violaciones serias de los derechos humanos, y hace ineficaz la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana. De acuerdo con la CIDH, dicha ley elimina la medida más efectiva para la vigencia de los derechos humanos, vale decir, el enjuiciamiento y castigo a los responsables. De hecho, pese a que en El Salvador el conflicto interno dejó un saldo aproximado de 75.000 víctimas, hasta la fecha no hay una sola persona condenada por estos crímenes".

para a responsabilização penal dos autores de violações de direitos humanos durante o conflito.

Por fim, há que se destacar os valiosos avanços da experiência da justiça restaurativa, para vítimas de conflito armados, que vem tendo lugar em El Salvador como resposta alternativa à inexistência de uma judicialização das violações de direitos humanos ocorridas nesse período no país[273]. O Brasil, por intermédio do Ministério da Justiça, vem prestando um grande apoio ao sucesso dessas iniciativas em El Salvador.

6.2.6. Uruguai

Como nos demais países da região, o Uruguai também foi palco de um regime ditatorial que se estabeleceu entre 27 de junho de 1973 e 28 de fevereiro de 1985[274]. Em um primeiro momento, a ditadura uruguaia decorreu de um golpe de Estado de caráter civil, ainda que apoiado pelas Forças Armadas, levado adiante pelo Presidente eleito constitucionalmente Juan Maria Bordaberry Arocena[275].

Juan Bordaberry ganhou as eleições presidenciais e assumiu o governo uruguaio em março de 1972. O Uruguai vivia uma fase bastante conturbada e de muita violência interna,

---

("El Salvador já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) por descumprir com seu dever de investigar em vários casos de violações de direitos humanos. Assim, em sua sentença mais recente sobre o massacre de El Mazote e Comunidades Aledañas, a Corte Interamericana indicou que a Lei de Anistia não deve representar um obstáculo para a investigação de graves violações de direitos humanos acontecidas durante o conflito armado em El Salvador. Por sua parte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ao conhecer o caso dos sacerdotes jesuítas, também se pronunciou sobre a Lei de Anistia desse país, indicando que sua vigência impede o acesso à Justiça em casos de violações sérias dos direitos humanos e torna ineficaz a obrigação dos estados parte de respeitar os direitos e as liberdades reconhecidos na Convenção Americana. De acordo com a CIDH, tal lei elimina a medida mais efetiva para a vigência dos direitos humanos, vale dizer, o ajuizamento e o castigo dos responsáveis. De fato, em que pese que em El Salvador o conflito interno deixou um saldo aproximado de 75.000 vítimas, até a [presente] data não há uma única pessoa condenada por esses crimes".)

[273] O Tribunal Internacional para a aplicação da Justiça Restaurativa em El Salvador é uma interessante medida de Justiça Transicional que vem sendo aplicada no país. Decorre de uma iniciativa de organizações e especialistas em direitos humanos, sensibilizados pela situação de impunidade que desde o fim da guerra civil salvadorenha vem prevalecendo, havendo um amplo apoio de instituições acadêmicas e governamentais. A Comissão de Anistia brasileira é uma das responsáveis e partícipes da organização do tribunal.

[274] Há que se destacar que, desde a década de 1960, havia uma forte oposição ao governo uruguaio pelo grupo guerrilheiro MLN-Tupamaros. Era uma organização marxista leninista que atuou tanto antes quanto durante a ditadura no Uruguai. José Alberto Mujica Cordano, atual Presidente do Uruguai, foi um guerrilheiro tupamaro e passou 14 anos em uma prisão por seu envolvimento político.

[275] Bordaberry Arocena era um proprietário rural e político que governou o Uruguai entre 1972 e 1976.

pois recrudescera o enfrentamento bélico entre o Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros (MLN-Tupamaros) e as forças de segurança do país[276].

Em virtude desse contexto, o Parlamento uruguaio aprovou em abril de 1972 uma medida emergencial, o denominado "estado de guerra interno", "com a finalidade concreta de tornar competentes os órgãos da jurisdição militar – que integram a estrutura orgânica do Poder Executivo – para julgar civis"[277] (ESTEVA GALLICHIO, 2002).

Vários protestos e greves tomaram conta das ruas do país. O foco das manifestações era denunciar a morte de dirigentes políticos e militantes de organizações da sociedade civil que eram cometidas por agentes do Estado. Em julho desse ano, no intuito de aumentar a repressão, foi aprovada a "Ley de Seguridad del Estado", nº 14.068, que transferia para a Justiça militar parte da competência criminal da Justiça comum.

Esse conjunto de fatores levou o Presidente Bordaberry, em 27 de junho de 1973, a fechar o Congresso e a suspender a Constituição uruguaia. Instalava-se no país a censura aos meios de comunicação, bem como eram proibidas quaisquer atividades políticas.

Conforme Caetano e Rilla (1998), ocorreu uma suspensão indeterminada das atividades partidárias no país e, ainda, a adoção de medidas governamentais que colocaram na ilegalidade e dissolveram diversos partidos e movimentos políticos no Uruguai. O Partido

---

[276] Segundo Álvarez (2006, p. 555): "Los antecedentes del golpe hay que buscarlos en el profundo colapso económico de mediados de la década de 1950, la caída de los salarios, la crisis estructural y el estancamiento general de la economía; durante esos años la inflación alcanzó un promedio del cincuenta por ciento anual, cifra que llegó en 1967 al ciento treinta y seis por ciento. A nivel social se sucedieron las huelgas y movilizaciones sindicales y estudiantiles, creció la polarización y, unos años después, surgiría ya la guerrilla urbana Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros (MLN-T). Aunque en 1958 se produjo la primera alternancia en el gobierno, con el triunfo del Partido Nacional, la polarización, violencia, paros y protestas sociales continuaron en ascenso hasta 1967, año en el que el gobierno de Pacheco Areco, dejando atrás la pasada estructura colegial del ejecutivo por un nuevo sistema marcadamente presidencialista, empezó a funcionar dentro de esquemas prácticamente autoritarios, suspendiendo las garantías individuales durante casi todo su mandato; por su parte, el MLN-T, junto a algunos sectores de la extrema izquierda política, fueron paulatinamente abandonando su adhesión al sistema democrático, viéndose cada vez más impulsada una lucha armada que iba en continuo aumento.

("Os antecedentes do golpe, é necessário buscá-los no profundo colapso econômico de meados da década de 1950, na queda dos salários, na crise estrutural e no estancamento geral da economia; durante esses anos a inflação alcançou a média de 50% anuais, cifra que chegou em 1967 a 136%. No nível social sucederam-se as greves e as mobilizações sindicais e estudantis, cresceu a polarização e, alguns anos depois, surgiria a guerrilha urbana Movimento de Libertação Nacional – Tuparamaros (MLN-T). Ainda que em 1958 produziu-se a primeira alternância no governo, com o triunfo do Partido Nacional, a polarização, a violência, paralisações e protestos sociais continuaram em crescimento até 1967, ano em que o governo de Pacheco Areco, deixando atrás a ultrapassada estrutura colegial do [Poder] Executivo por um novo sistema marcadamente presidencialista, começou a funcionar dentro de esquemas praticamente autoritários, suspendendo as garantias individuais durante quase todo o seu mandato; da sua parte, o MLN-T, juntamente com alguns setores da extrema esquerda política, foram paulatinamente abandonando a sua adesão ao sistema democrático, vendo-se cada vez mais impulsionada a luta armada, que continuava aumentando".)

[277] No original: "[...] Con la concreta finalidad de hacer competentes a los órganos de la jurisdicción militar –que integran la estructura orgánica del Poder Ejecutivo –, para juzgar a civiles".

Comunista, o Partido Socialista e a União Popular, dentre outros, foram agremiações políticas que sofreram sérias restrições com a nova postura governamental.

Apesar das medidas repressivas adotadas, o estamento militar estava bastante insatisfeito com o desempenho do governo Bordaberry, pois este não conseguia superar a situação de crise que vivia o Uruguai naquela quadra histórica.

Sobre esse período da história uruguaia são ilustrativas as seguintes ponderações de Álvarez (2006, p. 558)[278]:

> Ainda que em fevereiro de 1974 tenha sido aprovada a Lei Orgânica Militar, que continha os pressupostos típicos da "Doutrina da Segurança Nacional", e apesar de que as detenções de supostos subversivos se Generalizassem desde o começo do novo regime, os primeiros anos caracterizaram-se por uma sucessão de crises internas e uma incerteza política que alcançou seu pico em 1976. Nesse ano, frente às reticências do Presidente Bordaberry para abandonar seu posto – que chegaram a transformar-se em autênticos ataques às Forças Armadas sob a acusação de "totalitários" –, o estamento militar decidiu depô-lo e substituí-lo por um Presidente interino, Demicheli. No mesmo dia de sua escolha, o Presidente Demicheli decretaria o Ato Institucional nº 1, o qual, em que pese a convocação de eleições previstas na Constituição, estabeleceu: "A suspensão dos atos eleitorais previstos constitucionalmente para uma situação de normalidade distinta da que vivemos, de fato e de direito".

Em 1976 os militares decidiram aprofundar o golpe e para isso depuseram o Presidente Bordaberry, assumindo o governo. Conduziram a República do Uruguai de modo bem mais opressivo do que fizera o Presidente deposto, não abrindo qualquer espaço para iniciativas oriundas da sociedade civil. Esse estado de coisas possibilitou que obtivessem um controle total e absoluto sobre a população uruguaia. Os militares chegaram ao absurdo de estabelecer um sistema de classificação de todos os cidadãos do país, o que denominavam de "grau de periculosidade", em três categorias (A, B e C).

Essa classificação afetou grandemente o cotidiano dos uruguaios, pois, para a realização dos atos da vida civil, passou a ser exigido o "Certificado de Fé Democrática", o qual se tratava de um documento fornecido pelas Forças Armadas e em que constava a classificação obtida pelo interessado após análise do governo. Era um documento

---

[278] No original: "Aunque ya en febrero de 1974 se aprobaría la Ley Orgánica Militar, en la que se contenían los presupuestos típicos de la 'Doctrina de Seguridad Nacional', y apesar de que las detenciones de supuestos subversivos se Generalizaron desde el comienzo del nuevo régimen, los primeros años del mismo se caracterizaron por la sucesión de crisis internas y una incertidumbre política que alcanzó su cenit en 1976. Ese año, ante las reticencias del Presidente Bordaberry para abandonar su puesto – que llegaron a transformarse en auténticos ataques a las Fuerzas Armadas bajo la acusación de 'totalitarios' –, el estamento militar decidió deponerle y sustituirle por un Presidente provisional, Demicheli. El mismo día de su elección, el Presidente Demicheli decretaría el Acto Institucional No. 1, el cual, pese a la convocatoria de elecciones dispuesta en la Constitución, establecería: 'la suspensión de los actos electorales previstos constitucionalmente para una situación de normalidad distinta a la que vivimos, en los hechos y el derecho'".

imprescindível, sem o qual não era possível a prática de qualquer ato, por mais simples e banais que fossem: postular um emprego no mercado de trabalho, entrar ou sair do país etc.

São esclarecedoras as impressões formuladas por Galeano (2002, p. 109):

> Com leves variantes, um modelo similar de repressão e prevenção foi aplicado em vários países latinoamericanos, nos anos 1970, contra as forças de transformação social. Aplicando a panamericana doutrina da Segurança Nacional, os militares atuaram como um Exército de ocupação em seus próprios países, servindo de braço armado do Fundo Monetário Internacional e do sistema de privilégios que o Fundo expressa e perpetua. A ameaça guerrilheira serviu de pretexto ao terrorismo de Estado, que colocou em ação suas engrenagens para reduzir à metade os salários dos trabalhadores, aniquilar as organizações sindicais e suprimir as consciências críticas. Mediante a difusão maciça do terror e da incerteza, pretendeu-se impor uma ordem de surdos mudos. Nos computadores do Estado Maior das Forças Armadas, todos os cidadãos uruguaios fomos classificados em três categorias, A, B e C, segundo o grau de periculosidade do ponto de vista idealizado pelo reino militar dos estéreis. Não se podia obter emprego, nem o conservar, sem o Certificado de Fé Democrática que esse computador emitia e entregava à polícia – especializada em democracia em cursos ditados por Dan Mitrione, catedrático norte-americano em Técnicas de Tortura. Até para celebrar um aniversário era imprescindível a autorização judicial. Cada casa foi uma cela; converteu-se em campo de concentração cada fábrica, cada escritório, cada faculdade[279].

Em fevereiro de 1985 chegou ao fim o regime militar uruguaio, com a transferência do poder político a um governo democraticamente eleito. Como nos demais países latinoamericanos houve, quase que imediatamente, a aprovação de uma Lei de Anistia pelo parlamento, a Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, pela qual se isentavam de qualquer responsabilização penal todos os membros das Forças Armadas e polícias acusados de violações de direitos humanos e crimes entre os anos de 1973 e 1985[280].

---

[279] No original: "Con ligeras variantes, un modelo similar de represión y prevención fue aplicado en varios países latinoamericanos, en los años [19]70, contra las fuerzas del cambio social. Aplicando la panamericana doctrina de la Seguridad Nacional, los militares actuaron como un ejército de ocupación en sus propios países, sirviendo de brazo armado al Fondo Monetario Internacional y al sistema de privilegios que el Fondo expresa y perpetua. La amenaza guerrillera sirvió de coartada al terrorismo de Estado, que puso en acción sus engranajes para reducir a la mitad los salarios obreros, aniquilar las organizaciones sindicales y suprimir las conciencias críticas. Mediante la difusión masiva del terror y la incertidumbre, se pretendió imponer un orden de sordomudos. En la computadora del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, todos los ciudadanos uruguayos fuimos clasificados en tres categorías, A, B y C, según el grado de peligrosidad desde el punto de vista del proyectado reino militar de los estériles. No se podía obtener empleo, ni conservarlo, sin el Certificado de Fe Democrática que esa computadora emitía y que entregaba la policía – especializada en Democracia cursos dictados por Dan Mitrione, catedrático norteamericano en Técnicas de Tortura. Hasta para celebrar un cumpleaños era imprescindible la autorización policial. Cada casa fue una celda; se convirtió en campo de concentración cada fábrica, cada oficina, cada facultad".

[280] O art. 1º da Lei nº 15.848 estipula: "Artículo 1º.- Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos y en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto".

Com a aprovação da Lei de Caducidade teve início pelo país um largo processo de discussão pública sobre a validade e os efeitos dessa lei, bem como sobre a possibilidade de responsabilizar penalmente agentes públicos envolvidos em violações de direitos humanos durante o desenrolar do regime ditatorial[281].

Essa discussão com a sociedade uruguaia redundou na organização de dois plebiscitos, realizados nos anos de 1989 e 2009, pelos quais não foi possível a anulação da Lei de Caducidade, mantendo-se a sua plena vigência no país. Em 1989 a lei manteve-se válida

---

("Art. 1º – Reconhece-se que, como consequência lógica dos fatos originados pelo acordo celebrado entre partidos políticos e as Forças Armadas em agosto de 1984 e com o propósito de concluir a transição para a plena vigência da ordem constitucional, caducou o exercício da pretensão punitiva do Estado com relação aos delitos cometidos até 1º de março de 1985 por funcionários militares e policiais, equiparados e assimilados por motivos políticos e por ocasião do cumprimento de suas funções e por ocasião de ações ordenadas pelas autoridades que atuaram durante o período de fato".)

[281] Observa Reati (1997, p. 16) que: "En Uruguay, la represión durante el período militar asumió formas próprias diferentes a las de Argentina, por lo que el proceso conducente a la institucionalización de la impunidad y el olvido tuvo otras características. El control militar de la vida política uruguaya, que comenzó con el estado de guerra interno aprobado en 1972 por el Congreso bajo el gobierno constitucional de Juan María Bordaberry, tuvo etapas de variada intensidad. El estado de guerra interno fue apenas el preludio al golpe militar de junio del siguiente año, que disolvió el parlamento e inició una serie de versiones del poder armado: gobierno cívico-militar de 1973 a 1976; gobierno militar de 1976 a 1980; transición gradual a un nuevo gobierno civil bajo tutela militar de 1980 a 1985. Durante ese tiempo, no se verificaron en Uruguay las desapariciones masivas que caracterizaron la experiencia argentina: 160 uruguayos desaparecieron entre 1971 y 1981, de los cuales 127 en territorio argentino [...]. Sí se sometió en cambio a la población a un estricto sistema de control ideológico (la clasificación de cada ciudadano en tres categorías de 'peligrosidad política'), y se privó de sus derechos civiles a más de diez mil personas. Por otra parte, decenas de miles de uruguayos partieron al exilio, y se alcanzó una tasa de encarcelamiento superior a la de todo otro país latinoamericano, tanto en número de individuos como en longitud de las condenas. Sobre una población total de tres millones de uruguayos, el Servicio de Paz y Justicia estimó en 4.933 los procesados por la justicia militar, y en unos 3.700, los arrestados sin proceso; Amnesty International estimó por su parte en 60.000 las personas que sufieron algún tipo de detención, que podía durar desde unos pocos días hasta varios años, o sea uno de cada cinquenta uruguayos [...]. De allí que el Servicio Paz y Justicia caracterizaría esa política represiva como 'una estrategia de gran encierro aplicada a la sociedad uruguaya entre 1972 y 1985'".

("No Uruguai, a repressão durante o período militar assumiu formas próprias [e] diferentes das da Argentina, pois o processo conducente à institucionalização da impunidade e do olvido teve outras características. O controle militar da vida política uruguaia, que começou com o estado de guerra interna aprovado em 1972 pelo Congresso sob o governo constitucional de Juan María Bordaberry, teve etapas de variada intensidade. O estado de guerra interna foi apenas o prelúdio do golpe militar de junho do ano seguinte, que dissolveu o parlamento e iniciou uma série de versões do poder armado: governo civil militar de 1973 a 1976; governo militar de 1976 a 1980, transição gradual para um novo governo civil sob a tutela militar de 1980 a 1985. Durante esse tempo não se verificaram no Uruguai os desaparecimentos maciços que caracterizaram a experiência argentina: 160 uruguais desapareceram entre 1971 e 1981, dos quais 127 em território argentino [...]. Por um lado, submeteu-se a população a um estrito sistema de controle ideológico (a classificação de cada cidadão em três categorias de 'periculosidade política') e privou-se de seus direitos civis mais de 10.000 pessoas. Por outro lado, dezenas de milhares de uruguais partiram para o exílio e alcançou-se uma taxa de aprisionamento superior a de todos os outros países latinoamericanos, tanto em número de indivíduos como em extensão das condenações. Sobre uma população total de três milhões de uruguais, o Serviço de Paz e Justiça estimou em 4.933 os processados pela Justiça Militar e em 3.700 os presos sem processo; a Anistia Internacional estimou da sua parte em 60.000 as pessoas que sofreram algum tipo de detenção, que podia durar desde uns poucos dias até vários anos, ou seja, um a cada 50 uruguais. [...] Daí, o Serviço Paz e Justiça caracterizaria essa política repressiva como 'uma estratégia de grande aprisionamento aplicada à sociedade uruguaia entre 1972 e 1985'".)

por uma margem de 57% a 43%, o que se repetiu em 2009, quando não foi alcançado o percentual de mais de 50% para possibilitar a sua anulação.

A Constitucionalidade da Lei de Caducidade também foi discutida pela Corte Suprema do Uruguai que, basicamente em dois contextos políticos distintos, pronunciou-se sobre a sua constitucionalidade em casos concretos levados ao seu conhecimento por vítimas e interessados[282].

Em 1988 a Corte Suprema Uruguai, por três votos contra dois, decidiu pela constitucionalidade da mencionada lei, o que afastou naquele momento a possibilidade de processar judicialmente agentes estatais envolvidos em crimes ocorridos durante a ditadura. Entretanto, essa postura do Poder Judiciário não ocorreu em 2009, quando a Corte constitucional uruguaia, em um novo caso, mudou de entendimento e reconheceu a inconstitucionalidade concreta da Lei de Caducidade. Essa decisão possibilitou um avanço na matéria e na abertura de novas ações penais contra militares e torturadores pelo país.

Depois dessa decisão da Corte Suprema do Uruguai houve a promulgação da Lei nº 18.831, em 2011, que teve por finalidade interpretar alguns dispositivos da Lei de Caducidade. A denominada Lei Interpretativa da Lei de Caducidade permitiu que várias investigações, que não foram adiante em decorrência da Lei de Caducidade de 1986, fossem retomadas, dando impulso à responsabilização penal por crimes ditatoriais no país.

Não obstante esses avanços justransicionais, o ano de 2013 representou uma involução nessa temática no Uruguai, o que tem relação com a nova postura da Corte Suprema do Uruguai, que declarou inconstitucional a Lei Interpretativa da Lei da Caducidade, permitindo uma volta à situação de impunidade que antes vicejava no debate. Muitas ações que estavam tramitando foram suspensas no país, havendo certo receio sobre como avançar na dimensão da justiça e da responsabilização no Uruguai.

---

[282] O controle de constitucionalidade das leis no Uruguai, apesar de ser concentrado na Suprema Corte do país, somente produz efeitos no caso concreto em que é discutido. Segundo a Ministra uruguaia Sara Bossio Reig: "Quais são os efeitos da declaração de inconstitucionalidade? A declaração de inconstitucionalidade produz a inaplicabilidade da lei exclusivamente para o caso concreto e somente tem efeito nos procedimentos em que se tenha pronunciado. A lei continuará vigente e será aplicada em todo aquele que não tiver a seu favor uma sentença que declare a referida inconstitucionalidade. A sentença se limitará à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade das disposições em contrário, e somente é feita no caso concreto em que foi aplicada" (BOSSIO, 2007).

7. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO MEMORIALISTA NO BRASIL

7.1. RESPONSABILIZAÇÃO PENAL JUSTRANSICIONAL NO BRASIL: UM CAMINHO AINDA NÃO PERCORRIDO

No contexto latinoamericano, foi no Brasil, no ano de 1964, que ocorreu o primeiro golpe de Estado promovido pelos militares depondo um governo civil democraticamente eleito. Essa forma de intervenção militar na política disseminou-se pelo continente nos anos posteriores, dando azo ao surgimento de uma série de ditaduras militares que reprimiram severamente os seus opositores internos, bem como moldaram costumes e estabeleceram uma memória oficial para o período.

Baseado nas concepções oriundas da doutrina de segurança nacional, o modo como os militares agiram e confrontaram as forças internas de oposição nas diversas nações da América Latina não divergiu muito, sendo correto afirmar que existiu um padrão de atuação e de exercício do poder político pelo elemento castrense.

Superado esse período de exceção e com o transcurso dos respectivos processos de redemocratização, concentrados nas décadas de 1980 e 1990, muitos países dessa parte do globo buscaram promover alguma forma de *accountability* em relação aos seus passados ditatoriais. Nessas sociedades houve o despontar, de maneira espontânea, da necessidade de que o Estado nacional prestasse contas do que sucedeu, justificando como transcorreram tantos crimes e violações de direitos humanos em tão reduzido espaço de tempo. A grande inquietação dos governos democráticos então empossados era como identificar, julgar e punir os agentes estatais envolvidos em maciças violações de direitos humanos durante os respectivos regimes ditatoriais.

Esse estado de coisas gerou uma tensão logo no início do caminhar destas novas democracias: afinal, como harmonizar um desejo difuso de conhecer a verdade sobre o período ditatorial e punir eventuais responsáveis com a vontade de apagar um passado de crimes e violações de determinados segmentos sociais?

Como visto, alguns países conseguiram superar esse dilema, levando adiante medidas importantes no campo da responsabilização penal individual dos autores dessas violações, mas outros, a exemplo do Brasil, pouco ou quase nada fizeram. O Brasil, da mesma forma que a Espanha – que ainda reluta em investigar os desmandos criminosos da ditadura

franquista –, possui uma larga dívida com o seu passado ditatorial e com as suas vítimas que permanecem esquecidas.

O caso brasileiro é um paradigma de omissão e atraso no que toca à dimensão da justiça e à responsabilização por crimes ditatoriais. Mesmo passados mais de 50 anos do início do regime militar, nenhum agente estatal foi responsabilizado, quer penal, quer civilmente, pelos delitos então cometidos durante sua vigência.

Fazendo referência às primeiras medidas governamentais para lidar com o passado ditatorial brasileiro, em uma realidade que não teve grandes alterações até o presente no que toca à responsabilização penal dos envolvidos, aduz Pereira (2010, p. 242) que:

> Medidas significativas na área da Justiça Transicional só vieram a ocorrer no Brasil após a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Fernando Henrique foi o primeiro Presidente eleito após o fim do regime militar que havia feito oposição genuína à ditadura. Sob sua liderança, o Congresso brasileiro autorizou a criação de uma comissão incumbida de examinar as acusações de mortes e desaparecimentos cometidos pelo Estado no período da ditadura. A comissão deu início aos trabalhos em 1996, examinou os casos de 360 pessoas e acabou votando pela indenização de 284 delas, com base no fato de terem sido mortas pelas forças de segurança [...]. No entanto, os resultados do trabalho da comissão jamais foram publicados oficialmente pelo governo, como ocorreu na Argentina e no Chile [...]. O governo parecia ter medo de dar publicidade a esta modesta e atrasada resposta à violação dos direitos humanos cometida no passado. Essa tímida abordagem da questão não mudou com a posse do governo Lula em 2003.

Esse lento avançar da Justiça de Transição no Brasil pode ser explicado, dentre outros fatores, por ainda se fazer fortemente presente no cenário político nacional essa tradição conciliatória, já estudada em momento anterior do texto, no trato das grandes questões nacionais.

Ao falar-se em conciliação como tradição no Brasil, bem como a relacionar ao debate sobre a Lei de Anistia e ao estabelecimento da Justiça de Transição no país, não se tem por objetivo defender que a Lei nº 6.6683/79, assim como todo o processo político prévio e posterior à ditadura brasileira, tenha sido fruto de uma grande conciliação nacional pensada e deliberada em um ambiente de liberdades civis e livre expressão do pensamento.

Ao contrário, percebe-se que a interpretação mais correta, para o que houve naquela quadra histórica, é a de ocorreu o acordo possível entre forças desiguais e com desígnios diferentes, mas que convergiram para viabilizar uma transição política no Brasil.

A noção de "tradição conciliatória" remete a uma prática política reiterada de consenso pelo alto, excludente das forças populares, elitista e que reflete a imposição da

vontade de uma classe ou grupo social sobre outro notoriamente mais fraco. Não equivale nem se estabelece como uma composição entre iguais.

Essa manifestação política vem-se repetindo na história nacional, havendo marcos da sua existência tanto no plano teórico quanto prático na vida política brasileira. É possível identificá-la no atual estágio da vida brasileira em que se luta pelo estabelecimento de uma Justiça de Transição.

Ademais, não há como negar que, do mesmo modo como ocorreu em etapas anteriores da história pátria, interesses diversos da realização da justiça e da responsabilização impediram e vêm obstaculizando um efetivo desenvolvimento do debate justransicional no país. Há uma renovação constante dessa imposição conciliatória, sendo um fato que antecede a saída dos militares da direção formal do Estado.

Dentro desse contexto, uma explicação pertinente foi apresentada pela socióloga Maria Celina D'Araújo (2012), que levantou a tese de que as Forças Armadas exerceriam um estável poder de veto sobre o tema da anistia política no Brasil. Para a socióloga, esse poder de veto caracteriza-se como um poder de fato, praticado tanto antes quanto depois do fim da ditadura, o que impediria uma revisão da Lei de Anistia e de um avanço efetivo de uma Justiça de Transição no Brasil.

Para D'Araújo (2012), a corporação militar, em virtude da grande autonomia que detém, aliada a uma baixa cultura de respeito aos direitos humanos no país, exerceria o papel de um *veto player*, impedindo qualquer discussão que busque questionar a Lei de Anistia e os privilégios de que o estamento militar desfruta.

Tecendo comentários sobre o que seria o papel de *veto player* dos militares, sustenta D'Araújo (2012, p. 585) que:

> Desde a Lei de Anistia de 1979, várias medidas foram tomadas visando à reconciliação e à reparação. Todavia, nenhuma iniciativa foi bem sucedida quando se tratou de apurar responsabilidades. O Brasil optou por medidas gradativas que refletiram sua precariedade na cultura de direitos humanos, e garantiram até meados de 2012 a impunidade. Isso destoa, como vimos, de outras experiências de países vizinhos, que mesmo tendo uma Lei de Anistia em vigor, usaram as leis ordinárias para punir torturadores, como no caso do Uruguai e do Chile. Até o momento, está em andamento no Brasil um precário processo de controle civil e democrático sobre as Forças Armadas, com os limites impostos nas negociações para o fim do regime e na Lei da Anistia. Os militares ainda recebem tratamento diferenciado em vários aspectos, como uma justiça corporativa e um sistema próprio e generoso de aposentadorias e de assistência social se comparado ao resto do país. Além disso, mantêm controle sobre o Ministério da Defesa e sobre a definição da educação e da estratégia de defesa. Com apoio civil e do Judiciário, têm mantido o poder de veto quando se trata de discutir o desrespeito aos direitos humanos durante a ditadura. O poder das Forças Armadas no tema da anistia vai além, portanto, das questões de transição. Tem a ver com o tipo de relações civil-militares gestadas no país desde a

> fundação da República, quando as Forças Armadas se transformam em ator político relevante. Desde então, com maior ou menor peso, os militares vêm tentando manter um padrão de autonomia quando se trata de definir seus interesses corporativos. Isso tem a ver com orçamentos, carreira, educação militar, definição de ameaças e estratégias e, certamente, com sua atuação durante a ditadura. Mesmo com a redemocratização, nenhum governo civil ousou encarar com determinação o tema da subordinação dos militares ao poder civil e democrático.

Com essa expressão D'Araújo (2012) consegue bem caracterizar uma das facetas do atual estágio da tradição conciliatória brasileira, relacionando-a ao debate justransicional que vem sendo desenvolvido no país. Para a autora, o poder militar continua a exercer grande influência na vida política nacional, ainda que muitos não percebam isso, e tem impedido medidas de responsabilização justransicional[283].

Não só o setor militar, mas outros segmentos da sociedade brasileira também têm mostrado muita resistência à revisão da Lei de Anistia de 1979, bem como a possibilidade de se processar judicialmente os responsáveis por crimes e violações ditatoriais.

Essa postura explica o resultado de pesquisas como as realizadas pelo Instituto Datafolha, que, avaliando a Presidente Dilma Rousseff no mês de dezembro de 2014, constatou dados preocupantes quanto à presença de uma mentalidade pró-ditatorial em uma porcentagem relevante do universo de pesquisa entrevistado (DATAFOLHA, 2014).

Segundo a pesquisa, ocorrida nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014, 15% dos entrevistados afirmaram para os pesquisadores que tanto fazia se o governo no Brasil era uma democracia ou uma ditadura. Outros 12% acreditavam que, em certas circunstâncias, é melhor uma ditadura do que um regime democrático, enquanto 7% não sabiam opinar ou não entenderam a pergunta formulada (DATAFOLHA, 2014).

Esta pesquisa recente do Datafolha realizada perto da divulgação do relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que se deu no dia 10 de dezembro de 2014, demonstra como os temas da anistia e da ditadura ainda são polêmicos no Brasil, sendo ainda mais problemática a discussão sobre o estabelecimento de uma responsabilização justransicional por crimes ditatoriais.

---

[283] Referindo-se ao poder de ingerência dos militares na vida política brasileira, afirma D'Araújo (2012, p. 586) que: "Pode-se dizer que durante o governo José Sarney houve uma tutela militar, que foi diminuindo nos governos seguintes, sem que a autonomia fosse alterada. O único governo que ousou enfrentar os militares redefinindo instituições foi o de Collor de Mello, marcado, contudo, pela instabilidade política. Nos governos seguintes, consolidou-se um *modus operandi* entre o Presidente e Forças Armadas, no sentido de que não seriam 'incomodadas' com temas 'delicados' e, logo, não incomodariam o Presidente. Como o risco de golpes militares deixara de existir, abriu-se mão de uma política de efetivo controle civil. Foi apenas no governo Lula da Silva que esse pacto pareceu ter sido alterado por parte de alguns setores do Poder Executivo. Não por acaso, foi também nesse governo que mais concessões foram feitas à autonomia militar".

Na verdade a pesquisa mencionada leva a certa perplexidade: como aceitar que um país que se define como uma das maiores democracias da América Latina tenha apenas pouco mais de 60% da população professando e desejando diretamente os valores democráticos?

Acrescente-se, no âmbito desta discussão, existir uma forte resistência do Poder Judiciário no tema da responsabilização de agentes estatais por crimes ditatoriais. Hoje tramitam algumas ações judiciais, no âmbito da Justiça Federal e das justiças estaduais, em que se discute, mesmo estando em plena vigência a Lei de Anistia, a possibilidade da responsabilização penal e civil de agentes estatais envolvidos em crimes e violações durante o regime militar iniciado em 1964.

Em relação à responsabilização civil de agentes estatais já houve um considerável avanço no país, pois já existem julgados reconhecendo essa possibilidade. O fundamento dessas decisões é que a Lei de Anistia não abarcou a esfera civil, cingindo-se, exclusivamente, ao aspecto penal, o que já foi referendado pelas instâncias superiores.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 9 de dezembro de 2014, adotou esse entendimento e confirmou, em sede recursal, as decisões proferidas pela primeira e segunda instâncias da Justiça estadual paulista, no bojo de uma ação declaratória, proposta por cinco integrantes da família Teles, em face de um coronel reformado do Exército brasileiro.

Essa ação tornou-se um *leading case* no Brasil, pois pela primeira vez houve o reconhecimento, em uma ação declaratória ajuizada por familiares e antigos presos políticos, da existência de relação jurídica de responsabilidade civil em caso envolvendo um ex-militar acusado de torturas durante o regime ditatorial.

Nos autos do REsp nº 1434498/SP[284], o STJ decidiu que Carlos Alberto Brilhante Ustra, que foi o comandante em São Paulo do Destacamento de Operações Internas – Centro

[284] Do portal eletrônico do STJ consta notícia que vale transcrição: "Por três votos a dois, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) referendou as decisões de primeiro e segundo graus da Justiça paulista que reconheceram a existência de relação jurídica de responsabilidade civil entre um coronel do Exército e ex-presos políticos, em razão da prática de ato ilícito durante a ditadura militar. Acompanhando o voto divergente do ministro Paulo de Tarso Sanseverino, a maioria do colegiado concluiu que não há qualquer contradição jurídica entre a lei que anistiou os torturadores, impedindo que sejam responsabilizados penalmente, e a pretensão civil de se declarar a existência de ato ilícito. No caso julgado, um grupo de ex-presos políticos ajuizou ação meramente declaratória de ocorrência de danos morais (sem pedido de indenização) contra o Coronel reformado do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra, comandante do DOI-Codi em São Paulo no período de setembro de 1970 a janeiro de 1974. Sustentaram que o coronel agiu com dolo ao cometer ato ilícito passível de reparação, causando-lhes danos morais e à integridade física. A ação foi julgada procedente pelo juízo de primeiro grau e mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) em grau de apelação. O militar recorreu ao STJ, alegando, entre outros pontos, que a pretensão estaria prescrita e que não haveria interesse processual em função da Lei da Anistia (Lei 6.683/79). Para o ministro Paulo de Tarso Sanseverino, a pretensão formulada pelos demandantes está em plena consonância com um Estado Democrático de Direito, que busca resgatar a sua memória acerca de gravíssimos fatos ocorridos no período militar iniciado em 1964. 'A recuperação da memória histórica é fundamental para uma nação evitar que essas graves violações aos direitos humanos voltem a ocorrer', ressaltou em seu voto-vista" (SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014).

de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) no período de setembro de 1970 a janeiro de 1974, era responsável pelas torturas e maus tratos sofridos pelos autores. Segundo o tribunal o réu, com a sua conduta reprovável, fez surgir uma relação jurídica de responsabilidade civil, nascida da prática de um ato ilícito e que era geradora de danos morais.

Ademais, há que se registrar que o Ministério Público Federal (MPF) vem ajuizando várias ações civis públicas buscando que seja estabelecida a responsabilidade civil do Estado brasileiro, bem como dos agentes estatais que são responsáveis por atos ilícitos graves que ocorreram durante o período ditatorial[285].

Caminho diverso vem sendo percorrido no plano da responsabilização penal, pois até a presente data, apesar de louváveis e corajosas iniciativas para a realização da justiça, não houve nenhuma evolução mais substancial nessa forma de responsabilidade. São a omissão e, sobretudo, um desejo de forçar o esquecimento do passado ditatorial brasileiro que vem prevalecendo e pautando muitas medidas que foram adotadas tanto por setores da sociedade civil quanto por instituições governamentais.

Contribuiu para reforçar essa lacuna de responsabilização o julgamento desfavorável proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2010, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/DF que questionava a validade da Lei de Anistia.

Nessa ação de controle de constitucionalidade, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em petição firmada pelos advogados Fábio Konder Comparato e Maurício Gentil Monteiro, após contestar a interpretação equivocada que vinha sendo praticada no país, desde a publicação da Lei nº 6.683/1979, requereu ao STF que fosse realizada uma:

> Interpretação conforme à Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar (1964/1985).

Como já exposto na primeira parte do trabalho, o STF julgou improcedente o pedido constante da ADPF nº 153/DF e manteve no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 6683/79. A postura adotada pelo STF divergiu de uma sólida e pacífica jurisprudência internacional na

[285] Segundo consta do portal eletrônico da Procuradoria Regional da República da 3ª Região, foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal seis ações civis públicas (Caso DOI-CODI/SP, Caso Manoel Fiel Filho, Caso Ossadas de Perus, Caso Desaparecidos Políticos-IML-DOPS-Prefeitura de SP, Caso Policiais Civis no DOI-CODI/SP, Caso OBAN), em tal seara (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2008).

seara dos direitos humanos que não confere validade jurídica às chamadas "leis de autoanistia". A Lei de Anistia brasileira pode ser incluída nessa categoria normativa.

A Lei de Anistia brasileira também foi analisada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Coidh), no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2009. A Corte, exercendo um controle de convencionalidade[286], julgou que a lei brasileira estava em desconformidade com

[286] Sobre o surgimento e o modo como se desenvolveu o controle de convencionalidade, no âmbito da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, afirma Ibáñez Rivas (2012, p. 104) que: "En el año 2006, al resolver el caso *Almonacid Arellano y otros* respecto del Estado de Chile, el Tribunal declaró que el Poder Judicial chileno aplicó una norma que tuvo como efecto el cese de las investigaciones y el archivo del expediente de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano, dejando en la impunidad a los responsables. En dicha oportunidad, la Corte Interamericana consideró el supuesto en el cual 'el [Poder] Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana', frente a lo cual 'el [Poder] Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella'. Si bien la Corte declaró '[ser] consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, [...] obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico', recordó que 'cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermad[o]s por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos'. Para ello, el Tribunal indicó que el Poder Judicial debe ejercer 'una especie' de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana. Aunado a ello, el Tribunal estableció que 'el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana'. Como fundamento de tal afirmación, la Corte citó su *Opinión Consultiva sobre la Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención*, recordando lo dispuesto por el ya citado artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Casi dos meses después, en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)* respecto del Perú, la Corte enfatizó que los órganos del Poder Judicial deben ejercer ya no 'un cierto' control conforme se indicó en *Almonacid Arellano y otros*, sino un control 'de convencionalidad'".

("No ano de 2006, ao resolver o caso *Almonacid Arellano e outros* a respeito do Estado do Chile, o Tribunal declarou que o Poder Judiciário chileno aplicou uma norma que teve como efeito o cessamento das investigações e o arquivamento do expediente da execução extrajudicial do senhor Almonacid Arellano, deixando impunes os responsáveis. Nessa oportunidade, a Corte Interamericana considerou a possibilidade segundo a qual 'o [Poder] Legislativo falha em sua tarefa de suprimir e/ou não adotar leis contrárias à Convenção Americana', frente à qual 'o [Poder] Judiciário permanece vinculado ao dever de garantia estabelecido no Art. 1.1 da mesma [Convenção] e, consequentemente, debe abster-se de aplicar qualquer normativa contrária a ela'. Se bem que a Corte declarou que '[ser] consciente de que os juízes e os tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, [...] [são] obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico', recordou que 'quando um Estado ratificou um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que os obriga a zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos devido à aplicação de leis contrárias a seus objeto e fim e que desde o início carecem de efeitos jurídicos'. Para isso, o Tribunal indicou que o Poder Judiciário deve exercer 'uma espécie' de 'controle de convencionalidade' entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana. Somando-se a isso, o Tribunal estabeleceu que 'o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que do mesmo fez a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana'. Como fundamento de tal afirmação, a Corte citou sua *Opinión Consultiva sobre la Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* [*Opinião Consultiva sobre a Responsabilidade Internacional pela Expedição e pela Aplicação de Leis Violadoras da Convenção*], recordando o disposto pelo já citado art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Quase dois meses depois, no caso *Trabalhadores Parados do Congresso (Aguado Alfaro e outros)* com respeito ao Peru, a Corte enfatizou que os órgãos do Poder Judiciário devem exercer já não 'um certo' controle conforme se indicou em *Almonacid Arellano e outros*, mas um controle 'de convencionalidade'".)

a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a sua observância e formalizando várias recomendações ao Estado brasileiro.

Essa contradição entre o julgamento do STF e a decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, mesmo havendo paradigmas internacionais claros que negam validade jurídica às denominadas "leis de autoanistia", e a existência de tratados internacionais firmados pelo Brasil em matéria de proteção de direitos humanos demonstram como ainda é espinhoso, mas não impossível, o estabelecimento de uma responsabilização penal justransicional no país[287].

É no sentido de tornar efetiva a dimensão da responsabilização penal, ainda que reconheça a existência de divergência jurisdicional quanto ao tema, que o Ministério Público Federal (MPF) vem ajuizando várias ações penais em face de torturadores e agentes da repressão. O intuito da instituição ministerial é fazer valer a decisão proferida pela Corte Interamericana de Direito Humanos no caso *Gomes Lund vs. Brasil*.

O MPF tem enfrentado grande resistência do Poder Judiciário nacional nessa temática, mas as investigações prosseguem e as demandas continuam sendo apresentadas[288].

---

[287] Referindo-se aos constrangimentos oriundos da decisão do STF e o desrespeito a decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos aduz Peixoto (2011, p. 14) que: "Ao que tudo indica, a contradição flagrante entre a decisão do STF e a sentença da CorteIDH continuará a gerar constrangimento internacional ao país. De fato, o STF é o intérprete maior das normas brasileiras e, na prática, tem o poder de negar efetividade às obrigações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, o STF não tem o condão de resolver a contradição, que permanece, entre obrigações juridicamente vinculantes assumidas pelo Estado e sua não aplicação interna. Essa contradição gera o que os juristas chamam de responsabilidade internacional do Estado, ou seja, o Brasil permanecerá em mora com o sistema internacional até a implementação cabal da sentença da CorteIDH. Essa contradição, assumida pelo STF com base numa argumentação jurídica (a recepção da Lei de Anistia), não pode ser explicada apenas pela exegese de textos legais. A própria decisão do STF acaba referindo-se ao contexto político da época da Lei de Anistia, seu caráter 'amplo, geral e irrestrito', lançando mão assim de argumentos que são muito mais políticos do que jurídicos.

A decisão do STF contribui para reforçar, pela via da manifestação oficial do órgão máximo do Judiciário, uma interpretação da Lei da Anistia que tende a reforçar uma memória coletiva oficial marcada pelo esquecimento-manipulação e pelo esquecimento-negação anteriormente referidos. Longe de pautar-se pela aplicação neutra da lei, envolve argumentos aparentemente jurídicos em uma argumentação que é fundamentalmente política que, conscientemente ou não, é também uma política da memória. A CorteIDH, por seu turno, possui como princípio fundamental o texto da CADH [Convenção Americana de Direitos Humanos], internalizada no Direito brasileiro, e as obrigações dela decorrentes. Ao ressaltar um raciocínio jurídico particular, ou seja, da defesa dos direitos humanos, põe em evidência a distância entre a realidade e o ideal da Convenção. Embora ambos os órgãos sejam judicantes, a CorteIDH pautou-se mais claramente pelo dever-ser, ao passo que o STF se deixou levar por um realismo político próprio do ser".

[288] Em obra que faz um relato das iniciativas já tomadas pelo Ministério Público Federal visando à responsabilização penal, sustentando a necessidade de punir os crimes da ditadura, afirma Marx (2014, p. 335): "Como bem expressa o relato acima feito, o MPF, principalmente após a criação do GT [Grupo de Trabalho] Justiça de Transição, vem buscando cumprir sua parte na obrigação que o Estado brasileiro tem de prestar justiça às vítimas dos abusos estatais em nossa última ditadura militar. No entanto, para além da dificuldade representada pela distância entre os fatos e a investigação, também uma postura conservadora do Poder Judiciário, que tem sido muito reticente em aceitar as teses ministeriais, não demonstrando maior comprometimento com o 'controle de convencionalidade', tem se demonstrado um difícil obstáculo a vencer.

7.2. MEMÓRIA PAUTADA E REPARAÇÃO NO ATUAL ESTÁGIO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA

Se nas dimensões da justiça e da responsabilização penal existem grandes obstáculos que necessitam ser superados para que o Brasil possa promover uma política justransicional integral, avançando de maneira efetiva no tema, o mesmo não pode ser dito das outras dimensões que compõem a Justiça de Transição brasileira.

Nos campos da memória e da reparação o país vem promovendo medidas importantes que tem exercido impacto na sociedade nacional. Em matéria justransicional há uma clara opção governamental pelo caminho das reparações financeiras, pelo resgate e pela promoção de uma memória política.

O Brasil desenvolveu um amplo programa de reparações, baseado em um princípio de responsabilidade difusa, que incumbe ao Estado nacional o dever de indenizar as vítimas e demais pessoas prejudicadas pelo regime militar iniciado em 1964. No entanto, não exigiu o governo para o pagamento dessas indenizações que os responsáveis pelas violações e crimes ditatoriais fossem identificados e responsabilizados por seus atos.

Para Batista, Boiteux e Hollanda (2010, p. 8):

> No Brasil, as demandas por verdade e punição não alcançaram forma política expressiva. Caso típico de *blanket amnesty*, o modelo de transição brasileiro originalmente negligenciou a demanda por esclarecimento dos crimes passados e, duas décadas depois, acolheu um princípio de responsabilidade difusa, legada indistintamente ao Estado, sem identificação de operadores individuais. Diferentemente do caso argentino, coube às vítimas, e não ao próprio Estado, a prova da sua condição de vítima, como se o interesse pelo reconhecimento desta identidade fosse privado, e não público. A suposição de fundo era a de que a novidade democrática, por si só, instauraria um novo tempo da política. Toda reedição do passado traria consigo o risco político dos rancores.

Essa forma parcial de lidar com o passado ditatorial brasileiro enfatizando a dimensão da memória em detrimento de medidas de responsabilização penal leva à

Além disso, não se pode olvidar [de] que, ao negar andamento às ações penais, essas decisões marcam o descumprimento da sentença da CorteIDH no caso 'Gomes Lund e outros *vs*. Brasil', além de representar uma nova violação da Convenção Americana de Direitos Humanos".

constatação, defendida no transcurso deste trabalho, de que a Justiça de Transição adotada no país pode ser caracterizada como uma Justiça memorialista[289].

Com essa afirmação procura-se esclarecer que é praticado no país um modelo justransicional que realça a promoção da memória política e o viés da reparação financeira, como os seus eixos constitutivos principais, não havendo grande preocupação em estabelecer-se algum tipo de responsabilização penal pelas violações ditatoriais ocorridas.

A Justiça de Transição brasileira vem prescindindo da responsabilização penal e promove um conjunto de políticas públicas compensatórias, que afastam a discussão imediata sobre crimes e violações ditatoriais, sob o frágil argumento da vigência da Lei de Anistia e da necessidade de preservar uma reconciliação nacional.

Essa lógica do resgate da memória política e da reparação é observada em diversos momentos da história justransicional brasileira. Na primeira parte deste trabalho foi realizada uma análise mais pormenorizada de como as dimensões da memória e da reparação vieram sendo construídas legislativamente no país, bem como os seus reflexos para o estabelecimento de uma Justiça de Transição com feições nacionais.

Para realizar essa tarefa foi abordado o contexto de promulgação da Lei de Anistia, da EC nº 26/85 e das leis nº 9.140/95 e 10.559/02 que criaram, respectivamente, a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) e a Comissão de Anistia (CA). Esse conjunto

---

[289] Sobre essa relação entre Direito, memória e política na discussão sobre a Justiça de Transição no Brasil, é pertinente a seguinte passagem da professora Cecília MacDowell Santos: "Em dois aspectos considero a abordagem da Justiça de Transição importante para a compreensão das mobilizações jurídicas que envolvem a memória política. Primeiro, o *contexto político* é um elemento fundamental que molda e é moldado pelas medidas de justiça, donde a relação de interdependência entre o Direito e a política. Segundo, o Direito contribui para a *construção* da memória política e da história, e o faz de maneira *seletiva* [...]. O trabalho da justiça, como afirma W. James Booth [...],é simultaneamente um trabalho da memória, donde o autor referir-se ao binômio 'justiça-memória'. A exemplo da narrativa histórica e memorialística, a narrativa jurídica é retrospectiva, seletiva e envolve relações de poder e contestação [...]. Dado que o discurso jurídico estabelece *responsabilidades* e *sanções*, o Direito distingue-se, segundo Booth, por constituir um 'regime de temporalidade': 'decide sobre os crimes que permanecerão para sempre acionáveis (imprescritíveis), as injustiças que ficarão completamente fora do alcance da esfera de ação jurídica, bem como os crimes (através da ação na esfera política) que ficarão sujeitos à anistia ou ao esquecimento judicial' [...]. Nesse sentido, torna-se fundamental examinar as relações de poder que tecem as práticas dos tribunais e a ação política nos processos de constituição da memória política. No entanto, a abordagem dominante da Justiça de Transição apresenta algumas limitações teóricas e analíticas. Uma das questões a ser problematizada refere-se à maneira como se pensa a relação entre o Direito e a política. Ao contrário do argumento de Teitel, no sentido de que o Direito está mais influenciado pelo contexto político nos momentos de transição, os estudos críticos do Direito mostram que o Direito e a política estão intimamente ligados em qualquer contexto político. Os processos criminais que tramitaram na Justiça Militar brasileira, entre março de 1964 e abril de 1979, estavam tão influenciados pelo contexto político repressivo daquele momento quanto a Lei de Anistia de 1979 foi moldada pelo contexto político da chamada 'abertura lenta, gradual e segura'. No mesmo sentido, as recentes ações civis declaratórias contra torturadores também são influenciadas pelo contexto político que atualmente se considera 'democrático' e que é marcado pela globalização dos direitos humanos e do paradigma de Justiça de Transição" (SANTOS, 2010, p. 132-133).

de dispositivos legais é de fundamental importância para entender o caráter memorialista da Justiça de Transição no Brasil.

Essas leis e várias outras políticas governamentais adotadas pela União, notadamente no âmbito do Ministério da Justiça, e também promovidas por governos estaduais e municipais, de diferentes unidades federativas, permitem verificar que houve um interesse do Estado em divulgar e debater esse passado de violações ditatoriais.

No entanto, foram iniciativas parciais que propuseram uma memória pautada, isto é, um resgate limitado, adstrito a uma leitura oficial sobre esse período que reconhecia crimes e violações de direitos humanos, mas não apontava os seus autores. A legislação produzida e as políticas públicas adotadas não tocam na questão da responsabilização penal, a qual permanece como um impasse a ser eventualmente superado fora da arena estritamente governamental.

É nesse ponto que ganha importância o envolvimento crescente da sociedade civil no debate justransicional, pois as medidas governamentais e a legislação até o momento editada são insuficientes para fomentar uma memória política adequada sobre o período ditatorial. Há um grande déficit no Brasil em tal seara.

A sociedade civil surge como um espaço mais propício para o desenvolvimento da discussão justransicional, pois privilegia não só a produção da memória política sobre o período, mas exige também justiça e punição para os culpados.

É interessante destacar que o envolvimento dessa esfera da vida pública alargou-se, não se restringindo, no presente momento, ao meio acadêmico e aos movimentos de vítimas e familiares de desaparecidos da ditadura; ele engloba na atualidade outros segmentos sociais, a exemplo dos mais jovens, que não vivenciaram esse período de exceção constitucional.

A inserção desses novos atores sociais, com valores e uma bagagem cultural e ideológica bastante diversa, permitiu o desencadear de novas formas de ação política contra o esquecimento e pela promoção da memória. Os jovens não apenas querem conhecer, para ter um referencial teórico sobre esse período obscuro da história nacional, mas têm por proposta primordial influir em favor de mudanças efetivas em tal situação de impasse justransicional que ainda vigora no Brasil.

Um dos exemplos mais típicos da participação dos jovens nessa discussão, mesmo um retrato de sua forma de inserção política, são os "escrachos" realizados por movimentos sociais de estudantes secundaristas e universitários por todo o país.

Os "escrachos" são formas de atuação política realizadas por jovens que buscam divulgar para a sociedade brasileira as violações e os crimes cometidos durante o período

ditatorial iniciado em 1964[290]. Com troça e muito humor identificam e caçoam dos torturadores e agentes da repressão, muitos hoje idosos aposentados ou integrantes da reserva militar, responsáveis por odiosas condutas criminosas.

Sob o lema "Se não há justiça, há esculacho popular", os seus promotores realizam manifestações nas imediações das residências e dos locais de trabalho desses torturadores e de pessoas ligadas à repressão política, procurando tornar visível tal situação de impunidade e de falta de justiça que ainda impera no horizonte justransicional brasileiro.

Nas palavras de Teles (2012):

> Este tipo de manifestação começou na Argentina, por volta de 1995, organizada pelo movimento HIJOS (sigla para "Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio", integrado essencialmente por filhos ou jovens parentes de mortos e desaparecidos políticos) para denunciar torturadores que haviam sido indultados durante o governo do Presidente Carlos Menem. O alvo era o contexto de impunidade e visava a mobilização da opinião pública, bem como a condenação moral dos agentes da repressão. Hoje, a Argentina tem 237 condenados e 778 processados. Houve uma combinação de movimentos sociais em luta, com ações judiciais internas e na Corte da OEA e a decisão política do governo dos Kirchner em apoiar, via ação da bancada do governo no Congresso Nacional, as mudanças necessárias na lei para que o Judiciário se obrigasse a julgar os crimes da ditadura. Com o lema "Se não há justiça, há esculacho popular", dezenas de manifestantes estiveram na porta da casa e no bairro do ex-diretor do Instituto Médico Legal de São Paulo, Harry Shibata, quem assinou diversos laudos de morte de oposicionistas ao regime militar corroborando falsas versões, como a de suicídio do jornalista Vladimir Herzog.

Um movimento social que se vem destacando com essas iniciativas é o Levante Popular da Juventude, nascido no ano de 2006 no estado do Rio Grande do Sul, e que se constitui no maior articulador dessa modalidade de política de memória no Brasil. Muitas foram as manifestações organizadas por esse coletivo por todo o país visando a superar essa lacuna de responsabilização penal[291].

---

[290] Os escrachos surgiram na Argentina, no contexto de luta contra o esquecimento dos crimes ditatoriais no país. As mobilizações foram organizadas pela entidade civil HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), que agrupa filhos de desaparecidos políticos argentinos, espalhando-se rapidamente pelo restante da América Latina.

[291] Referindo-se à menção honrosa que foi recebida pelo movimento Levante Popular da Juventude, durante a 18ª edição do Prêmio de Direitos Humanos no ano de 2012, em virtude da realização dos escrachos de torturadores e agentes da repressão promovidos em vários estados da federação, aduzem Soares e Quinalha (2013) que: "Em dezembro de 2012, na 18ª edição do Prêmio Direitos Humanos 2012, promovido pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, o Levante Popular da Juventude foi o homenageado com uma Menção Honrosa. Está explicado na *Revista* sobre o evento que este 'prêmio consiste na mais alta condecoração do governo brasileiro a pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvam ações de destaque na área dos Direitos Humanos'. Na mesma *Revista*, na apresentação do Levante, consta: 'Nascido no Rio Grande do Sul em 2006, o Levante Popular da Juventude é um movimento social que tem por objetivo organizar os jovens. Para tanto, o coletivo busca articular três sujeitos aparentemente distintos, mas muito próximos em sua essência: o Movimento Estudantil, o Movimento Camponês e o Movimento Popular Urbano. Em 2012 é realizado o 1° Acampamento Nacional do Levante Popular da Juventude, em Santa Cruz do Sul (RS), que reuniu

Ademais, importa notar que os "escrachos", além de serem um importante instrumento de ação política que resgata a memória sobre o período militar e que aponta culpados, também funcionam como um vultoso fator de coesão social e de ressignificação da memória. Os "escrachos" permitem juntar, em um mesmo movimento contestatório, indivíduos e grupos sociais detentores de percepções e perspectivas memorialistas diversas – o que, por si só, já é elemento valioso para o enriquecimento de tal ação política.

Adotando o conceito sociológico de "memória coletiva", proposto por Maurice Halbwachs (2006)[292], em sua interação com a noção de "memória individual", pode-se perceber como os escrachos, mesmo realizados por jovens que não vivenciaram o período militar, vêm-se constituindo em uma das mais relevantes ações de difusão e construção de uma memória política sobre a história recente brasileira[293].

Outra questão a considerar é que a Justiça de Transição no Brasil ainda se apresenta, no atual cenário político nacional, como um espaço de disputa para o estabelecimento de uma memória coletiva sobre o período militar ditatorial.

1.200 jovens de 17 Estados do Brasil. O Levante Popular centra sua atuação na luta pelo direito à verdade e à memória, na garantia da soberania popular e no combate a todas as formas de preconceito'. A homenagem ao Levante foi em razão da série de esculachos (ou escrachos) que esse coletivo organizou contra torturadores e agentes da repressão da ditadura militar (1964-1985) por diversos estados do Brasil. Outros grupos, como a Frente pelo Esculacho Popular (FEP), também têm promovido diversas ações dessa natureza. Os participantes desses movimentos se reúnem para denunciar e expor publicamente, sobretudo aos vizinhos, a participação dos torturadores da ditadura militar que não foram processados por seus crimes pelo sistema de justiça e que até hoje estão impunes. Criatividade e justiça dão o tom e o sentido do Levante e dos outros movimentos similares. O mote central que inspira essa forma de ação política é omissão do Estado brasileiro em fazer justiça e revelar a verdade sobre os acontecimentos mais violentos da ditadura. Por isso, enquanto os que cometeram os crimes mais bárbaros durante esse período não respondem judicialmente pelos seus atos, esses grupos se organizam para apontar à comunidade que ali naquela rua, naquele bairro, vive (tranquilamente?!) alguém que torturou, matou ou fez pessoas desaparecerem. É um recurso extremo, mas democrático e legítimo, especialmente porque rompe com a cultura do silêncio e do esquecimento".

[292] Em sua obra, Maurice Halbwachs nega a existência de uma memória exclusivamente individual, subjetiva, pois esta sempre é construída em sua relação de pertencimento a um grupo social.

[293] Comentando a relação que se estabelece entre a memória e a história, aduz Pierre Nora (1993, p. 9) que: "Memória, história: longe de serem sinônimos, tomamos consciência que tudo opõe uma à outra. A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. Porque é afetiva e mágica, a memória não se acomoda a detalhes que a confortam, ela se alimenta de lembranças vagas, telescópicas, globais ou flutuantes, particulares ou simbólicas, sensível a todas as transferências, cenas, censura ou projeções. A história, por que operação intelectual e laicizante, demanda análise e discurso crítico. A memória instala a lembrança no sagrado, a história a liberta e a torna sempre prosaica. A memória emerge de um grupo que ela une, o que quer dizer, como Halbwachs o fez, que há tantas memórias quanto grupos existem, que ele é, por natureza, múltipla e desacelerada, coletiva, plural e individualizada. A história, ao contrário, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá uma vocação para o universal. A memória se enraíza no concreto, no espaço, no gesto, na imagem, no objeto. A história só se liga às continuidades temporais, às evoluções e às relações das coisas. A memória é um absoluto e a história só conhece o relativo".

Essa conclusão decorre de que a maior parte da legislação produzidas em tal seara e as medidas governamentais até recentemente adotadas apontavam para uma memória pautada, limitada, que insistia na necessidade de que fosse assegurada uma reconciliação nacional como forma mais eficaz de viabilizar o sucesso de uma política justransicional no país e a consolidação da democracia[294].

Essa ênfase na reconciliação nacional, que fomentou um amplo programa estatal de reparações financeiras, e que foi absorvida e aceita pelos setores militares e civis que defendem a manutenção da Lei de Anistia, contrapõe-se hoje a uma memória que vem sendo revigorada no interior da sociedade civil. Há um desejo difuso na sociedade de revisar esse passado de esquecimento e de falta de justiça, permitindo novos marcos memorialísticos.

Essa disputa em torno da memória política brasileira sobre o período ditatorial teve, no ano de 2010, um incremento com o despontar de duas decisões judiciais que analisaram a Lei de Anistia. A primeira, de abril de 2010, proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 153/DF e a segunda, em outubro do mesmo ano, emanada da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Gomes Lund Vs. Brasil.*

Além disso, uma nova etapa nesse processo de construção da memória justransicional teve início com a criação da Comissão Nacional da Verdade, ocorrido com a promulgação da Lei nº 12.528/2011, e o seu efetivo funcionamento no período de maio de 2012 a dezembro de 2014.

Com o surgimento da Comissão Nacional da Verdade – que, como visto, ainda adotou a velha fórmula da reconciliação nacional –, os processos da formação e da disputa sobre a memória política do período ditatorial brasileiro acirraram-se. Houve um crescente embate entre grupos de pressão favoráveis e contrários ao trabalho desenvolvido pela CNV,

---

[294] Em alguns dispositivos legais e também em medidas governamentais adotadas no âmbito da União, a exemplo do III Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), há menção expressa à noção de "reconciliação nacional". Podem ser citados como exemplos a Lei nº 9.140/95, que criou a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp), prevê no art. 2º que "a aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 – Lei de Anistia" (BRASIL, 1995); o PNDH-3 estipula na diretriz 23 (Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado) como objetivo estratégico I: "Promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional" (BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010) e a Lei nº 12.528/11 que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV) também utiliza a expressão "promover a reconciliação nacional" como um de seus fundamentos e princípio normativo: "Art. 1º É criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional" (BRASIL, 2011b).

os quais não só questionaram, mas opuseram-se ao modo e aos resultados que foram obtidos nas investigações realizadas[295].

Vale transcrever o que afirma Weichert (2013) sobre o objetivo da reconciliação nacional insculpido na lei que criou a Comissão Nacional da Verdade:

> Aspecto que merece reflexão é o objetivo fixado em lei da reconciliação nacional (estabelecido no art. 1º e reafirmado no inciso VI, do art. 3º). A reconciliação diz respeito a um processo de restabelecimento de vínculos de legitimidade entre vítimas, sociedade e Estado. Espera-se que um processo de depuração da verdade permita, ao final, que os cidadãos possam voltar a confiar no compromisso do Estado de promover o bem comum e, sobretudo, os direitos fundamentais. Para tanto, é necessário não só a revelação integral da verdade, como também a promoção da justiça e a adoção de medidas de reforma do aparato estatal que se envolveu na perpetração de violações dos direitos humanos, estimulando-os à autocrítica e à alteração de eventual cultura incompatível com a pauta de valores do Estado Democrático de Direito instaurado em 1988.
> Reconciliação não se confunde com perdão. Este ocorre no espaço subjetivo e privado de cada uma das vítimas. Perdoar é uma decisão pessoal de quem sofreu. Não cabe ao Estado ou à lei pretender impor às vítimas que, ao final do processo da Comissão Nacional da Verdade, devam considerar o Estado e seus agentes perdoados. Isso seria – paradoxalmente – por si só um ato de arrogância autoritária.

Em que pese toda a divergência que cercou os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade ocorreu, na data de 10 de dezembro de 2014, a entrega de seu relatório final contendo 4.328 páginas, divididas em três volumes, e que propõe ao país um relato oficial sobre esse período conturbado da história recente brasileira[296].

---

[295] Referindo-se ao relatório apresentado pela Comissão Nacional da Verdade, em 10 de dezembro de 2014, o General Gilberto Rodrigues Pimentel, Presidente do Clube Militar, divulgou nota em que afirma: "A espúria Comissão Nacional da Verdade emitiu, finalmente, seu relatório. Tratando-se de entidade que alterou a seu bel-prazer sua missão, o objeto da lei e o prazo em que ocorreram os fatos a investigar, tudo através de decisões internas, legislando em causa própria sem que os poderes desrespeitados reagissem, perdeu, na origem, a imparcialidade que devia orientar seus trabalhos e, consequentemente, sua credibilidade. A finalidade da CNV, desde sua concepção, sempre foi uma só: alterar a Lei de Anistia parcialmente, de maneira que os agentes do Estado, que combateram e venceram as tentativas comunistas de tomada do poder no Brasil, não sejam protegidos pela dita Lei. Quanto aos angelicais terroristas, merecem toda a proteção e indenizações criadas ou a criar. O relatório só poderia ser uma coleção de meias verdades, calúnias e mentiras inteiras, embaladas com pedaços de verdade cuja divulgação confirme a orientação socialista dos comissários. Das suas 29 recomendações, várias miram diretamente as Forças Armadas, como agentes do Estado. Nenhuma faz referência à ação dos terroristas, guerrilheiros, sequestradores e assassinos esquerdistas que tentavam tomar o poder à força e estabelecer no País um governo totalitário comunista de modelo soviético, chinês ou cubano" (PIMENTEL, 2014).

[296] Sobre o trabalho desenvolvido pela Comissão Nacional da Verdade para recuperar a memória política consta em seu portal eletrônico: "Ao longo de sua existência, os membros da CNV colheram 1121 depoimentos, 132 deles de agentes públicos, realizou 80 audiências e sessões públicas pelo país, percorrendo o Brasil de norte a sul, visitando 20 unidades da federação (somadas audiências, diligências e depoimentos). A CNV realizou centenas de diligências investigativas, entre elas dezenas de perícias e identificou um desaparecido: Epaminondas Gomes de Oliveira, um camponês que militava no Partido Comunista e morreu numa dependência do Exército em Brasília, cidade onde foi enterrado longe da família. Para tornar mais acurados os relatos de graves violações de direitos humanos, a CNV percorreu, entre novembro de 2013 e outubro de 2014, acompanhada de peritos e vítimas da repressão, sete unidades militares e locais utilizados pelas Forças Armadas no passado para a prática de torturas e outras graves violações de direitos humanos. Esses sete locais visitados

A CNV contabilizou 434 mortos e desaparecidos na ditadura, sendo 210 desaparecidos, 191 mortos e 33 corpos que foram localizados. Inovou no cenário justransicional ao romper com a lógica da reconciliação nacional, que vinha conduzindo todas as medidas legais e administrativas até então adotadas, identificando e nominando como responsáveis, pelos crimes que apurou durante seus trabalhos, 377 agentes estatais. Fez ainda 29 recomendações.

Se o relatório apresentado pela CNV possibilitará um avanço efetivo das dimensões da justiça e da responsabilização penal no país ainda é incerto, cabendo ao decurso do tempo uma resposta mais apropriada. No entanto, é certo dizer que esse documento inédito, produzido em um cenário de disputa memorial, tem muito a oferecer não só para o esclarecimento de graves violações de direitos humanos, mas surge como uma versão histórica oficial, reforçando a memória presente.

7.3. COMISSÃO DA VERDADE, TRADIÇÃO CONCILIATÓRIA BRASILEIRA E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: UM NOVO HORIZONTE JUSTRANSICIONAL?

A solenidade de entrega, em 10 de dezembro de 2014, do relatório final das atividades desenvolvidas no âmbito da Comissão Nacional da Verdade inaugurou um novo estágio na discussão justransicional no Brasil que ultrapassa a dimensão meramente memorial discutida no tópico anterior.

A criação da CNV foi objeto de acirrada disputa, pondo em campos opostos grupos que se aglomeravam em torno de duas posições principais. De um lado, os partidários dessa medida justransicional, que viam na CNV uma forma de aprofundar o processo democrático no país; do outro lado estavam seus opositores, que refutavam sua legitimidade e pertinência para o atual contexto político. O argumento desta última corrente era que, com a edição da Lei de Anistia em 1979, haveria uma impossibilidade fática e jurídica para a sua criação.

---

estão listados no primeiro de oito relatórios preliminares de pesquisa publicados pela CNV entre fevereiro e agosto de 2014. A CNV visitou ainda a Casa Azul, um centro clandestino de tortura que o Exército manteve dentro de uma unidade do DNER [Departamento Nacional de Estradas de Rodagem] (atualmente a área é do DNIT [Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes]), em Marabá. Os relatórios e estas diligências, além de servirem como prestação de contas do trabalho da CNV em diversos temas, ajudaram, e muito, a divulgar o papel da comissão para toda a sociedade" (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014).

Esse estado de coisas gerou um forte questionamento quanto aos pontos principais propostos nesta inovação jurídica, notadamente os seus poderes e suas atribuições, conferidos pela Lei nº 12.528/2011[297].

Defendendo a criação da CNV estavam os movimentos de vítimas e familiares de desaparecidos políticos que, com esforço e determinação, pressionaram por uma Comissão da Verdade mais alinhada com a dimensão responsabilizatória, incluindo como objetivo principal a realização de uma justiça penal. E, com a mesma vitalidade, posicionavam-se os setores mais conservadores e o elemento castrense, opositores da CNV, que não aceitavam iniciativas que viessem a alterar a anistia política conquistada com a edição da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

Segundo Dias (2013), durante a fase de discussão do projeto de Lei nº 7376/10, de iniciativa governamental, houve um significativo esvaziamento do alcance inicialmente pretendido para o modelo de Comissão da Verdade a ser instalada no Brasil. O processo legislativo que levou à edição da Lei nº 12.528/2011 foi muito renhido, enfrentando consideráveis obstáculos em seu trâmite no Parlamento[298]. Ele ilustra o seu posicionamento,

---

[297] Observam Paiva e Pomar (2011, p. 113): "É preciso saber-se inicialmente, para entender o que ocorreu, que na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos a proposta de criação da Comissão se deu a contragosto da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), que não por acaso 'esqueceu-se' de incluir o eixo Memória e Verdade entre os que constariam da pauta dos trabalhos. Foi a pressão dos familiares que reincluiu esse eixo e acabou por inserir a Comissão na agenda nacional da luta por direitos humanos, memória e verdade. Já nessa ocasião, o então Ministro da Defesa, por intermédio de emissários, fez uma tentativa bisonha de barrar a proposta da Comissão, como lembrou, em reunião da Subcomissão para a Abertura dos Arquivos da Ditadura Militar da Câmara Municipal de São Paulo, Rose Nogueira, Presidente do Grupo Tortura Nunca Mais-SP: 'Quando saímos da sala fomos procurados por esses dois rapazes, advogados, que vieram pedir formalmente em nome do Ministro Nelson Jobim que retirássemos a proposta. Respondemos que não consideraríamos aquilo uma ameaça'. Contudo, entre a versão originalmente articulada na 11ª Conferência e a apresentação do PL [nº] 7.376 em maio de 2010, ocorreu um enorme recuo do governo Lula, que se rendeu às pressões de setores conservadores e particularmente à chantagem do então ministro da Defesa, Nelson Jobim, e dos comandantes militares, os quais se amotinaram contra o PNDH-3, ameaçando pedir demissão. Como resultado, em vez de demitir Jobim e os comandantes, o governo modificou diversos tópicos importantes do PNDH-3, inclusive os referentes à Comissão, que de imediato perdeu, no nome, a palavra 'Justiça' (*Revista Adusp* 48, p. 61). Mudanças repetidas, *ipsis literis*, no PL [nº] 7.376.

Na avaliação da historiadora e ex-presa política Ângela Mendes, 'o projeto de lei foi fruto de uma desnaturação da proposta saída da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que propunha uma Comissão de Verdade e Justiça. Lula dobrou-se à vontade desses setores e de outros que não querem ouvir falar do passado e enviou ao Congresso um projeto que, nas suas entrelinhas, pressupõe que serão investigados não apenas os torturadores, mas também os torturados, os quais já foram julgados e cumpriram pena, ou morreram, foram vítimas de tortura, assassinato e desaparecimento de corpos', desabafa".

[298] Uma rápida leitura da justificativa do PL nº 7376/2010, encaminhada em 30 de abril de 2010, permite verificar que os conceitos de "reconciliação nacional" e de "memória e verdade como direitos humanos da cidadania" foram fundamentais para definir a política pública a ser implementada pelo governo com a CNV. Não há menção no texto à efetivação de um direito à justiça ou à promoção de uma responsabilização penal, tendo ocorrido ainda a preocupação de que fossem observadas as disposições da Lei nº 6683/79. Eis alguns extratos retirados do PL nº 7376/2010: "[...] 2. A criação de uma Comissão Nacional da Verdade com o objetivo estratégico de promover a apuração e o esclarecimento público das graves violações de direitos humanos praticadas no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

dentre outros exemplos, mencionando a alteração sofrida na própria denominação da comissão. Segundo Dias (2013) havia um desejo inicial de que a comissão fosse designada como "Comissão Nacional da Verdade e Justiça", na linha aprovada durante a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, mas acabou prevalecendo a proposta mais conservadora que retirava a palavra "justiça" de sua nomenclatura oficial, nominando-a apenas de "Comissão Nacional da Verdade".

Essa peculiaridade destacada pelo autor, bem como o fato de ter sido a noção de "reconciliação nacional" erigida como principio estruturante dos objetivos perseguidos pela comissão, demonstra que, mesmo depois de quase 50 anos do início do regime ditatorial, o velho paradigma conciliatório brasileiro continua íntegro e produzindo eficazmente os seus efeitos nas grandes decisões nacionais.

Assevera Dreifuss (1981) que foi no Brasil da década de 1960 que se vivenciou um modo específico de exercício da dominação política, via ditadura militar, que se alastrou nos anos seguintes pelo restante do continente latinoamericano. O país foi o pioneiro na adoção de um governo militar ditatorial, funcionando como um laboratório de experiências políticas, de técnicas de dominação e de tortura que não somente foram utilizadas em solo nacional, mas foram exportadas para os demais países da região[299].

Vanguardista na adoção de um regime autocrático, o Estado brasileiro formatou ao longo dos "anos de chumbo" um processo político que impôs uma transição acordada, não conflitiva, e que foi bastante controlada em seu percurso pelos militares. Para isso muito

---

(ADCT) da Constituição Federal, em sintonia com uma das diretrizes constantes do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 3) publicado no final de 2009, responde a uma demanda histórica da sociedade brasileira. [...] 4. No mundo todo, foram constituídas mais de 30 Comissões da Verdade, em contextos de transição política, superação de conflitos armados internos ou de períodos ditatoriais, uma das ferramentas daquilo que é denominado 'Justiça Transicional'. Apesar dos diferentes contextos históricos, políticos, sociais, legais e culturais e das diferentes dinâmicas e formatos adotados, todas as Comissões tiveram como objetivo principal promover a reconciliação nacional, por intermédio da revelação, registro e compreensão da verdade sobre o passado de violações de direitos humanos nos respectivos países" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

[299] O Brasil participou ativamente de outros golpes militares pela América Latina, fornecendo apoio logístico e treinamento militar. Em uma passagem do filme *Estado de sítio* (*Etat de Siège*, 1972), que relata o sequestro no Uruguai do agente norte-americano Dan Mitrione e do Cônsul brasileiro Aloysio Gomide pelo grupo guerrilheiro Tupamaros, dirigido pelo cineasta grego, naturalizado francês, Costa-Gravas, há menção aos cursos de tortura ministrados pelo agente Dan Mitrione para a polícia e o Exército no Brasil. Em *Desaparecidos* (*Missing*, 1982), outro filme do cineasta Costa-Gravas, que mostra a luta de um pai norte-americano (interpretado por Jack Lemmon) na busca por seu filho desaparecido, dias após o golpe de Pinochet no Chile, há uma cena em que se faz referência aos militares brasileiros que estavam atuando como instrutores no célebre estádio nacional. A mesma realidade é vista em *Chove sobre Santiago* (*Il Pleut sur Santiago*, 1975), do diretor Helvio Soto, que retrata toda a preparação e os momentos do golpe militar que depôs e assassinou o Presidente chileno Salvador Allende Gossens, em 11 de setembro de 1973, dando início à sangrenta ditadura chilena liderada por Augusto Pinochet. Há uma referência na película sobre a participação da Marinha brasileira no golpe perpetrado pelas Forças Armadas chilenas.

colaborou o primeiro governo civil pós-ditatorial, presidido por José Sarney, que cumpriu com as promessas assumidas de manutenção do *status quo*.

Não houve atropelos, nem medidas que colocassem em perigo a incipiente e tutelada democracia brasileira. Ao contrário, haveria o seu reforço com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a "Constituição Cidadã"[300], que propunha uma grande mudança política e institucional para o Brasil, mas surgia na ordem jurídico-política com os olhos voltados para o futuro.

Nos anos e governos posteriores, mesmo encabeçados por presidentes que tiveram um envolvimento direto na luta política contra a ditadura militar, a situação repetiu-se[301]. Nenhum grupo político assumiu a responsabilidade de discutir o passado ditatorial brasileiro e os crimes praticados permaneciam na gaveta do esquecimento.

Como já visto, as poucas medidas justransicionais adotadas foram voltadas para a reparação econômica, produzindo-se, em consequência, uma memória política parcial e incompleta sobre o período ditatorial. Daí a importância das leis que criaram a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia, que enriqueceram o conhecimento histórico sobre esse período, mas não alcançaram avanço algum na dimensão da responsabilização penal e da justiça.

Recentemente esse panorama reativo começou a ser questionado, pois, com as atividades desenvolvidas pela CNV nos últimos três anos e a entrega de seu relatório final, destacando-se também as contribuições decorrentes das várias comissões da verdade estaduais e municipais criadas por todo o Brasil, é possível defender o surgimento de um novo marco histórico para a compreensão da tradição conciliatória na política brasileira.

A CNV foi moldada inicialmente para assegurar a reconciliação nacional e produzir uma versão oficial sobre o ocorrido durante o período ditatorial. Seu mandato, em grande parte, refletiu a vontade manifesta dos grupos mais conservadores e dos militares que buscaram desestimular qualquer proposta de revisão da Lei de Anistia. Com muito atraso essa medida foi introduzida no Brasil, mas eivada de restrições e limites, bem ao gosto de seus maiores opositores. Vingou nesse momento, mais uma vez, a tradição conciliatória brasileira.

---

[300] Expressão atribuída ao então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988.

[301] É o caso dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O primeiro foi um exilado político no Chile e na França na década de 1960. Durante o exílio lecionou em importantes centros acadêmicos. O segundo um líder sindical, fundador do PT e seu Presidente de honra, foi preso e perseguido pelo regime militar nas décadas de 1970 e 1980.

Ocorre que, iniciados os seus trabalhos, a CNV trilhou outro caminho. Entre o início e o fim de suas atividades, percebe-se que a Comissão adotou uma postura fortemente influenciada pelo contexto de proteção e promoção aos direitos humanos, que vem imperando e formatando as relações entre os países no âmbito internacional, em detrimento do caráter adrede omisso das medidas justransicionais produzidas desde o fim do período ditatorial.

Ademais, não há como negar que o presente momento histórico é caracterizado por uma internacionalização crescente não só da política, mas do Direito e dos demais campos, para utilizar uma linguagem bourdieusiana, que formatam a vida em comunidade[302].

A conjuntura que possibilitava a existência de Estados nacionais soberanos, dotados de um poder ilimitado e exclusivo em suas fronteiras internas, já faz parte da narrativa histórica e não mais corresponde à atual realidade política experimentada pelos países.

Vive-se em um mundo globalizado caracterizado por formas de comunicação instantânea, por trocas constantes e um consumo intenso e desenfreado. Esse novo paradigma social exige a ressignificação de temas diretamente afetados ao papel desempenhado pelo ente estatal na sociedade contemporânea.

Ao Estado nacional cabe assumir novas responsabilidades, o que leva à superação de modelos antigos ou, pelo menos, a uma diminuição da importância desses modelos. Não há como negar que, no atual cenário, os direitos humanos vêm sofrendo uma valorização maior, sendo a sua proteção e respeito a eles um dado importante para aferir o grau de democracia vigente em uma determinada comunidade política.

É elucidativa a seguinte passagem de Garapon (2002, p. 268):

> Os direitos humanos na sua vertente positiva, isto é, constitucionais, ou negativos – a repressão do crime contra a humanidade –, "constituem o nosso 'bem comum' que, simultaneamente, é preciso preservar sob a forma de normas e instituir na História". Enunciam-se sob a forma de princípios sempre excessivos face à sua formulação jurídica positiva. Assim, cabe à soberania torná-los efectivos e inscrevê-los na História. A soberania, enquanto liberdade e força, não está morta, mas fica

[302] Comentando os efeitos da globalização para o Direito e a realidade jurídica daí advinda, afirma Coelho (2012) que: "No campo do Direito, os efeitos da globalização não foram diferentes, provocando a eclosão de várias temáticas, tanto por um ineditismo, ou seja, questões realmente novas que exigem tratamentos e respostas originais, quanto por uma nova roupagem que foi ofertada a questões antigas, já debatidas, mas que em virtude desses novos pontos de vista foram revisitadas e tratadas adequadamente. Nesse contexto de questões novas a exigir respostas originais, surge a discussão do que fazer em relação a problemas jurídicos que são tratados simultaneamente por diversas instâncias decisórias, ou seja, lides que mesmo resolvidas no âmbito interno de determinado país podem ser objeto de discussão em instâncias internacionais. Este debate é uma decorrência do modelo de sociedade que passou a vigorar, a qual não pode mais ser definida, meramente, nos moldes de um paradigma cartesiano e mecanicista, mas precisa ser compreendida em sua complexidade. No direito, esta complexidade pode levar à aceitação da existência de centros decisórios espalhados pela comunidade internacional, dotados de autoridade reconhecida, e com uma competência bastante similar, mas que não se encontram em situação de subordinação, tampouco coordenação, o que leva à prolação de decisões conflitantes".

> parcialmente indisponível. "O direito é a modalidade efectiva e, por via disso, imperfeita, que permite a realização da exigência de justiça. Além disso, ao definir a soberania, é ele que a limita. Revela a sua origem, legisla sobre o seu exercício e estipula limites. Deste modo, o direito mantém uma relação de polêmica com a soberania, uma vez que esta designa, antes de mais, o poder de decidir não condicionado por uma instância superior (não há possibilidade de recurso)". Podendo o crime contra a humanidade ser analisado como um esmagamento da sociedade civil por parte do Estado, a justiça tem como função preservar a distância entre a sociedade civil e o Estado, entre uma comunidade jurídica e a soberania política. A justiça não incide diretamente sobre a soberania, mas sanciona o uso criminoso que dela é feito. Assegura a sua continuidade (retomando a nossa anterior comparação do crime contra a humanidade com o incesto, da mesma forma que a justiça civil permite que a instituição do parentesco sobreviva aos seus desvios incestuosos), de modo a possibilitar o reatamento das relações. Tudo se joga não numa exclusão *recíproca* entre a soberania e os direitos do homem, mas na necessidade de pensar a *nova relação* entre a parte indisponível e a parte de liberdade devolvida a qualquer soberania. A missão da justiça, pode-se dizer, é simbólica, visto que reafirma o valor da relação nos devidos termos, permite separar o princípio dos usos criminosos que dele fazem. A interdição do crime contra a humanidade deve ser analisada como uma ideia reguladora – e não destruidora – da soberania, como um princípio separador.

É como uma decorrência dessa nova conjuntura – em que a democracia e os direitos humanos aparecem imbricados, amalgamados, havendo ainda uma forte relativização do papel da soberania estatal na ordem contemporânea – que desponta o ineditismo do estabelecimento de uma CNV na história política brasileira.

Ainda que muitas objeções possam ser apontadas, pois é evidente que a CNV foi criada dentro de limites que produziram impactos em sua atuação, o seu maior mérito foi ter propiciado, como decorrência de um processo dialógico, um rompimento tranquilo, sem o uso das armas e da violência, com a tradição política conciliatória que há muito paira na realidade nacional[303].

O rompimento da CNV com a tradição conciliatória foi explícito, o que pode ser observado nas suas quatro conclusões e nas 29 recomendações apresentadas em seu relatório final. Com essa postura a CNV inovou no contexto político e jurídico nacional, propondo medidas importantes para um efetivo desenvolvimento de um processo justransicional no país. Foi uma decisão inédita, pois não seguiu a atitude conservadora observada pelo STF, quando da decisão sobre a validade da Lei de Anistia, nos autos da ADPF nº 153/DF.

Naquela oportunidade a Corte constitucional brasileira, por sete votos a dois, referendou a tradição política conciliatória nacional e não permitiu um avanço na matéria pela responsabilização penal dos agentes da repressão que praticaram crimes de lesa humanidade.

---

[303] A história política brasileira registra alguns momentos de rompimento dessa tradição conciliatória. Esses momentos decorreram da atividade de grupos ou segmentos sociais que utilizaram a força como forma de expressão política, promovendo movimentos contestatórios que inauguram novas fases históricas e institucionais. Um primeiro exemplo seria o movimento tenentista, ocorrido ao longo da década de 1920.

Essa realidade é passível de futura alteração, em virtude das conclusões e recomendações apresentadas pela CNV em seu relatório final, podendo o STF vir a enfrentar novamente a matéria.

A divulgação do relatório final da CNV, que aponta culpados por crimes cometidos durante a ditadura militar, demonstra que, por meio da absorção dos postulados do Direito Internacional dos direitos humanos, suas conquistas e limites, é possível uma superação da tradição política conciliatória que sempre legou malefícios para vida político-institucional do país.

Sem dúvida, essa tradição conciliatória está na base do grande atraso em efetivar uma política justransicional no país. O Brasil é um típico exemplo do conceito de "Justiça de Transição demorada", formulado por Elster (2007)[304], pois após um longo e extenuante período de omissão passou a promover algumas medidas justransicionais de caráter econômico.

---

[304] Eis os comentários de Elster (2007, p. 32): "En los juicios en los países ocupados por los alemanes después de la Segunda Guerra Mundial, las condenas eran casi invariablemente más severas en las etapas iniciales que después de dos o tres años (la discrepancia puede aliviarse mediante los perdones, pero no cuando los primeros tribunales habían impuesto la pena de muerte). Esto no es consecuencia del hecho de que los delitos más serios sean llevados a juicio en primer lugar, porque la misma tendencia se encuentra cuando nos limitamos al mismo delito, tal como haber servido en la *Waffen SS*. Una explicación plausible puede encontrarse en la caída natural de la memoria y de la emoción, pero no es la única. Aristóteles observó que 'los hombres se calman cuando usan su enojo en otro. Esto sucedió en el caso de ERGÓFILO: si bien el pueblo estaba más irritado con él que con CALISTENES, lo absolvieron porque habían condenado a CALISTENES a muerte al día anterior'. Aquí, la caída de la emoción no es espontánea, sino inducida por la realización de la tendencia de acción asociada con ella. Una tercera explicación descansa en la observación común de que las situaciones de guerra tienden a inducir a una devaluación general de la vida humana, que hace que la pena de muerte parezca menos extrema que en circunstancias normales. En la década de 1980, y especialmente en los noventa, hubo muchísimos contraejenmplos a la proposición de que la intensidad de las demandas de retribución y compensación desciende firmemente con la distancia de la transición. En Francia, MAURICE PAPON fue condenado por su rol en la deportación de judíos franceses. Los bancos suizos, las empresas industriales alemanas y las compañías de seguro italizanas pagaron grandes sumas para compensar (mayormente) a las victimas judías de la persecución nazi y a sus herederos. ¿A qué se debe este retraso de cincuenta años?".

("Nos julgamentos nos países ocupados pelos alemães depois da II Guerra Mundial, as condenações eram quase invariavelmente mais severas nas etapas iniciais que depois de dois ou três anos (a discrepância pode suavizar-se mediante os perdões, mas não quando os primeiros tribunais impuseram a pena de morte). Isso é consequência do fato de que os delitos mais sérios são levados a julgamento em primeiro lugar, porque a mesma tendência encontra-se quando nos limitamos ao mesmo delito, como ter servido na *Waffen SS*. Uma explicação plausível pode encontrar-se na diminuição natural da memória e da emoção, mas não é a única. Aristóteles observou que 'os homens acalmam-se quando aplicam sua ira em outros. Isso ocorreu no caso de ERGÓFILO: embora o povo estivesse mais irritado com ele que com CALÍSTENES, absolveram-no porque tinham condenado CALÍSTENES à morte no dia anterior'. Aqui a diminuição da emoção não é espontânea, mas induzida pela realização da tendência à ação associada com ela. Uma terceira explicação repousa na observação comum de que as situações de guerra tendem a induzir uma desvalorização geral da vida humana, que faz que a pena de morte pareça menos extrema que em circunstâncias normais. Na década de 1980, e especialmente na de 1990, houve muitíssimos contraexemplos da proposição de que a intensidade das demandas de retribuição e de compensação diminui firmemente com a distância da transição. Os bancos suíços, as empresas industriais alemãs e as companhias de seguro italianas pagaram grandes somas para compensar (principalmente) vítimas judias da perseguição nazista e seus herdeiros. A que se deve esse atraso de 50 anos?")

Iniciadas como reparação econômica, na década de 1990, as medidas justransicionais adotadas logo se mostraram insuficientes para promover uma legítima *accountability* que englobasse um passado de violações e resgatassem uma memória política sobre o período ditatorial.

Foi somente com a condenação internacional proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Gomes Lund vs. Brasil*, que o governo federal decidiu levar adiante a criação de uma Comissão da Verdade para investigar o período de ditadura militar no Brasil, acelerando o estabelecimento de uma efetiva Justiça de Transição no país.

Com essa atitude, desejava o governo brasileiro evitar uma possível estigmatização internacional, decorrente do "*power of embarrassment*" ("poder do constrangimento") ou "*power of shame* ("poder da vergonha")[305], de país violador de direitos humanos, gerando o contexto político necessário para o desencadear de políticas públicas na área da Justiça Transicional.

Os desdobramentos das conclusões alcançadas pela Comissão da Verdade ainda são recentes, não havendo possibilidade de analisá-los no exíguo prazo desde a sua divulgação. Mas é certo dizer que o funcionamento e o modo como a Comissão concluiu seus trabalhos representou uma quebra de paradigma na história política nacional sempre voltada para a conciliação imposta, para o acordo entre forças desiguais.

O relatório divulgado pela CNV reforça o grande dilema da Justiça de Transição brasileira, isto é, como fazer avançar a responsabilização penal de torturadores e agentes da repressão que cometeram odiosos crimes contra a humanidade na história recente brasileira.

Se em mais de 50 anos de iniciado o regime militar muito pouco foi feito nesse sentido, pois houve uma prevalência da tradição conciliatória em prejuízo de medidas efetivas de verdade e justiça, a CNV surge como uma quebra de paradigma. Mas até que ponto suas conclusões serão observadas e suas recomendações cumpridas?

---

[305] É um instituto de Direito Internacional que se refere ao constrangimento moral sofrido pelo Estado violador, que não segue os parâmetros internacionais de promoção e defesa dos direitos humanos. Nas palavras da professora Flávia Piovesan (2002, p. 10): "Para os Estados violadores de direitos humanos estes mecanismos podem gerar situações politicamente delicadas e constrangedoras no âmbito internacional. Estudos e pesquisas demonstram que o risco do constrangimento político e moral do Estado violador (*the power of embarrassment* ou *the power of shame*) no fórum da opinião pública internacional pode servir como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, os Estados veem-se compelidos a apresentarem justificativas a respeito de suas práticas. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, referente aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Com o intenso envolvimento das organizações não governamentais, os instrumentos internacionais constituem poderosos mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento de proteção dos direitos humanos no âmbito nacional. Ressalte-se que, cada vez mais, o respeito aos direitos humanos tem-se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como [no] internacional".

CONCLUSÃO

Em 2014 completaram-se os 50 anos do golpe militar de 1964; ao longo desse ano, ocorreram por todo o país várias manifestações, reuniões políticas, seminários de estudos e publicações que objetivaram fazer um balanço desse período recente da história nacional, refletindo sobre a importância da data e de seus desdobramentos para vida política e institucional brasileira.

Esse conjunto de atividades, que foram conduzidas pelos mais diversos segmentos sociais e ideológicos, alternaram-se entre uma posição de crítica feroz ao regime ditatorial e uma defesa explícita da importância e uma valorização de um legado militar que teria contribuído muito para o desenvolvimento social, econômico e político do Brasil.

Sem necessariamente entrar nessa "guerra de memória" a respeito do significado e da extensão do período militar[306], esta tese teve por propósito demonstrar a existência de certas peculiaridades que caracterizam este momento agitado da história nacional, assim como investigar a sua repercussão para o debate corrente sobre o desenvolvimento de uma Justiça de Transição no Brasil.

É a partir dessa premissa que se desenvolve a tese, promovendo-se um retorno à história e à política brasileira para identificar o que foi denominado no texto de "tradição política conciliatória", aplicando-a ao presente contexto justransicional.

Buscou-se demonstrar de que forma essa tradição política conciliatória brasileira vem, reiteradamente, constituindo-se como um entrave à responsabilização penal dos agentes

[306] Discorrendo sobre a noção de "guerra de memória", referente ao último período militar vivido no Brasil, afirma Martins Filho (2003, p. 179): "Uma revisão dos depoimentos de militantes e militares sobre os tempos mais sombrios da ditadura brasileira do pós-[19]64 revela, já de início, uma diferença básica: os ex-militantes se esforçam por manter viva a memória dos anos [19]60 e [19]70; a maior parte dos oficiais, ouvidos sobre o assunto, gostaria que se baixasse sobre certos aspectos desse período o manto do esquecimento. De certa forma – pelo menos, na primeira onda de memórias revolucionárias – a esquerda procurou continuar nas páginas dos livros a luta contra a ditadura. 'Narrar é resistir', diz a epígrafe de Guimarães Rosa, citada no livro de Fernando Gabeira [...]. 'A única solução é não esquecer', concluiria, já em outro contexto, Flávio Tavares [...]. Ao contrário dos militantes, quando instados a falar, os oficiais das Forças Armadas, principalmente os que têm ou tiveram responsabilidades institucionais, insistem na necessidade de 'virar a página' da história e pensar no futuro – em prol da concórdia nacional e do bom nome de suas corporações. Dessa maneira, os narradores de esquerda são os únicos a contar e recontar os acontecimentos que cercaram a resistência derrotada. Suas narrativas são corroboradas pelas obras de historiadores e jornalistas. Do lado dos militares não se comemora a vitória. Ao cotejar a memória militar e a memória militante na forma como foram construídas a partir do momento em que vieram à luz os primeiros depoimentos dos sobreviventes dos anos de chumbo este artigo procura juntar dois temas em geral tratados de forma separada. Como pesquisador tanto dos movimentos de esquerda como da política militar no Brasil, faço um esforço aqui para sintetizar leituras e pesquisas que cobrem já vinte e cinco anos. Justamente o tempo da guerra da memória".

estatais apontados como autores de crimes durante o regime militar de 1964-1985, refletindo diretamente no regime democrático vivenciado no país.

O fenômeno da tradição conciliatória contribuiu para o surgimento de um modelo característico de Justiça de Transição no Brasil que promove a reparação e a produção da memória como seus elementos centrais, em prejuízo da dimensão da responsabilização penal e da Justiça[307]. Essas particularidades constatadas no decorrer da tese permitiram definir a nossa Justiça de Transição como sendo uma Justiça de Transição *memorialista*.

O interesse pelo tema decorreu da percepção de que, ao tratar da dimensão da responsabilização penal e da Justiça, a maioria dos estudos justransicionais brasileiros dão grande ênfase à divergência que se estabeleceu entre a decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/DF e o julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund *vs.* Brasil, em que ambos os tribunais posicionaram-se de maneira oposta quanto à validade da Lei de Anistia brasileira.

Os pesquisadores reconhecem que nesses pronunciamentos judiciais, notadamente na repercussão jurídica produzida, encontra-se o cerne da discussão sobre a responsabilidade penal justransicional desenvolvida no Brasil. Ademais, os pesquisadores sustentam em livros e artigos acadêmicos a necessidade de superar-se a decisão do STF na ADPF nº 153/DF e implementar a proferida pela Coidh – que, de modo específico, não reconhece validade leis de autoanistia (de que a Lei de Anistia brasileira é um claro exemplo) e encontra-se alinhada às modernas tendências do Direito Internacional dos direitos humanos.

Sem discordar da legitimidade e pertinência desse posicionamento da Coidh – ao qual este trabalho filia-se –, o desiderato da tese foi trazer novos subsídios e permitir um maior aprofundamento do debate justransicional relativo à necessidade de responsabilizar penalmente os agentes estatais envolvidos na prática de crimes ditatoriais.

---

[307] Comentando esta centralidade da memória dentro da política justransicional do Cone Sul, afirmam Roniger e Sznajder (2004, p. 351): "Os laços que unem os diversos aspectos da temática do legado de violações dos direitos humanos com a qual se defrontam as renovadas democracias no Cone Sul são bastante claros, ainda que às vezes difíceis de decifrar do ponto de vista temático específico. A memória desempenha um papel central e é alimentada, e também alimenta, as discussões legislativas e judiciárias, assim como as mudanças educacionais, exercendo um papel central na determinação dos critérios constitutivos da identidade coletiva democrática. Por outro lado, a presença de violações atuais de direitos humanos ou de encraves estruturados de violação em certas instituições tais como os sistemas carcerários e algumas instâncias policiais do presente democrático, assim como a tolerância social para com estes fenômenos, juntamente com a exigência de 'pulso firme' para com os criminosos e os marginais pelo interessa da segurança, têm a ver não só com a impunidade como também com tudo que foi acima mencionado e , em particular, com a dificuldade das novas democracias de manter a convivência pública e a segurança pessoal da população junto ao respeito aos direitos humanos".

Questionou-se ao longo da tese por que essa dimensão não avança efetivamente no país, apesar de estar em vigência, como amplamente divulgado pela imprensa nacional e pelo próprio governo federal, um dos maiores programas de reparação cível do mundo voltado para a indenização de vitimas e perseguidos políticos de uma ditadura militar.

A hipótese levantada nesta pesquisa foi a de que existe no Brasil uma tradição política de caráter conciliatório, que há muito tempo acompanha a história política nacional, imprimindo uma forma peculiar de exercício do poder político e influenciando as mais importantes decisões nacionais. Essa realidade política tem sua primeira aparição no Império brasileiro, momento de constituição da identidade nacional, não devendo ser percebida como algo esporádico ou que possa ser atribuído a grupos ou circunstâncias políticas momentâneas.

É como decorrência do exercício desta tradição conciliatória no contexto pátrio que se observa ser o Brasil um dos países que menos avançou na dimensão da Justiça e da responsabilização penal dos torturadores e dos agentes da repressão, optando, ao contrário, por uma política pública compensatória que dilui a responsabilidade do Estado.

No modelo justransicional praticado no país, a responsabilidade estatal é transferida para um mero processo civil indenizatório, extinguindo-se a responsabilidade com o pagamento de indenizações, o que gera uma memória política parcial do período ditatorial e favorece o advento da impunidade quanto aos crimes perpetrados pelo regime militar.

A conciliação política tratada no decorrer desta tese não deve ser entendida como um acordo entre iguais, entabulado por partes com mesmo peso político e recursos estratégicos mais ou menos equivalentes, mas como uma decorrência da imposição realizada por um determinado grupo ou facção sobre outro.

Essa compreensão do fenômeno da tradição política conciliatória levou a tese a afirmar a existência de duas espécies de conciliação política: a conciliação *impositiva*, que não é de fato um acordo, mas uma imposição de vontade de uma das partes sobre a outra. Esse gênero de "conciliação" pode ser identificado em vários momentos da história pátria, a exemplo da promulgação da Lei de Anistia em agosto de 1979, quando o regime militar exigiu uma garantia de impunidade para o prosseguimento do processo de transição política. O outro tipo é a conciliação como *compromisso*, decorrente de um acordo político entre contendores com recursos equilibrados, realidade que ocorreu poucas vezes na história nacional mas que pode ser visualizada no processo de abolição da escravidão ao longo do II Reinado e no gradualismo e moderação que vem caracterizando atualmente a discussão justransicional no Brasil.

Ademais, é correto afirmar que a forma como a Justiça de Transição brasileira vem-se desenvolvendo no país, sem um comprometimento efetivo com a responsabilização penal e gerando evidentes prejuízos à qualidade da democracia, tem relação direta com o perfil das leis justransicionais que foram até então promulgadas: trata-se de uma legislação que não fomenta a responsabilização penal, mas tem por escopo principal promover a reparação civil por um extenso programa indenizatório.

As leis nº 9.140/95 e 10.559/02 que criaram, respectivamente, a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos (Cemdp) e a Comissão de Anistia (CA), apesar da importância que tiveram para promover as dimensões da memória e da reparação civil, não propiciaram avanços mínimos em matéria de responsabilização penal e de Justiça. Essas leis foram pautadas pelo ideário de uma ampla reconciliação nacional, que consta expressamente do texto legal promulgado, consequência direta da tradição conciliatória.

Para comprovar a hipótese levantada a respeito da influência da tradição política conciliatória para o não avançar da dimensão responsabilizatória penal no contexto justransicional brasileiro, a pesquisa cumpriu alguns objetivos prévios e necessários. Inicialmente se analisou a estruturação do conceito e da prática jurídica da Justiça de Transição no Brasil. Para isso se abordou o processo de transição política e de consolidação democrática, relacionando-os com o surgimento da discussão justransicional no país. Além disso, ainda se questionou a relação que se estabeleceu entre a Justiça de Transição e o debate contemporâneo que envolve a qualidade da democracia brasileira.

A preocupação nessa fase da pesquisa foi apontar os avanços obtidos em matéria de produção da memória e de reparação civil e demonstrar que a falta de responsabilização penal, mesmo que presentes outras medidas justransicionais, é uma circunstância grave que afeta a qualidade da democracia de um país. Essa lacuna responsabilizatória não permite um efetivo processo de *accountability*, levando a um progressivo esvaziamento do modelo democrático vivido no país e a persistentes violações de direitos humanos – o que somente enfraquece a democracia.

Em um segundo momento, a pesquisa realizou uma digressão histórica e política para demonstrar a existência e a influência da tradição política conciliatória no cenário brasileiro. A tese não só resgatou os aportes teóricos mais importantes para configurar esse fenômeno como refez todo o contexto histórico e político que caracterizou essa tradição tanto no Império quanto no atual período republicano brasileiro.

Essa regressão ao passado brasileiro constatou que foi primordialmente no II Reinado que transcorreram fatos cruciais para a caracterização da tradição política

conciliatória no horizonte político nacional. A conciliação no Império lançou as bases para as práticas políticas republicanas e para a intervenção das Forças Armadas na política.

A tese demonstrou que os militares atuaram em vários momentos da história republicana como uma espécie de Poder Moderador a equilibrar as divergências entre os grupos opositores e a viabilizar o exercício do poder político no país. Entretanto, essa realidade mudou com a deposição de João Goulart em 1964, passando o elemento castrense a impor a sua vontade política ao conjunto da nação e – para usar o neologismo de José Honório Rodrigues – a "inconciliar-se" com os demais grupos que partilhavam o poder político. O retorno da tradição conciliatória ao panorama político somente ocorrerá com a transição política iniciada durante o governo Ernesto Geisel.

O objetivo nessa altura da tese foi demonstrar a existência e a repercussão da tradição conciliatória tanto no período imperial quanto no republicano, a qual ensejou instituições e práticas políticas originais. Não há como negar que a busca da conciliação, do acordo e da moderação esteve na base da criação do Poder Moderador; das práticas políticas do Gabinete Paraná; das leis abolicionistas; da política de governadores e na atuação das próprias Forças Armadas.

Por fim, a investigação contextualizou e demonstrou as peculiaridades da Justiça de Transição brasileira, nominando-a de "justiça de transição memorialista". Nesse momento, discorreu-se sobre as influências da tradição política conciliatória no debate justransicional, evidenciando-se de que forma vem sendo obstaculizado o estabelecimento de uma responsabilização penal dos agentes estatais por crimes ditatoriais.

Com essa afirmação procurou-se esclarecer na tese que vem sendo praticado no país um modelo justransicional que realça a promoção da memória política e o viés da reparação financeira como os seus eixos constitutivos principais, não havendo grande preocupação em promover algum tipo de responsabilização penal pelas violações ditatoriais cometidas.

A Justiça de Transição brasileira vem prescindindo da responsabilização penal e promove um conjunto de políticas públicas compensatórias, que afastam a discussão imediata sobre crimes e violações ditatoriais, sob o frágil argumento da vigência da Lei de Anistia e da necessidade de preservar uma reconciliação nacional conquistada.

Para justificar essa opção memorialista, o trabalho analisou como se deu a construção da responsabilização penal individual no âmbito internacional, assim como o surgimento e desenvolvimento dessa tendência responsabilizadora justransicional na América Latina. Discorreu-se sobre várias medidas que foram adotadas por esses países latino-americanos, constatando-se ainda a lacuna brasileira nessa temática.

Com esse arcabouço montado, a tese demonstrou que é a memória pautada e a reparação que caracterizam o atual estágio da Justiça de Transição brasileira. Formatou-se no país um modelo justransicional que prescinde da responsabilização penal e da realização da justiça, o que leva à percepção de seu caráter eminentemente memorialista. Essa constatação decorre do fato de que a reparação civil tem um caráter temporário, efêmero, encerrando-se com o adimplemento financeiro da obrigação então reconhecida pelo Estado. A produção da memória política, ao contrário, é mais perene e reflete o desiderato conciliatório.

Como último ponto tratado na pesquisa, que extrapola um pouco o problema inicialmente proposto, mas não poderia deixar de ser objeto de considerações, ainda que superficiais, discutiu-se de que forma a divulgação do relatório conclusivo das atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade pode propiciar um novo horizonte justransicional.

A tese reconhece que o trabalho levado a efeito pela CNV, durante mais de dois anos de existência, foi de grande impacto em uma realidade justransicional marcada pelo paradigma da tradição conciliatória, pela inércia e pela omissão do Estado brasileiro em promover responsabilização penal, preferindo-se adotar medidas justransicionais moderadas.

Na condução de suas investigações, que se concentraram no período ditatorial de 1964-1985, a CNV fez uma clara opção por alinhar-se aos avanços e conquistas jurídicas do Direito Internacional dos direitos humanos. A Comissão decidiu ainda atuar de maneira inédita ao romper com essa tradição conciliatória que até então vinha pautando as medidas justransicionais adotadas, apontando e propondo aos órgãos competentes a necessária responsabilização penal dos investigados.

Entretanto, a pesquisa também reconhece que entre a declaração pública e formal de intenções, preconizada pela CNV em 10 de dezembro de 2014, e a realidade política ainda vivenciada no país, há um longo e tortuoso caminho a percorrer. Esse caminho não é feito apenas de aspirações, mas de práticas políticas efetivas que exigem grandes sacrifícios e, acima de tudo, vontade de transformação. Somente o tempo dirá se as intenções da CNV concretizar-se-ão e se efetivamente haverá uma prestação de contas com o passado ditatorial brasileiro.

Há ainda que se registrar que várias foram as dificuldades e as limitações encontradas no transcorrer desta pesquisa, para que se alcançasse a confirmação da hipótese proposta. Tal situação decorreu da proposta de originalidade da tese, que não se restringiu ao âmbito jurídico para tentar conhecer as nuances da Justiça de Transição brasileira. O estudo buscou reunir conhecimentos históricos, sociológicos e jurídicos para melhor compreender e

definir essa tradição político conciliatória, possibilitando demonstrar de que forma ela vem impedindo um efetivo desenvolvimento da responsabilização penal, de torturadores e agentes da repressão política.

Superadas as dificuldades iniciais apontadas, a tese foi construída em uma sequência lógica, propiciando o cumprimento dos objetivos geral e específicos propostos e a devida confirmação da hipótese trabalhada no decorrer da pesquisa. Em outras palavras, podemos afirmar que a tradição política conciliatória brasileira, enquanto uma prática política vivenciada e transmitida na realidade nacional, com reflexos na cultura política vigente, vem realmente impedindo o avanço da dimensão justransicional da responsabilização penal de torturadores e agentes da repressão. Surge desse contexto um peculiar modelo de Justiça de Transição que enfatiza a reparação e a memória em detrimento da responsabilização e justiça, o permite caracterizá-la e denominá-la como uma justiça de transição memorialista.

Uma memória que até o presente momento vem cumprindo um compromisso com a manutenção do consenso, com a moderação, reforçando a noção de reconciliação nacional, que embasa as leis justransicionais já promulgadas, em uma existência que bem caracteriza o conceito de "democracia consensual" apresentado por Rancière (1996)[308].

O desafio que se coloca hoje para os pesquisadores da Justiça de Transição no Brasil, sobretudo com a divulgação do relatório final das atividades da Comissão Nacional da Verdade, é como superar essa omissão estatal, no que se refere à responsabilização penal dos agentes torturadores, após toda essa movimentação que envolveu diversas entidades e grupos de defesa de direitos humanos, de vítimas e de familiares de desaparecidos da ditadura militar – e a partir disso, avançar.

Avançar do consenso para o desentendimento, isto é, promover uma memória política que seja fruto dessa guerra da memória, promovendo uma imagem substancial do ocorrido durante o regime militar e que sirva ao crescimento da democracia, à conscientização das novas gerações, ao desenvolvimento dos direitos humanos e que, principalmente, afaste a

[308] Eis como Rancière (1996, p. 105) expressa-se a respeito: "Tal é o sentido do que se chama democracia consensual. O idílio reinante vê nela a concordância racional dos indivíduos e dos grupos sociais, que compreenderam que o conhecimento do possível e a discussão entre parceiros são, para cada parte, uma maneira de obter a parcela optimal que a objetividade dos dados da situação lhe permite esperar, preferivelmente ao conflito. Mas, para que as partes discutam em vez de lutar, é preciso primeiramente que existam como partes, tendo de escolher entre duas maneiras de obter sua parcela. Antes de ser a preferência dada à paz sobre a guerra, o consenso é um certo regime do sensível. É o regime em que as partes já estão pressupostamente dadas, sua comunidade constituída e o cálculo de sua palavra idêntica à sua performance linguística. O que o consenso pressupõe portanto é o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política. Ao dispositivo ternário da democracia, isto é, da política, opõe-se estritamente a proposta de um mundo em que tudo se vê, em que as partes se contam sem resto e em que tudo se pode regular por meio da objetivação dos problemas".

política de esquecimento promovida pelo governo federal que há muito paira sobre essa discussão no país.

Isso é o desejável, em termos de politica e de promoção de direitos humanos, e o caminho natural para superar a longa omissão responsabilizatória que ainda caracteriza a Justiça de Transição brasileira, situando-a em uma posição secundária no conjunto das nações. Embora esse processo pareça difícil, ele não é irrealizável, devendo prevalecer o otimismo e a esperança no futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In*: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. (Org.). **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva internacional e comparada. V. 1. Brasília: Comissão de Anistia, 2011.

AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Unesp, 1998.

ALENCAR, José de. **Discursos parlamentares de José de Alencar** – Deputado-Geral pela província do Ceará (1861 a 1877). Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

ALFONSÍN, Raúl. **Democracia y consenso**: a propósito de la reforma constitucional. Buenos Aires: Tiempo de Ideas, 1996.

ALFONSÍN, Raúl. Prólogo. *In*: NINO, Carlos. **Juicio al mal absoluto**. Buenos Aires: Ariel, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica. *In*: LEITÃO, Sérgio (Org.). **Direitos territoriais das comunidades negras rurais**. Documentos do ISA, n. 5. Brasília: Instituto Sócio-Ambiental, 1999.

ALMEIDA, Manuel Antonio de. **Memórias de um sargento de milícias**. São Paulo: Ática, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. V. 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

ÁLVAREZ, Javier Chinchón. **La sanción de los crímenes de derecho internacional y las violaciones a los derechos humanos en períodos de transición**: un análisis a la sombra de la última experiencia Iberoamericana. 2006. 905f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006. Disponível em: http://biblioteca.ucm.es/tesis/der/ucm-t29166.pdf. Acesso em: 13 jun.2014.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). Bauru: USC, 2005.

AMBOS, Kai. Impunidade por violação dos direitos humanos e o Direito Penal Internacional. **Rev. Bras. Ciênc. Crim.**, São Paulo, v. 12, n. 49, p. 48-88, jul.-ago. 2004.

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil sobre a escravatura. *In*: CALDEIRA, Jorge. (Org.). **José Bonifácio de Andrada e Silva**. São Paulo: ed. 34, 2002.

ANDRADE, Paulo Fernando Carneiro de. A Igreja Católica e o Estado brasileiro. *In*: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia. (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

ARCE, Gerardo Alberto Arce. Fuerzas Armadas, Comisión de la Verdad y Justicia Transicional en Perú. **Sur**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 27-49, jan. 2010. Disponível em: http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo13.php?artigo=13,artigo_02.htm. Acesso em: 10 jan.2015.

ARICÓ, José. **La cola del diablo** – el itinerario de Gramsci en América Latina. Buenos Aires: Punto Sur, 1988.

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

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Pol.**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a02n17.pdf. Acesso em: 10 jan.2015.

AS MANCHETES DO GOLPE militar de 1964. **Carta Maior**, São Paulo, 31 mar.2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/As-manchetes-do-golpe-militar-de1964/4/15195. Acesso em: 8 jun.2014.

ASSIS, Machado de. **Papeis avulsos**. São Paulo: M. Claret, 2006.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10028/historia_constitucional_barbosa.pdf?sequence=3. Acesso em: 10 dez.2014.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BARRETO, Lima. **O homem que sabia javanês**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

BARRETO, Tobias. **A questão do Poder Moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977.

BARROS, José D'Assunção. Emancipacionismo e abolicionismo – tensões de um debate no Brasil escravista. **Cultura**, Lisboa, v. 25, p. 199-231, 2008. Disponível em: http://cultura.revues.org/695. Acesso em: 10 dez.2014.

BARROS, José D'Assunção. **A construção social da cor**: diferença e desigualdade na formação da sociedade brasileira. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BATISTA, Vanessa de Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque. Justiça de Transição e direitos humanos na América Latina e África do Sul. **Revista da OAB-RJ**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 55-75, 2010. Disponível em: http://www.researchgate.net/profile/Vanessa_Batista3/publication/230710686_JUSTIA_DE_

TRANSIO_E_DIREITOS_HUMANOS_NA_AMRICA_LATINA_E_NA_FRICA_DO_SUL/links/0fcfd503578359f90b000000.pdf. Acesso em: 10 dez.2014.

BAUER, Caroline Silveira. **Brasil e Argentina**: ditaduras, desaparecimentos e políticas de memória. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

BEIRED, José Luís Bendicho. A função social dos intelectuais. *In*: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci, a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Unesp, 1998.

BENJAMIN, Walter. O autor como produtor. *In*: _____. **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BERGMANN, Adrian. **¡Otra justicia es posible!** Justicia restaurativa, comunitaria y social en El Salvador. San Salvador: Quetzalcoatl, 2011.

BEZERRA, Elvia. Ribeiro Couto e o homem cordial. **Rev. Brasil.**, Rio de Janeiro, fase VII, ano XI, v. 44, p. 123-130, jul.-set. 2005. Disponível em: http://www.academia.org.br/abl/media/prosa44c.pdf. Acesso em: 15 dez.2014.

BIANCHI, Álvaro. Revolução passiva: o pretérito do futuro. **Crít. Marx.**, Campinas, v. 23, p. 34-57, 2006. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo12734_merged.pdf. Acesso em: 15 dez.2014.

BICKFORD, Louis. Transitional Justice. *In*: **The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity**. Detroit: Macmillan, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCK, Ana Mercês Bahia; FURTADO, Odair; TEIXEIRA, Maria de Lourdes T. **Psicologias**: uma introdução ao estudo de Psicologia. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BORBA, Julian. O "autoritarismo desmobilizador" no Brasil: estrutura de argumentação, trajetória e atualidade. *In*: **XI Congresso Brasileiro de Sociologia**, Campinas, 2011. Disponível em http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=887&tmpl=component&Itemid=170. Acesso em: 13 jun.2014.

BRASIL. **Constituição Politica do Imperio do Brazil** (de 25 de março de 1824). Brasília, [s. d.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1 (Anexo), 5 out.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, p. 8.865, 20 out.1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 out.2015.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. **Diário Oficial**, Brasília, p. 12.265, 28 ago.1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. **Diário Oficial**, Brasília, p. 17422, 28 nov.1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 15 out.2015.

BRASIL. Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 19.985, 5 dez.1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140compilada.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 14 nov.2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Lei nº 10.875, de 1º de junho de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2 jun.2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.875.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1 (edição extra), 18 nov.2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5 (edição extra), 18 nov.2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm. Acesso em: 21 set.2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 632, de 24 de dezembro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 26 dez.2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv632.htm. Acesso em: 2 jan.2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Ficha descritiva**: Honestino Monteiro Guimarães. Brasília, [s. d.]. Disponível em: http://cemdp.sdh.gov.br/modules/desaparecidos/acervo/ficha/cid/228. Acesso em: 20 set.2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**. Direito à verdade e à memória. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.sdh.gov.br/assuntos/mortos-e-desaparecidos-politicos. Acesso em: 31 out.2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional dos Direitos Humanos** (PNDH 3). Brasília, 2010. Disponível em: http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3. Acesso em: 31 out.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **REsp nº 1434498/SP**. Brasília, 2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+1434498&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO. Acesso em: 20 out.2014.

BUCI-GLUKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José. **Breve historia de la dictadura**. Montevideo: Banda Oriental, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7376/2010**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=478193. Acesso em: 14 jan.2015.

CANDAU, Joël. **Antropologia da Memória**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

CANDREVA, Luigi; MAESTRI, Mario. **Antonio Gramsci**: vida e obra de um comunista revolucionário. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CANSINO, Cesar. Calidad de la democracia. Paradojas y contradiciones. *In*: ÁLVAREZ, Lucia; SAN JUAN, Carlos; MEJORADA, Cristina Sánchez. (Coords.). **Democracia y exclusión**. Caminos encontrados en la Ciudad de Mexico. Ciudad de Mexico: UNAM, 2006.

CANSINO, Cesar. **Democratización y liberalización**. Ciudad de México: Instituto Federal, 2007. Disponível em: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=509. Acesso em: 28 nov.2014.

CANSINO, César. Calidad democrática en América Latina. **Rev. Mexic. Cienc. Polít. Social.**, Ciudad de México, nueva época, año LVIII, n. 217, p. 79-97, ene.-abr. 2013. Disponível em: http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/download/42178/38317. Acesso em: 2 jan.2015.

CARVALHO, Estevão Leitão. **Dever militar e política partidária**. São Paulo: Nacional, 1959.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. **Teatro das sombras**: a política imperial. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a.

CARVALHO, José Murilo de. **D. Pedro II**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007b.

CARVALHO, José Murilo de. (Org.). **José de Alencar**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2009. Disponível em http://www.academia.org.br/abl/media/Cartas%20de%20Erasmo%20ao%20Imperador%20-%20Jose%20de%20Alencar.pdf. Acesso em: 28 nov.2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. Discurso de posse do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco na Presidência da República em 15 de abril de 1964. *In*: ANDRADE, Auro Moura. **Um Congresso contra o arbítrio**: diários e memória. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985. Disponível em: http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/50.pdf. Acesso em: 5 maio.2014.

CEJIL. **El Salvador**: Monseñor Oscar Arnulfo Romero. Buenos Aires: Centro pela Justiça e o Direito Internacional, [s. d.]. Disponível em: http://cejil.org/casos/monsenor-romero. Acesso em: 2 dez.2014.

CEJIL. **Para hacer justicia, El Salvador debe declarar inconstitucional la ley de Amnistía**. Buenos Aires: Centro pela Justiça e o Direito Internacional, 2014. Disponível em: http://cejil.org/comunicados/para-hacer-justicia-el-salvador-debe-declarar-inconstitucional-la-ley-de-amnistia. Acesso em: 3 dez.2014.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS. **Cifras Causas DDHH Chile**. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales e Historia, 2013. Disponível em: http://www.icso.cl/observatorios/observatorio-derechos-humanos/cifras-causas-case-statistics/#causas. Acesso em: 28 nov.2014.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EREMIAS DELIZOICOV. **O fim das "leis" de auto-anistia**. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=193. Acesso em: 2 dez.2014.

CENTRO DE REFERÊNCIA DAS LUTAS POLÍTICAS NO BRASIL. **A guerrilha do Araguaia**. Brasília: Arquivo Nacional, [s. d.]. Disponível em: http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/multimidia/araguaia/mapa_01.swf. Acesso em: 22 out.2014.

CEPAL. **Panorama social da América Latina 2013**: documento informativo. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2013. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/51767/PanoramaSocialDA2013DocInf.pdf. Acesso em: 22 nov.2014.

CHAGAS, Rodrigo Pereira. A "transição transada": Florestan Fernandes e a "democratização" (1984-1994). **Projeto História**, São Paulo, n. 41, p. 589-597, dez. 2010. Disponível em: http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/download/6555/4754. Acesso em: 3 dez.2014.

CHILLIER, Gastón. De la Conadep a los juicios: un proceso histórico de verdad y justicia. **Página 12**, Buenos Aires, 20 sept.2014. Disponível em: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-255728-2014-09-20.html. Acesso em: 23 nov.2014.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Pol.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31113.pdf. Acesso em: 23 nov.2014.

COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade**: o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COELHO, Sérgio Reis. **Sociedades plurais e universalismo**: possibilidades de fundamentação da jurisdição penal internacional. 2008. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp044089.pdf. Acesso em: 3 jun.2014.

COELHO, Sérgio Reis. O comércio entre os juízes: a coexistência e o diálogo na difícil missão de proteger os direitos humanos. *In*: FACHIN, Melina Girardi; PIOVESAN, Flávia Cristina. (Org.). **Direitos humanos na ordem contemporânea**: proteção nacional, regional e global. Curitiba: Juruá, 2012.

COLLINS, Cath. Chile a más de dos décadas de Justicia de Transición. **Política**, Santiago de Chile, v. 51, n. 2, p. 79-113, 2013. Disponível em: http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/30160. Acesso em: 3 jun.2014.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional** – o poder militar na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COMISIÓN DE LA VERDADE Y RECONCILIACIÓN. **Decreto Supremo n° 065-2001-PCM**. Lima, 2001. Disponível em: http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup01.php. Acesso em: 2 jan.2015.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS. **Nunca más**. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

COMISSÃO DE ANISTIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Marcas da Memória**: um projeto de memória e reparação coletiva para o Brasil. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/nph/arquivos/Projeto_Marcas_da_Memria_-_TEXTO.pdf. Acesso em: 25 maio.2014

COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. **Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964**. São Paulo, 1996.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. São José da Costa Rica, 1969. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em: 2 jan.2015.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Conheça e acesse o relatório final da CNV**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv. Acesso em: 2 jan.2015.

CONADEP. **Informe Nunca Más**. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos de escravidão no Brasil**: 1850-1888. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Petição inicial**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=330654&tipo=TP&descricao=ADPF%2F153. Acesso em: 10 out.2014.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. São Paulo: M. Fontes, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barrios Altos *vs.* Perú**. Sentencia de 14 de marzo. Serie C, nº 75. San José de Costa Rica, 2001. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf. Acesso em: 20 out.2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano *vs.* Chile**. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C, nº 154. San José de Costa Rica, 2006a. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso La Cantuta *vs.* Perú**. Sentencia de 29 de noviembre. Serie C, nº 173. San José de Costa Rica, 2006b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf. Acesso em: 20 out.2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") *vs.* Brasil**. Sentencia de 24 de noviembre. Serie C, nº 219. San José de Costa Rica, 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf. Acesso em: 20 out.2014.

COSTA, Emília Viotti da. **A abolição**. São Paulo: Unesp, 2010.

COURTINE-DENAMY, Sylvie. **Hannah Arendt**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, São Paulo, n. 9, p. 33-47, mar. 1979. Disponível em: http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/ADELMO/Artigos/A%2BDemocracia%2Bcomo%2BValor%2BUniversal.pdf. Acesso em: 20 out.2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

CRENZEL, Emilio. **Historia política del Nunca Más**. La memoria de las desapariciones en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

CUÉLLAR MARTÍNEZ, Benjamín. El Salvador. *In*: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Org.). **Víctimas sin mordaza**. El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú. Ciudad de México, 2007. Disponível em: http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/febrero/14-02/libro.pdf. Acesso em: 24 dez.2014.

CUNHA, Fernando Whitaker. **Direito Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma Sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: M. Fontes, 2012.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. O estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia Hist.**, Belo Horizonte, v. 28, p. 573-597, jul.dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/vh/v28n48/06.pdf. Acesso em: 20 nov.2014.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. (Org.). **Visões do golpe**: a memória militar de 1964. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

DATAFOLHA. **Avaliação da Presidente Dilma Rousseff**. São Paulo, 2014. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/12/08/avaliacao-dilma.pdf. Acesso em: 24 dez.2014.

DEBRUN, Michel. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DEL ROIO, Marcos Tadeu. Nota sobre a trajetória de Gramsci na América Latina. **Crít. Marx.**, n. 33, p. 127-130, 2011. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/comentario44comentario1.pdf. Acesso em: 13 dez.2014.

DIAMOND, Larry Jay; MORLINO, Leonardo. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. (Org). **Projetos para o Brasil** – José Bonifácio de Andrade e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DREIFUSS, René Armand. 1964. **A conquista do Estado**. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUQUE ESTRADA, Ozório. **Abolição**: um esboço histórico. Brasília: Senado Federal, 2005.

ÉBOLI, Evandro. O custo da reparação: indenizações aprovadas na Comissão de Anistia chegam a R$ 3,4 bilhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 mar.2014. Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/o-custo-da-reparacao-indenizacoes-aprovadas-na-comissao-de-anistia-chegam-r-34-bilhoes-12037526. Acesso em: 3 jun.2014.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1989.

ELSTER, Jon. **Rendición de cuentas**: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz, 2006.

ELSTER, Jon. Memória y Justicia Transicional. *In*: EIROA, Pablo; OTERO, Juan Manuel. (Org.). **Memoria y Derecho Penal**. Buenos Aires: F. J. Di Plácido, 2007.

ERRANDONEA, Jorge. Justicia transicional en Uruguay. **Revista IIDH**, San Juan, n. 47, p. 13-69, ene.-jun. 2008. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23814.pdf. Acesso em: 13 out.2014.

ESTATUTO DEL TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG. 1945. Disponível em: http://www.cruzroja.es/dih/pdf/estatuto_del_tribunal_militar_internacional_de_nuremberg.pdf . Acesso em: 20 out.2014.

ESTEFANES, Bruno Fabris. **Conciliar o Império**: o Marquês de Paraná e a política imperial 1842-1856. São Paulo: Annablume, 2013.

ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. Los estados de excepción en Uruguay: hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales. **Ius et Praxis**, Talca, v. 8, n. 1, p. 147-169, 2002. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100010&script=sci_arttext. Acesso em: 29 nov.2014.

EX-EMBAIXADOR CHILENO é assassinado nos EUA. **Folha de S. Paulo**, 22 set.1976. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/mundo_22set1976.htm. Acesso em: 29 nov.2014.

EXÉRCITO DO PERU liberta reféns. **Folha de S. Paulo**, 23 abr.1997. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/mundo_23abr1997.htm. Acesso em: 2 dez.2014.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

FAORO, Raymundo. **Assembleia Constituinte**: a legitimidade recuperada. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? **Estud. Avanç**., São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-58, dez. 1987. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v1n1/v1n1a04.pdf. Acesso em: 13 jul.2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada. São Paulo: ed. 34, 2004.

FEIERSTEIN, Daniel. **El genocidio como practica social**. Entre el nazismo y la experiencia argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Florestan. **A ditadura em questão**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

FERNANDES, Florestan. **A constituição inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Oliveiros S. **Forças Armadas para quê?** São Paulo: GRD, 1988. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/paraque.html. Acesso em: 12 jul.2014.

FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo**: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FICO, Carlos. **Como eles agiam**. Os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004a. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbh/v24n47/a03v2447.pdf. Acesso em: 3 dez.2014.

FICO, Carlos. **Além do golpe**: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004b.

FICO, C. **O grande irmão**: da Operação *Brother Sam* aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FMLN. **Historia del FMLN**. San Salvador, [s. d.]. Disponível em: http://www.fmln.org.sv/sv/oficialv3c/index.php/nuestro-partido/historia-del-fmln. Acesso em: 3 dez.2014.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

FUNDACIÓN ACCIÓN PRÓ DERECHOS HUMANOS. **Caso Pinochet**. 1998. Disponível em: http://www.derechoshumanos.net/jurisprudencia/1998-10-16-JCI5-%28Pinochet%29-Auto-Prision-Orden-Captura-Pinochet.htm. Acesso em: 17 nov.2104.

GALEANO, Eduardo. La dictadura y después. Las heridas secretas. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 180-181, p. 108-113, 2002. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3067_1.pdf. Acesso em: 12 dez.2014.

GARAPON, Antoine. **Crimes que não se podem punir nem perdoar**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GEISEL, Ernesto. **Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1974. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/download. Acesso em: 18 out.2014.

GEISEL, Ernesto. **Abertura do 45º Congresso Mundial da Associação Americana de Agentes de Viagens – ASTA, Hotel Nacional, Rio de Janeiro, RJ, em 27 de outubro de 1975**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1975a. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/38.pdf/download. Acesso em: 18 out.2014.

GEISEL, Ernesto. **Pronunciamento pela televisão, com informações atualizadas sobre a atuação governamental, em 1º de agosto de 1975**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1975b. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/download. Acesso em: 18 out.2014.

GOES, Walder de; CAMARGO, Aspásia. **O drama da sucessão e a crise do regime**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

GONÇALVES, Rodrigo Jurucê Matos. Antonio Gramsci, a revolução passiva e a América Latina. *In*: **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina – Trabalhador(a) em movimento**: constituição de um novo proletariado?, Londrina, 2008.

GONÇALVES, Rodrigo Jurucê Matos. **História fetichista**: o aparelho de hegemonia filosófico Instituto Brasileiro de Filosofia / Convivium (1964-1985). 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2009. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=162659. Acesso em: 3 nov.2014.

GONZÁLEZ CUEVA, Eduardo. Tendencias en la búsqueda de la verdad. **Anuar. Derec. Hum.**, Santiago de Chile, n. 3, p. 103-112, ene. 2007. Disponível em: http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13463/13732. Acesso em: 3 nov.2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 6 v. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GRAU, Eros. **Relatório da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 Distrito Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5964223#113%20-%20Inteiro%20teor%20do%20ac%F3rd%E3o%20-%20parte%2001. Acesso em: 10 out.2014.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. 2003. 559f. Tese (Doutorado em História) – Curso de Pós-Graduação das Faculdades de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/VGRO-5SKS2D/tese.pdf;jsessionid=78B8EBD6FC3C8DE5E86700BF23BD34ED?sequence=1. Acesso em: 15 jun.2014.

GULLAR, Ferreira. **Toda poesia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GUTERMAN, Marcos. Médici e o futebol: a utilização do esporte mais popular do brasil pelo governo mais brutal do regime militar. **Proj. Hist.**, São Paulo, v. 29, t. 1, p. 267-279, dez. 2004. Disponível em: http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/viewFile/9958/7397. Acesso em: 25 nov.2014.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2006.

HÄRBELE, Peter. **Problemas da verdade no Estado constitucional**. Porto Alegre: S. Fabris, 2008.

HAYNER, Priscilla B. **Unspeakable Truths**: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions. 2nd ed. New York: Routledge, 2011.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

IBÁÑEZ RIVAS, Juana María. Control de convencionalidad: precisiones para su aplicación desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Anuar. Derec. Hum.**, Santiago de Chile, n. 8, p. 103-113, 2012. Disponível em: http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20555/21725. Acesso em: 15 out.2014.

ICTJ. **Qué es la Justicia Transicional?** New York: International Center for Transitional Justice, 2009. Disponível em: http://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional. Acesso em: 22 nov.2014.

IGLESIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

IGLESIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil** (1500-1964). São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IMPUNITY WATCH. **¿La hora de la verdad?** Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala. Utrecht, 2013. Disponível em: http://www.impunitywatch.org/docs/IW_La_hora_de_la_verdad.pdf. Acesso em: 30 nov.2014.

INVASÃO MILITAR LIBERTA 71 reféns depois de 126 dias de crise no Peru. **Folha de S. Paulo**, p. 12, 23 abr.1997. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1997/04/23/2/. Acesso em: 3 jan.2015.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **Os jacobinos negros**: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. São Paulo: Boitempo, 2000.

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

KRAUT, Alfredo Jorge; LORENZETTI, Ricardo Luís. **Derechos humanos**: justicia y reparación. 2. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

KUCINSKI, Bernardo. **Abertura**: a história de uma crise. São Paulo: Brasil Debates, 1982.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAPA, José Roberto do Amaral. **A história em questão**: historiografia brasileira contemporânea. Petrópolis: Vozes, 1976.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Campinas: Unicamp, 1984.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Dante Moreira. **O caráter nacional brasileiro**: história de uma ideologia. 6. ed. São Paulo: Unesp, 2002.

LINZ, Juan José; STEPAN, Alfred C. Toward Consolidated Democracies. **Journal of Democracy**, Boston, v. 7, n. 2, p. 14-33, Apr. 1996. Disponível em: http://fsp-scsoc.ulb.ac.be/sites/default/files/Contenu/Cours/linz-et-stepan1.pdf. Acesso em: 12 dez.2014.

LINZ, Juan José; STEPAN, Alfred C. **A transição e consolidação da democracia** – a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LUTZ, Ellen; SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, Chicago, v. 2, n. 1, p. 1-34, Spring 2001.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de Direito comparado. **Rev. Inform. Legisl.**, Brasília, v. 188, p. 93-111, out.-dez. 2010. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1. Acesso em: 12 dez.2014.

MACCIOCCHI, Maria-Antonieta. **A favor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MAGALHÃES JÚNIOR, Raimundo. **Três panfletários do segundo reinado**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2009.

MANUEL CONTRERAS SIGUE rompiendo récords al sumar nueva condena por DDHH. **El Dínamo**, Montevideo, 5 nov.2014. Disponível em: http://www.eldinamo.cl/2014/11/05/manuel-contreras-sigue-rompiendo-records-al-sumar-nueva-condena-por-ddhh. Acesso em: 19 nov.2014.

MANUEL CONTRERAS SUMÓ dos nuevas condenas por crímenes durante la dictadura. **Cooperativa.cl**, 5 nov.2014. Disponível em: http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/judicial/manuel-contreras-sumo-dos-nuevas-condenas-por-crimenes-durante-la-dictadura/2014-11-05/130032.html. Acesso em: 29 nov.2014.

MARQUÊS DE SÃO VICENTE, João Antônio Pimenta Bueno. **Direito Público brasileiro e análise da constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

MARTINS, Roberto Ribeiro. **Anistia ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto. A guerra da memória. A ditadura militar nos depoimentos de militantes e militares. **Varia Hist.**, Belo Horizonte, n. 28, p. 178-201, dez. 2002.

MARX, Ivan Cláudio. **Justiça de Transição**: necessidade e factibilidade da punição aos crimes da ditadura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Distensão no Brasil**: o projeto militar (1973-1979). Campinas: Papirus, 1995.

MATTOS, Ilmar Rohloff. **O tempo saquarema**: a formação do Estado imperial. São Paulo: Hucitec, 1990.

MEDEIROS, Borges de. **O Poder Moderador na república presidencial**. Caxias do Sul: UCS, 2002.

MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil**: 1930 a 1945. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.

MELLO E SOUZA, Nélson. Introdução. *In*: MERCADANTE, Paulo. **A consciência conservadora no Brasil**: contribuição ao estudo da formação brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MELLO, José Octávio; RODRIGUES, Lêda Boechat. **José Honório Rodrigues**: um historiador na trincheira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MENESES, Filipe Ribeiro de. O Tratado de Versalhes (1919). **Janus Anuár.**, Lisboa, jul., 2008. Disponível em: http://janusonline.pt/2008/2008_2_7.html. Acesso em: 13 nov.2014.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Abolição no Brasil: a construção da liberdade. **Rev. HISTEDBR**, Campinas, n. 36, p. 83-104, dez., 2009. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp. br/revista/edicoes/36/art07_36.pdf. Acesso em: 13 nov.2014.

MERCADANTE, Paulo. **Militares e civis**: a ética e o compromisso. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MERCADANTE, Paulo. **A consciência conservadora no Brasil**: contribuição ao estudo da formação brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização**: elementos para uma Justiça de Transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ditadura militar** – ações e representações. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.prr3.mpf.mp. br/ditadura-militar/145-providias-cis. Acesso em: 27 dez.2014.

MINUGUA. **Décimocuarto informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala** (julio de 2002 – junio de 2003). Ciudad de Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, 2003. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/552.pdf?view=1. Acesso em: 25 nov.2014.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOISÉS, José Álvaro. (Org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: USP, 2010a.

MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opin. Públ.**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309, nov. 2010b. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v16n2/a01v16n2. Acesso em: 13 dez.2014.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Fidel Castro, a Revolução Cubana e a América Latina. **Rev. Esp. Acad.**, Maringá, n. 82, mar. 2008. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/082/82bandeira.htm. Acesso em: 28 nov.2014.

MONTEIRO, Maria Rosa Leite. **Honestino**: o bom da amizade é a não cobrança. Brasília: Da Anta Casa, 1998.

MORAGA, Enrique Gomariz. **Fuerzas Armadas y transición democrática**: elementos para un estudio comparado. Texto apresentado no seminario Forças Armadas e democracia na América Latina, Campinas, 1986.

MOURA, Clovis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil**. São Paulo: USP, 2004.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

NINO, Carlos Santiago. **Juicio al mal absoluto**. Buenos Aires: Ariel, 1996.

NINO, Carlos Santiago. **Introducción al análisis del Derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Austrea, 1998.

NORA, Pierre. Entre a memória e a história: a problemática dos lugares. **Proj. Hist.**, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez. 1993. Disponível em: http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/viewFile/12101/8763. Acesso em: 13 dez.2014.

OCAMPO, Luis Moreno. **Cuando el poder perdió el juicio**. La mirada de un fiscal sobre los crímenes de la dictadura, las investigaciones y su impacto en la Argentina y en el mundo. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2014.

O'DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994.

ORTIZ, Renato. (Org.). **Pierre Bourdieu**. Coleção "Os grandes cientistas sociais". São Paulo: Ática, 1983.

PAIVA, Valério; POMAR, Pedro Estevan da Rocha. Se a ditadura acabou, onde está a democracia? Comissão da Verdade sem autonomia atesta pacto entre governo e militares. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 47, p. 112-117, out. 2011. Disponível em: http://www.adusp.org.br/files/revistas/51/r51a16.pdf. Acesso em: 15 dez.2014.

PAIXÃO, Cristiano. A Constituição em disputa: transição ou ruptura? *In*: SEELAENDER, Airton. (Org.). **História do Direito e construção do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

PASCUAL, Alejandra Leonor. **Terrorismo de Estado**: a Argentina de 1976 a 1983. Brasília: UNB, 2004.

PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. (Org.). **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva internacional e comparada. V. 1. Brasília: Comissão de Anistia, 2011.

PEIXOTO, Claudia C. Tomazi. Anistia, memória e direitos humanos: a experiência recente do Brasil à luz dos casos argentino e uruguaio. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 11, p. 9-23, out. 2011. Disponível em: http://www.reid.org.br/arquivos/00000279-01-claudia_reid-11.pdf. Acesso em: 2 jan.2015.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PESSOA, Mario. **O Direito da segurança nacional**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

PIMENTEL, Gilberto Rodrigues. **Relatorio requentado**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://clubemilitar.com.br/pensamento-do-clube-militar-14/. Acesso em: 10 jan. 2015.

PINHO, José de Wanderley de Araújo. O Marquês de Paraná e a conciliação. **Rev. Instit. Hist. Geogr. Brasil.**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 347-371, jul.-set. 1957.

PIOVESAN, Flávia Cristina. Direito ao desenvolvimento. *In*: **II Colóquio Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2002. Disponível em http://dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 14 jan.2015.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Est. Hist.**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989. Disponível em http://www.uel.br/cch/cdph/arqtxt/Memoria_esquecimento_silencio.pdf. Acesso em: 14 jan.2015.

PRESTES, Anita Leocádia. Luiz Carlos Prestes e a luta pela democratização da vida nacional após a anistia de 1979. *In*: PINHEIRO, Milton. (Org.). **Ditadura**: o que resta da transição. São Paulo: Boitempo, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 9, p. 36-46, jul.1984. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/43/20080623_ama_a_incerteza.pdf. Acesso em: 13 jan.2015.

QUEIROZ JÚNIOR, Teófilo de. Abolicionismo, um processo em questão. **Rev. Instit. Est. Brasil.**, São Paulo, n. 28, p. 101-108, 1988. Disponível em: http://200.144.255.123/Imagens/Revista/REV028/Media/REV28-07.pdf. Acesso em: 22 mar.2014.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

RAFFIN, Marcelo. **La experiencia del horror**: subjectividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del cono sur. Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento** – política e filosofia. São Paulo: ed. 34, 1996.

RAUSCHENBERG, Nicholas. Memoria política y Justicia Transicional en Argentina después de treinta años de democracia. Notas para un debate. **Aletheia**, La Plata, v. 3, n. 3, jul. 2013. Disponível em: http://www.aletheia.fahce.unlp.edu.ar/numeros/numero-6/pdfs/Rauschenberg-ok.pdf. Acesso em: 3 dez.2014.

REATI, Fernando. Introducción. *In*: BERGERO, Adriana J; REATI, Fernando. (Comp.). **Memória colectivas y políticas de olvido**. Argentina y Uruguay, 1970-1990. Rosário: B. Viterbo, 1997.

REIG, Sara Bossio. **A práxis do controle de constitucionalidade na atualidade**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_pt_br/anexo/A_praxis_do_controle_de_constitucionalidade_no_Uruguay.pdf. Acesso em: 9 dez.2014.

REIS, Fábio Wanderley. Diálogos com Guillermo O'Donnell. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 92, p. 143-151, mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n92/n92a10.pdf. Acesso em: 9 dez.2014.

REIS, José João. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 28, p. 14-39, dez.-fev. 1995-1996. Disponível em: http://www.usp.br/revistausp/28/02-jreis.pdf. Acesso em: 9 dez.2014.

RIBEIRO, Renilson Rosa. Brasil "inventado" pelo Visconde de Porto Seguro: os enredos temáticos e cronológicos da 1ª edição da Historia geral do Brazil, de Francisco Adolfo de Varnhagen (1854/1857). *In*: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**, São Paulo, 2011. Disponível em http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300853203_ARQUIVO_TrabalhoCompleto-RenilsonRosaRibeiro[ANPUHNacional2011].pdf. Acesso em: 13 jun.2014.

RICŒUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: Unicamp, 2007.

ROCHA, Justiniano José da. Ação; reação; transação. Duas palavras acerca da atualidade política no Brasil. *In*: MAGALHÃES JÚNIOR, Raimundo. **Três panfletários do segundo reinado**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2009.

RODRIGUES, José Honório. **Vida e história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

RODRIGUES, José Honório. **Aspirações nacionais**: interpretação histórico-politica. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e reforma no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982a.

RODRIGUES, José Honório. **História combatente**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982b.

ROMERO MONSEÑOR. **La iglesia un servicio de liberación personal, comunitaria, trascendente** – quinto domingo de cuaresma. San Salvador: Oficina de la Causa de Canonización, 2009. Disponível em: http://www.romeroes.com/monsenor-romero-su-pensamiento/homilias/homilias-1980. Acesso em: 2 dez.2014.

RONIGER, Luis; SZNAJDER, Mario. **O legado de violações dos direitos humanos no Cone Sul**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

SAINT-EXUPÉRY. Antoine. **Terra dos homens**. 15. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en America Latina**: perspectivas desde una epistemología del sur. La Paz: Plural, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Memória na Justiça: a mobilização dos direitos humanos e a construção da memória da ditadura no Brasil. **Rev. Crít. Ciênc. Soc.**, Lisboa, n. 88, p. 127-154, 2010. Disponível em: http://rccs.revues.org/1719. Acesso em: 3 jan.2014.

SARNEY RECLAMA consenso em torno da abertura. **Tribuna da Imprensa**, Rio de Janeiro, 1 dez.1978. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/231269. Acesso em: 21 set.2014.

SARNEY RESSALTA importância histórica na Missão Portela. **Tribuna da Imprensa**, Rio de Janeiro, 21 mar.1977. Política. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/231266. Acesso em: 21 set.2014.

SARNEY: MISSÃO PORTELA é importante. **Correio Braziliense**, Brasília, 20 jan.1977. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231090/PS%20jan_dez1977%20-%200151.pdf?sequence=1. Acesso em: 21 set.2014.

SCANTIMBURGO, João de. **O Poder Moderador**. São Paulo: Pioneira, 1980.

SCHABAS, William A. Princípios gerais de Direito Penal. *In*: CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS, Kai (Org.). **Tribunal Penal Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SCHABAS, William A. **An Introduction to the International Criminal Court**. Cambridge (UK): Cambridge University, 2004.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis: Vozes, 2006.

SENADO FEDERAL. Assinada a Lei Áurea. Edição comemorativa dos 120 anos da Lei Áurea. **Jornal do Senado**, Brasília, ano XIV, n. 2.801/172, 13 maio.2009. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/encarte_abolicao.pdf. Acesso em: 15 set.2014.

SIKKINK, Kathryn. A era da responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. *In*: PAYNE, Leigh A.; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (Org.). **A anistia na era da responsabilização**. O Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça-Comissão de Anistia, 2011a.

SIKKINK, Kathryn. **The Justice Cascade**: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics. New York: W. W. Norton, 2011b.

SILVA, Hélio. **O poder militar**. 3. ed. São Paulo: L&PM, 1987.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de conceitos históricos**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

SILVA, Ricardo. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. Chapecó: Argos, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan.-jun., 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/06.pdf. Acesso em: 27 de setembro de 2014.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, Eliane Veras. **Florestan Fernandes**: o militante solitário. São Paulo: Cortez, 1997.

SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. (Org.). **A Justiça de Transição no Estado democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOARES, Inês Virginia Prado; QUINALHA, Renan Honório. Os escrachos e a luta por verdade e justiça "desde baixo". **Rev. Verdade, Memória e Justiça**, São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.revistavjm.com.br/artigos/os-escrachos-e-a-luta-por-verdade-e-justica-desde-baixo/. Acesso em: 29 dez.2014.

SOCIEDADE BRASILEIRA CONTRA A ESCRAVIDÃO. **Manifesto da Sociedade Brasileira contra a Escravidão**. Rio de Janeiro: G. Leuzinger, 1880. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174443. Acesso em: 15 set.2014.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estados e partidos políticos no Brasil** (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Lei da Anistia não impede ação de vítimas da ditadura contra coronel**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/Print/pt_BR/sala_de_noticias/noticias/Destaques/Lei-da-Anistia-n%C3%A3o-impede-a%C3%A7%C3%A3o-de-v%C3%ADtimas-da-ditadura-contra-coronel. Acesso em: 26 dez.2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Glossário jurídico**: verbete "*Amicus Curiæ*". Brasília, [s. d.]. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533. Acesso em: 22 out.2014.

TAVARES, Zózimo. **Petrônio Portela**: uma biografia. Teresina: [s. n.], 2012.

TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. New York: Oxford University, 2002.

TEITEL, Ruti G. Genealogía de la Justicia Transicional. *In*: **18 Ensayos Justicia Transicional, Estado de Derecho y Democracia**. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2005. Disponível em: http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/18/59.pdf. Acesso em: 15 out.2014.

TEIXEIRA FILHO, Henrique Carneiro Leão. Do berço de Jacuí ao fastígio do poder – 1801-1856. **Rev. Instit. Hist. Geogr. Brasil.**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 285-306, jul.-set. 1957.

TELES, Edson. **Se não há justiça, há escracho**. Disponível em: http://blogdaboitempo.com.br/2012/04/19/se-nao-ha-justica-ha-escracho/. Acesso em: 30 dez.2014.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

THE AVALON PROJECT. **The Versailles Treaty June 28, 1919**: Part VII. New Haven: Yale Law School, 2008. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/imt/partvii.asp. Acesso em: 13 nov. 2014.

TODOROV, Tzvetan. **Los abusos de la memoria**. Barcelona: Paidós, 2000.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. 2. ed. Petropólis: Vozes, 1964.

TREVISAN, Leonardo. **O pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global, 1985.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution S/RES/827 (1993)**. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). New York, 1993. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993). Acesso em: 20 out.2014.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution S/RES/955 (1994)**. Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and adoption of the Statute of the Tribunal. New York, 1994. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994). Acesso em: 20 out.2014.

UNOPS. **Guatemala, memória del silencio**. Ciudad de Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, 1999. Disponível em: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf. Acesso em: 30 nov.2014.

URUGUAY. Ley nº 15.848. **Diario Oficial**, Montevideo, n. 22.295, 28 dec.1985. Disponível em: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=. Acesso em: 20 out.2014.

VACCA, Giuseppe. **Guerra de posição e movimento**. [s. d.]. Disponível em: http://www.acessa.com/gramsci/?id=643&page=visualizar. Acesso em: 17 jan.2015.

VAINFAS, Ronaldo. **Dicionário do Brasil imperial**. Rio de janeiro: Objetiva, 2002.

VASCONCELLOS, Zacarias de Góes. **Da natureza e limites do Poder Moderador**. Brasília: Senado Federal, 1978.

VENTURA ROBLES, Manuel E. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la Justicia y la impunidad. *In*: _____. **Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. San José de Costa Rica: [s. n.], 2007. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf. Acesso em: 20 out.2014.

VIANA, Helio. Da maioridade à conciliação (1840-1853). **Rev. Instit. Hist. Geogr. Brasil.**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 326-346 , jul.-set. 1957.

VICTOR, Mário. **5 anos que abalaram o Brasil**: de Jânio Quadros ao Marechal Castelo Branco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

VIDAL, Paloma. Literatura e ditadura: alguns recortes. **Rev. Escrita**, Rio de Janeiro, n. 5, 2003.

VISCONDE DO URUGUAY, Paulino Soares de Sousa. **Ensaio sobre o Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1960.

VITULLO, Gabriel E. 2001. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 17, p. 53-60, nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a05n17. Acesso em: 15 out.2014.

WACQUANT, Löic. O legado sociológico de Pierre Bourdieu. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14625.pdf. Acesso em: 15 out.2014.

WALSH, Rodolfo. **Carta abierta de un escritor a la Junta Militar**. Rodolfo Walsh, 24 de marzo de 1977. Buenos Aires: Archivo Nacional de la Memoria, 2010. Disponível em: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/_pdf/serie_1_walsh.pdf. Acesso em: 15 out.2014.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

WEICHERT, Marlon Alberto. A Comissão Nacional da Verdade. *In*: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; TORELLY, Marcelo Dalmás; ABRAO, Paulo. (Org.). **Justiça de Transição nas Américas** – olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação. Belo Horizonte: Forum, 2013.

WERNECK VIANNA, Luiz. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004. Acesso em: 3 dez.2014.

YERUSHALMI, Yosef Hayim. Reflexiones sobre el olvido. *In*: YERUSHALMI, Yosef Hayim; LORAUX, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J. C.; VATTIMO, G. (Org.). **Usos del olvido**. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Visión, Buenos Aires, 1998.

ZAVERRUCHA, Jorge. Relação civil-militares: o legado autoritário da Constituição de 1988. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson. (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZERBINE, Therezinha Godoy. **Anistia**: semente da Liberdade. São Paulo: [s. n.], 1979.