

Considerações sobre políticas públicas e memória da repressão política no Brasil **

An overview about policies and the memory of the political repression in Brazil

Carlos Artur Gallo *

RESUMO: Durante a Guerra Fria, vários países da América do Sul viveram sob regimes autoritários comprometidos com a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), realizando, além do realinhamento da economia aos novos padrões de expansão do capitalismo internacional, uma série de violações aos direitos humanos. Neste estudo, analisamos as principais políticas públicas elaboradas no Brasil para tratar da memória da repressão política praticada entre 1964 e 1985, refletindo sobre os limites das políticas existentes.

Palavras-chave: Ditadura Civil-Militar no Brasil; Memória da Repressão; Políticas de Memória.

I ntrodução

Com o final das ditaduras civis-militares instaladas na América Latina no contexto da Guerra Fria, o tema das violações aos direitos humanos praticadas em nome da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) vem sendo trabalhado com a formulação e implementação de políticas públicas específicas, que variam conforme cada conjuntura. Enquanto na Argentina, no Chile e no Uruguai foram criadas Comissões da Verdade nos primeiros anos após a saída das Forças Armadas das estruturas de poder; o debate sobre o que foi feito na vigência do regime autoritário no Brasil foi silenciado durante o processo de transição à democracia iniciado no governo do ditador-presidente Ernesto Geisel (1974-1979).

Altamente negociada e controlada ao longo de sua duração, a transição “lenta, gradual e segura” garantiu que os agentes envolvidos com a

(**) Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa, realizado na Universidade Nova de Lisboa (UNL), em Portugal, entre os dias 1º e 5 de fevereiro de 2015.

repressão fossem impunes (mediante a publicação da Lei de Anistia – Lei nº 6.683/1979), garantindo ainda, aos setores da elite civil diretamente relacionados à ditadura, sua sobrevivência na qualidade de atores políticos relevantes no novo cenário político (ARTURI, 2001, p. 11-12). Apesar dos limites impostos pelo jogo da transição política, que se reverteu na dificuldade de inserir o tema na pauta de discussões do novo cenário democrático, as demandas de vítimas da repressão política no país continuaram se fazendo presentes, gerando resultados politicamente relevantes a partir da segunda metade da década de 1990.

Tendo esses elementos como ponto de partida, pergunta-se: Quais foram as principais políticas públicas formuladas e implementadas sobre o tema no Brasil? Quais seus resultados no que diz respeito à elucidação dos crimes cometidos pelos agentes da repressão? Que tipo de reparação foi concedida às vítimas da Segurança Nacional?

Em linhas gerais, este estudo analisa as principais políticas públicas elaboradas no país para tratar da memória da repressão praticada durante a ditadura: i) a Lei nº 9.140 de 1995; ii) a Comissão de Anistia; iii) o Portal Memórias Reveladas; iv) o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a Comissão Nacional da Verdade. As políticas públicas referidas foram selecionadas para análise tendo em vista o alcance que as mesmas possuem: todas foram elaboradas para serem implementadas em âmbito nacional. O objetivo geral proposto é apresentar um panorama das políticas existentes, refletindo sobre seus limites.

Lei nº 9.140 de 1995: a “Lei dos Mortos e Desaparecidos”

A Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) lançou o germe da Lei nº 9.140 em 1993, com a realização de um encontro no qual, auxiliada pelos Grupos Tortura Nunca Mais, pela Anistia Internacional e pela Human Rights Watch, entre outros, foi elaborada uma proposta de Projeto de Lei (PL) que, entregue ao Ministro da Justiça, o presidente Itamar Franco encaminharia para votação no Congresso Nacional. Em 1994, diante da frustração gerada pelo presidente, que, mesmo após as vigílias realizadas no Rio de Janeiro, em Brasília, Porto Alegre e Recife, deixou a questão sem solução, familiares conseguiram que uma *Carta Compromisso* com os pontos apresentados ao Ministro da Justiça fosse assinada por representantes dos principais candidatos à Presidência da República (ALMEIDA et al., 2009, p. 32-33; BRASIL, 2007, p. 30-33).

Elaborada em torno de 10 pontos, a *Carta Compromisso* apresentada pelos familiares consistia nas seguintes reivindicações (BRASIL, 2007, p. 33):

1. Reconhecimento público formal pelo Estado brasileiro de sua responsabilidade plena na prisão, na tortura, na morte e no desaparecimento de opositores políticos entre 1964 e 1985.
2. Imediata formação de uma Comissão Especial de Investigação e Reparação, no âmbito do Poder Executivo Federal, integrada por Ministério Público, Poder Legislativo, Ordem dos Advogados do Brasil, representantes de familiares e dos grupos Tortura Nunca Mais, com poderes amplos para investigar, convocar testemunhas, requisitar arquivos e documentos, exumar cadáveres, com a finalidade de esclarecer cada um dos casos de mortos e desaparecidos políticos ocorridos, determinando-se as devidas reparações.
3. Compromisso de não indicar para cargos de confiança pessoas implicadas nos crimes da ditadura militar e de afastá-las do serviço público.
4. Compromisso de abrir irrestritamente os arquivos da repressão política sob sua jurisdição.
5. Compromisso de anistiar plenamente cidadãos vítimas da ditadura e reparar os danos causados a eles e seus familiares.
6. Edição de lei incriminadora assegurando o cumprimento do artigo 5º, parágrafo III da Constituição Federal, que proíbe a tortura e o tratamento desumano e degradante.
7. Desmilitarização das Polícias Militares estaduais e sua desvinculação do Exército.
8. Aprovação do projeto de Hélio Bicudo, que retirava da Justiça Militar a competência para julgar crimes praticados contra civis.
9. Desmantelamento de todos os órgãos de repressão política.
10. Revogação da chamada Doutrina de Segurança Nacional.

Em junho de 1995, após ter sido constantemente pressionado por familiares de mortos e desaparecidos e por integrantes de organizações internacionais de direitos humanos, o presidente Fernando Henrique Cardoso incumbiu Nelson Jobim, Ministro da Justiça, de dar andamento à questão, sendo finalmente redigido o PL nº 869/95. Contando com a participação da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) e integrantes de outros organismos de proteção aos direitos humanos, o PL foi

encaminhado para apreciação no Congresso Nacional, onde, havendo pouco debate por tramitar com *urgência urgentíssima*, e, sem nenhuma emenda, o texto foi sancionado em 4 de dezembro de 1995, dando origem à Lei nº 9.140 (ALMEIDA et al., 2009, p. 33; BRASIL, 2007, p. 33-37).

Para que o texto fosse aprovado, contudo, foi necessário que o presidente Fernando Henrique Cardoso garantisse a representantes das Forças Armadas que os efeitos da lei que seria criada estariam limitados pela interpretação da anistia recíproca. Ou seja, ainda que mediante a lei tenha sido reconhecida a responsabilidade do Estado brasileiro pelos crimes cometidos pelo aparato repressivo, isso não permitiria que se instaurassem processos contra os agentes envolvidos em tais práticas.

Da aprovação da *Lei dos Mortos e Desaparecidos* decorreu: a) o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro pelas mortes e desaparecimentos de 136 pessoas listadas como desaparecidas políticas no Anexo I da Lei; b) a garantia de que as famílias das pessoas listadas no Anexo poderiam registrar seus óbitos; c) a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), para concessão de indenização pecuniária aos familiares das pessoas listadas na Lei; d) a possibilidade de serem julgados novos casos ocorridos entre 1961 e 1979 (conforme o lapso temporal que havia sido previsto na Lei da Anistia), concedendo-lhes as respectivas indenizações; e) a fixação de um valor mínimo (R\$ 100.000,00) para as indenizações; f) a prerrogativa de a CEMDP requerer de órgãos oficiais a apresentação dos documentos convenientes à análise dos pedidos.

Ainda que a Lei tenha possibilitado inegáveis avanços, a CFMDP aponta os seguintes problemas decorrentes da sua aprovação: 1º) eximiu o Estado de identificar e responsabilizar os agentes envolvidos nos crimes ocorridos durante a ditadura; 2º) legou o ônus da prova aos familiares; 3º) não obrigou o Estado brasileiro a localizar os corpos dos desaparecidos; 4º) excluiu a possibilidade de outros interessados ingressassem com o pedido de reconhecimento das mortes e/ou desaparecimentos, reforçando, com isso, a ideia de que os interessados são única e exclusivamente parentes das vítimas, algo que nega o caráter público da questão (ALMEIDA et al., 2009, p. 33-34).

Apesar das críticas, o trabalho da CEMDP iniciou em janeiro de 1996. Composta por sete integrantes, a Comissão, que inicialmente funcionava junto ao Ministério da Justiça, desde 2003 funciona junto à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A CEMDP começou suas atividades em ritmo intenso, visto que para protocolar os pedidos a serem analisados foi dado aos familiares um prazo exíguo: 120 dias a contar do

início das suas atividades. Apesar de não ser promovida pelo Governo ampla divulgação da Lei e do prazo para apresentar os pedidos junto à Comissão Especial, a mobilização dos familiares de mortos e desaparecidos possibilitou a apresentação de uma quantidade de novos casos maior do que era esperado, contando-se para tanto com a publicação de notícias em jornais de grande circulação (ALMEIDA et al., 2009, p. 34; BRASIL, 2007, p. 37-41; BRASIL, 2010a, p. 135-136).

Nesse sentido, também foi fundamental à apresentação dos requerimentos dentro do prazo a mobilização da CFMDP. Nessa época (até maio de 1996), um escritório foi improvisado em Brasília para auxiliar na elaboração dos pedidos de indenização. Para tanto, contou-se com o espaço cedido no gabinete e na residência do Deputado Federal Gilney Viana (Partido dos Trabalhadores / Mato Grosso). Lá, Suzana Keniger Lisbôa, Iara Xavier Pereira, Criméia S. de Almeida e Maria Amélia Teles, dentre outros familiares de vítimas da repressão, trabalharam para que nenhum prazo fosse perdido (ALMEIDA et al., 2009, p. 34; SANTOS, 2008, p. 142).

Nos anos que se seguiram ao início dos trabalhos da Comissão Especial, os familiares lutaram contra as limitações da Lei nº 9.140, pedindo a sua revisão. As demandas para revisão da lei seriam em parte atendidas em 2002 e 2004. Em 2002, com a Lei nº 10.536, permitiu-se que o lapso temporal atingido pela Lei nº 9.140, que abrangia casos ocorridos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, fosse estendido até o dia 5 de outubro de 1988 (promulgação da atual Constituição Federal). Posteriormente, buscando suprir dificuldades de interpretação e aplicação da Lei nº 9.140, surgidas nos julgamentos da CEMDP, familiares conseguiram que fosse aprovada a Lei nº 10.875 de 2004. De acordo com essa lei, seriam reconhecidos pela CEMDP casos de pessoas: a) que foram mortas nas ruas, participando de passeatas ou de ações contra o regime; b) que cometeram suicídio ao receberem voz de prisão, ao terem sido presas e torturadas ou, ainda, devido a transtornos psíquicos resultantes da repressão (BRASIL, 2007, p. 44-46).

Até 2006, em dez anos de apreciação dos 475 pedidos protocolados junto à CEMDP, foram reconhecidas como mortas e/ou desaparecidas, além das vítimas referidas no Anexo da Lei, outras 221 pessoas (BRASIL, 2007, p. 46-47). Em 2007, para documentar e divulgar os resultados das suas atividades, a Comissão Especial lançou o livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade*. Atualmente, a CEMDP se dedica à organização de um banco de dados genéticos dos familiares para auxiliar na identificação dos restos mortais já resgatados e/ou que venham a ser resgatados em valas clandestinas (BRASIL, 2007, p. 46-47; 2010a, p. 136-138).

A Comissão de Anistia¹

Vinculada ao Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia foi criada em 2001 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que regulamentou (na Medida Provisória convertida na Lei nº 10.559 de 2002) o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. De acordo com o art. 8º do ADCT, ficava prevista a criação de uma instância governamental que seria encarregada: a) de promover o reconhecimento da condição de anistiados políticos aqueles que, perseguidos por motivação política entre 1946 e 1988, lapso temporal que abrange o período autoritário, foram impedidas de exercer suas atividades e/ou que perderam seus cargos em decorrência da edição atos do Governo; b) de conceder-lhes, de acordo com cada caso, sua respectiva reparação financeira (BRASIL, 2011).

Nos últimos anos, a Comissão tem contribuído para divulgar e promover a memória da repressão no país mediante: 1) a realização das *Caravanas da Anistia*, sessões públicas de julgamento que vêm sendo realizadas em todas as regiões do país desde 2007; 2) a inauguração 27 monumentos em memória dos mortos e desaparecidos (com a parceria da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República); 3) a organização de eventos nacionais e internacionais para debater o tema.

As sessões de julgamento realizadas no âmbito das Caravanas, deve-se notar, constituem-se como uma atividade de natureza sobretudo simbólica. Ao final da análise dos pedidos apresentados pelas pessoas que se consideram vítimas de perseguição política, e, sendo o pedido de anistia reconhecido, os integrantes da Comissão pedem desculpas públicas à vítima em nome do Estado brasileiro, declaram-na anistiada política, e, dependendo das circunstâncias do caso em questão, concedem-lhe a devida indenização pecuniária.

Analisando o significado do testemunho formulado pelas vítimas da repressão durante as atividades realizadas pela Comissão da Anistia, João Baptista Alvares Rosito e Arlei Sander Damo (2014, p. 184) comentam que:

[a] rememoração da dor, portanto, na cena pública, transforma-se em argumento político de convencimento e de sensibilização dos interlocutores. Assim, o testemunho da violência sofrida pode ser, a um só tempo, veículo de memória individual e substrato para a construção da memória coletiva [...] Nas *Caravanas da Anistia*, tais relatos de violência e as recordações de sofrimento são colocados em cena por diferentes atores, em narrativas que

¹ Para mais informações, consultar: <<http://www.mj.gov.br/anistia>>.

fazem com que se alternem constantemente as posições de orador e ouvinte: de um lado, e com proeminência, o relato das vítimas; de outro, os relatos enunciados pelos atores do Estado responsáveis por julgar os requerimentos e das autoridades presentes nas sessões públicas.

Até o ano de 2015, a Comissão de Anistia realizou mais de 90 edições das Caravanas da Anistia. A 90ª atividade foi realizada em abril de 2015, em Palmas, capital do Estado do Tocantins, região do país na qual se deu uma das maiores ondas repressivas da ditadura. Ocorrida na primeira metade da década de 1970, a repressão praticada entre os Estados de Tocantins e Goiás tinha por objetivo dar fim às atividades do grupo de guerrilheiros que organizou aquela que ficaria conhecida como a *Guerrilha do Araguaia*. A maior parte dos casos de desaparecimento político ocorridos durante o regime autoritário brasileiro, em torno de 70 pessoas, foi praticada na região do Araguaia (ALMEIDA et al., 2009).

Voltada para difusão de pesquisas sobre o tema e pretendendo fomentar o debate sobre a questão entre pesquisadores, militantes políticos e demais interessados, a Comissão publica, desde 2009, a *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Atualmente em sua 10ª edição, a revista, que circula publicada em papel e em formato eletrônico, é distribuída gratuitamente e pode ser acessada na página oficial da Comissão na internet. Apresentando trabalhos acadêmicos e análises de especialistas sobre políticas que tratam da memória da repressão e possibilitam a concessão de indenização pecuniária e simbólica de vítimas da violência política no Brasil ou outros países que passaram por períodos de exceção, a revista pública, ainda, entrevistas com atores-chave na realização de demandas por memória, verdade e justiça, além de documentos sobre a ditadura brasileira.

As atividades desenvolvidas pela Comissão da Anistia já foram muitas vezes classificadas como “atos de revanchismo” por setores contrários ao resgate e à difusão da memória do período, sendo as indenizações pecuniárias concedidas às vítimas da repressão, inclusive, chamadas pejorativamente de “bolsa ditadura” (uma das principais políticas sociais de redistribuição de renda do Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, e que com frequência é alvo de críticas, chama-se “Bolsa Família”).

O Portal Memórias Reveladas

Em 2005, atendendo sugestão elaborada por um Grupo de Trabalhos coordenado pelo Ministro Paulo Vannuchi, que chefiou a Secretaria de

Direitos Humanos de 2005 a 2010, foi dado o primeiro passo rumo à criação, ocorrida em 2009, do projeto *Memórias Reveladas: Centro de Referências das Lutas Políticas (1964-1985)*². Executado no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, na época chefiada pela Ministra-Chefe Dilma Rousseff, o projeto é coordenado pelo Arquivo Nacional que, subordinado à Casa Civil, é responsável pela custódia e disponibilização para acesso dos documentos do DOPS, do Conselho de Segurança Nacional, da Comissão Geral de Investigações e do Serviço Nacional de Informações.

Contando com uma plataforma on-line, o *Memórias Reveladas* é uma base de dados destinada à pesquisa, obtenção, catalogação e disponibilização de documentos sobre a repressão. O projeto também visava, em última instância, mediante a divulgação de uma propaganda televisiva veiculada no segundo semestre de 2009, obter da população em geral dados e informações que auxiliassem na elucidação das mortes e desaparecimentos praticados pelo aparato repressivo. Embora não sejam contrários à ampla divulgação da campanha pela arrecadação de documentos, que, indiretamente, fazia com que a população tomasse contato com o tema, familiares criticaram o projeto³. De acordo com eles, era contraditório que o Governo Federal, por meio do Arquivo Nacional, transferisse para a população em geral o dever de contribuir à elucidação das mortes e desaparecimentos.

Para tanto, bastaria que o próprio Governo reformulasse sua política de sigilo de documentos, que por décadas permitiu que os documentos do período fossem preservados. Uma nova política nacional de sigilo documental no Brasil, por sinal, entrou em vigor em 2012 (com a Lei nº 12.527/2011). Conforme Alexandra Barahona de Brito (2013, p. 251-252):

[c]om essa lei, que foi proposta pela primeira vez em 2003, o Brasil tornou-se o décimo sétimo país da América Latina a ter uma lei de “liberdade de informação” (FOI – *Freedom of Information*) que permite o acesso a arquivos governamentais. [...] No que diz respeito à questão dos direitos humanos, essa lei traz uma mudança fundamental. Ela garante que a documentação relacionada com a violação dos direitos humanos já não poderá ser classificada como ‘ultrassecreta’ e não poderá ser submetida ao período de sigilo mais prolongado possível. De acordo com essa provisão, o acesso a toda a documentação relacionada com as violações dos direitos humanos terá de ser imediato.

2 Para mais informações, ver: <<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>>.

3 Conforme notícia publicada pelo jornal *Zero Hora* (Porto Alegre) de 1º de novembro de 2009.

Na prática, embora a lei tenha previsto o fim do sigilo eterno de documentos sobre as violações praticadas por agentes da repressão, persistem grandes entraves no que se refere ao acesso à documentação produzida sobre e pelo aparato repressivo.

Num outro sentido, para fomentar um maior interesse pelo tema e pelas fontes documentais existentes, o *Memória Reveladas* criou, em 2010, um concurso bianual para premiar monografias sobre o período da ditadura. Com essa iniciativa, os estudos premiados pela comissão avaliadora (composta para cada edição do concurso) estão sendo publicados pelo Arquivo Nacional, ampliando assim a sua circulação para além da academia, possibilitando que um maior número de pessoas tome contato com as discussões que vem sendo realizadas por pesquisadores brasileiros.

Embora já seja possível consultar muitos materiais disponibilizados digitalmente pelo projeto (desde arquivos até livros e revistas do período compreendido entre os anos de 1960 e 1980), não se pode ter acesso a nenhum conjunto de dados estatísticos que informem, por exemplo, o número de documentos recebidos pelo *Memórias Reveladas* desde a sua implementação, nem mesmo o número de acessos que a plataforma teve desde o seu lançamento, dado este que poderia ajudar a dimensionar, de alguma maneira, o impacto da base de dados junto à sociedade em geral.

O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a Comissão Nacional da Verdade

No que se refere especificamente ao caso brasileiro, verifica-se que a elaboração de políticas de direitos humanos avançou significativamente desde a realização da Conferência de Viena, em 1993. Além de ter reinserido o tema na pauta de discussões, a Conferência sugeriu que os países preocupados com a proteção dos direitos humanos pudessem reorganizá-los internamente (KOERNER, 2003) mediante a elaboração de um “Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH): um documento que tinha como objetivo fazer com que os países participantes do encontro estabelecessem uma agenda nacional com vistas à formulação de políticas para os direitos humanos e, além disto, a alinhassem aos parâmetros internacionais fixados no âmbito da Conferência.

No Brasil, as duas primeiras edições do documento, o PNDH-1 e o PNDH-2, foram lançados respectivamente em 1996 e 2002, durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mas, é com a publicação do PNDH-3, em dezembro de 2009, que ocorre uma significativa

ampliação do tratamento da memória da repressão no país, sendo reservado ao tema (nesta nova edição do documento) um Eixo Orientador específico: o Eixo VI, chamado “Direito à Memória e à Verdade” (Brasil, 2010b). Tão importante quanto a existência de um Eixo sobre o tema, no entanto, era o conteúdo original desta seção do documento. Além de estabelecer a necessidade de preservação e promoção da memória do período (Diretriz nº 24), e a revisão da legislação que, produzida pelos militares e baseada na DSN, continuavam sendo aplicadas no país (Diretriz nº 25), também foi prevista a criação de uma Comissão Nacional da Verdade (Diretriz nº 23).

Redigido com base nas ideias debatidas na “XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos”, realizada em dezembro de 2008, o documento contou ampla participação em sua elaboração:

[r]etomando a experiência da primeira conferência, realizada em 1996, esta edição teve por objetivo principal discutir propostas para subsidiar a elaboração do PNDH. Contando com a participação de 1.228 delegados em sua etapa nacional, a conferência foi precedida por etapas em todas as unidades da Federação (UFs), por sua vez precedidas por 137 conferências municipais, territoriais e livres (IPEA, 2010, p. 284).

Antes de se encaminhar o lançamento da nova edição do Programa, ocorrida em dezembro de 2009, houve uma tentativa de que as suas disposições passassem pelo crivo de todas as pastas ministeriais, com o intuito de aferir maior legitimidade às diretrizes estabelecidas pelas conferências (31 Ministérios aprovaram o texto, conforme: Brasil, 2010b, p. 11). Passando por cada um dos ministérios para apreciação, o lançamento do Programa atrasou em quase um ano devido à apresentação, por parte do Ministério da Defesa, de um posicionamento contrário à apuração das violações ocorridas durante o período autoritário (IPEA, 2010, p. 285).

Entre o final de 2009, quando foi publicado o PNDH-3, e o início do ano de 2010, houve uma série de manifestações públicas e discussões polêmicas sobre a publicação da nova edição do Programa, e, sobretudo, a respeito do conteúdo do Eixo Orientador VI. Envolvendo defensores de direitos humanos, de um lado, e as Forças Armadas, representadas pelo Ministro da Defesa Nelson Jobim, do outro, as polêmicas evidenciaram a força com que algumas ideias ecoam junto à opinião pública desde a transição à democracia. Evocada a tese da anistia recíproca, ou seja, a ideia de que tudo o que passou deve ser esquecido já que muitos crimes também foram praticados por militantes de esquerda, as discussões ocorridas geraram uma grande tensão, levando ao recuo do Governo Federal, que em maio de 2010 editou o Decreto nº 7.177, alterando disposições do Programa.

Conforme Sérgio Adorno (2010, p. 17):

[n]ão é necessário esforço para compreender as razões pelas quais essas proposições suscitaram crise no governo, ameaçaram dois ministros — o da Defesa e o dos Direitos Humanos — de demissão, provocaram protestos de setores das forças armadas e uma torrente de críticas contra o “revanchismo” do PNDH-3, inclusive de segmentos civis da opinião pública.

Ocorre que, com o Decreto, o lapso temporal a ser investigado pela Comissão Nacional da Verdade, que na versão original do PNDH-3 era referido como o período da ditadura, passaria a incluir todos os crimes cometidos pelo Estado brasileiro entre 1946 e 1988, tendo sido reforçado, como limite objetivo aos seus trabalhos, a Lei de Anistia (Lei nº 6.683 de 1979). Assim, o organismo seria responsável por esclarecer os crimes praticados pela repressão, mas não poderia punir os responsáveis.

Num outro sentido, as polêmicas e reviravoltas surgidas a partir da divulgação do novo texto do PNDH retardaram os trâmites do Projeto de Lei que criava a Comissão da Verdade (o Projeto de Lei nº 7.736 de 2010). Aprovado o Projeto pelas duas Casas do Congresso Nacional somente em outubro de 2011, e sancionada sua Lei criadora (Lei nº 12.528/2011) pela presidente Dilma Rousseff em novembro do mesmo ano, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) começou suas atividades em 16 maio de 2012 (quase dois anos e meio após o lançamento do PNDH-3), sendo oficialmente instalada em cerimônia realizada em Brasília, em um ato que contou com a presença de todos os ex-presidentes da Nova República: José Sarney, Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Como se não fosse suficiente o período a ser investigado pela Comissão ter passado a abranger crimes cometidos em um cenário político democrático (de 1946 ao Golpe de 1964), grupos de defesa dos direitos humanos, que há décadas reivindicavam a instalação de uma Comissão realizadora da verdade e da justiça, tiveram suas expectativas relativizadas por outras duas limitações do organismo. A primeira delas, diz respeito ao número reduzido de membros⁴: apenas 7 integrantes, para analisar crimes praticados em quase 50 anos de história, e num país com um território do tamanho do Brasil. A outra limitação, se relacionava ao prazo de vigência dos trabalhos da Comissão: inicialmente, 2 anos. Em dezembro de 2013, a Presidência da República estendeu o período de vigência da CNV, sendo o prazo para o encerramento das atividades do órgão previsto para ser encerrado em dezembro de 2014.

4 Nomeados pela Presidência da República, os membros que originalmente compuseram a Comissão eram: Cláudio Fonteles, ex-Procurador Geral da República durante o Governo Lula; Gilson Dipp, Ministro do Superior Tribunal de Justiça; José Carlos Dias, ex-Ministro da Justiça durante o Governo Fernando Henrique Cardoso; José Paulo Cavalcanti, jurista e escritor; Maria Rita Kehl, psicanalista; Paulo Sérgio Pinheiro, diplomata; e Rosa Maria Cardoso, advogada de presos políticos. Em junho de 2013, Cláudio Fonteles pediu demissão da Comissão, sendo posteriormente substituído pelo jurista Pedro Dallari. Em abril do mesmo ano, Gilson Dipp havia pedido afastamento por problemas de saúde, mas sua vaga não foi preenchida até o encerramento dos trabalhos da CNV.

Em maio de 2013, ao completar 1 ano de funcionamento, a CNV publicou um relatório resumindo as atividades realizadas no período⁵. Essa publicação possibilitou, por um lado, que a Comissão deixasse claros os conceitos-chave que instrumentalizara na análise dos dados que vinha coletando, tendo viabilizado, por outro lado, que os interessados em geral pudessem entender como seus trabalhos eram realizados, quais suas principais linhas de atuação, e seus recortes temáticos. Embora importante para dar uma ideia do que fora feito, e traçar um panorama daquilo que havia sido mapeado pelos membros e funcionários da Comissão, as informações apresentadas no relatório resumiram-se, em sua maioria, a dados numéricos, informando a quantidade de arquivos identificados ou catalogados, o número de audiências realizadas e de depoimentos coletados, dentre outras informações.

No dia 10 de dezembro de 2014, a CNV entregou à presidente Dilma Rousseff o relatório final das suas atividades⁶. De modo contrário ao que ocorrera em maio de 2012, quando da instalação da Comissão, a cerimônia de entrega do documento foi realizada com a presença de público restrito.

Com duas mil páginas, o relatório final foi dividido em 3 volumes. O primeiro, expõem os objetivos da Comissão, apresenta um panorama da história política no Brasil a partir de 1946, detalha como funcionou a estrutura repressiva no país e as técnicas utilizadas pelos agentes do Estado durante a ditadura, destacando, inclusive, os vínculos entre a estrutura repressiva brasileira e de países vizinhos, que atuaram de modo coordenado no âmbito de uma conexão repressiva internacional: a “Operação Condor”. Feito isso, expondo a cadeia de comando existente no período, avalia o saldo da repressão e, nominando 377 responsáveis diretos ou indiretos pelos crimes cometidos no período (muitos deles já falecidos), estabelece um conjunto de 29 recomendações a serem consideradas no atual cenário político brasileiro.

No segundo volume, analisa-se o papel desempenhado por parcelas da sociedade civil e empresários no Golpe e durante a ditadura, bem como as diversas formas de oposição e resistência à tomada e ocupação do poder pelos militares no país. Além disso, são apresentados dados a respeito da repressão que foi praticada contra segmentos específicos da sociedade brasileira: de integrantes das Forças Armadas que eram contrários à tomada do poder em 1964, a trabalhadores urbanos, camponeses, povos indígenas, religiosos, pessoas da comunidade LGBT, professores e estudantes universitários.

No terceiro e último volume do relatório, estão uma lista e o perfil de 434 pessoas que foram reconhecidas como mortas ou desaparecidas em virtude de violência política praticada entre 1946 e 1988. Referida, na “Introdução

5 O relatório, “Balanço de Atividades: 1 ano da Comissão Nacional da Verdade”, encontra-se disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>>.

6 Documento disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>>.

ao Volume 3”, como uma lista passível de ser revisada, a mesma é, ainda, reconhecida como limitada pelos integrantes da CNV, sendo suas limitações atribuídas à falta de colaboração de integrantes das Forças Armadas, visto que, como consta no documento

[a]s lacunas dessa história de execuções, tortura e ocultação de cadáveres de opositores políticos à ditadura militar poderiam ser melhor elucidadas hoje caso as Forças Armadas tivessem disponibilizado à CNV os acervos do CIE, CISA e Cenimar, produzidos durante a ditadura, e se, igualmente, tivessem sido prestadas todas as informações requeridas, conforme relatado no capítulo 2 do volume 1 do Relatório da CNV. As autoridades militares optaram por manter o padrão de resposta negativa ou insuficiente vigente há cinquenta anos, impedindo assim que sejam conhecidas circunstâncias e autores de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar.

Para impedir a reprodução de comportamentos antidemocráticos por parte das Forças Armadas, relativizar a manutenção destes setores como *veto players* da nova democracia, e possibilitar que seja dado um fim à impunidade dos crimes praticados em nome do regime autoritário, a CNV, no conjunto das 29 recomendações apresentadas no seu relatório final, sugeriu, dentre outras medidas: a) que as Forças Armadas brasileiras reconheçam publicamente a repressão praticada por seus agentes no período investigado pela Comissão da Verdade; b) que seja apurada e atribuída a responsabilidade civil, criminal e administrativa dos envolvidos em violações aos direitos humanos durante a ditadura, sendo, nestes casos, afastada a aplicação da Lei de Anistia; c) que o currículo das academias militares seja reformulado com base em valores democráticos e no respeito aos direitos humanos; d) que sejam proibidas atividades oficiais comemorando o Golpe de 1964; e) que se aperfeiçoe e fortaleça um sistema nacional de prevenção e combate à tortura; f) que seja revogada a Lei de Segurança Nacional; f) que seja extinta a Justiça Militar estadual; g) que seja efetivado o direito de acesso aos arquivos da repressão.

Embora limitado, e ainda que não seja possível prever como e quais recomendações do relatório final da CNV serão implementadas a curto e longo prazo, o documento representa um avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. Além de apontar os responsáveis por um conjunto de violações aos direitos humanos, e recomendar uma série de medidas contra a impunidade que persiste, o relatório final incorpora ao debate sobre a ditadura civil-militar o reconhecimento de pelo menos três aspectos importantes,

que dizem respeito: 1) à existência de um aparato repressivo organizado, que, funcionando em todas as regiões do país, cometeu violações de forma sistemática no período da ditadura; 2) ao alcance da repressão: conforme os dados trazidos no relatório, a repressão política não foi restrita aos setores da luta armada, atingindo trabalhadores urbanos e rurais, professores e estudantes universitários, militares dissidentes, indígenas e pessoas com orientação sexual diferente; 3) à participação de segmentos civis no Golpe e na ditadura, sendo o papel de empresários que se beneficiaram da modernização econômica levada a cabo pela ditadura essencial à manutenção do regime.

Considerações finais

A transição à democracia no Brasil foi arquitetada e altamente controlada pelos próprios integrantes do regime, garantindo aos setores que saíam de cena prerrogativas extraordinárias. Mais do que isso, o modo como foi conduzida a transição possibilitou, ainda, que a impunidade daqueles que violaram os direitos humanos dos opositores fosse estabelecida (com a edição da Lei de Anistia), e, por outro lado, que fossem mantidos outros legados do autoritarismo que, de difícil superação, têm induzido o prevaletimento do esquecimento em detrimento da memória da repressão praticada em nome da DSN.

É devido à existência de legados institucionais e culturais do autoritarismo convivendo com práticas e instituições democráticas, que integrantes das Forças Armadas ainda hoje sentem-se à vontade para continuar negando ou silenciando-se a respeito da repressão bem como sobre a existência de documentos do período ditatorial. É também devido à permanência, até 2012, de uma política nacional de sigilo documental que se mantinha idêntica à existente durante a ditadura, que muitos documentos sobre o período essenciais à realização do direito à memória e à verdade estiveram inacessíveis para familiares de mortos e desaparecidos políticos.

Apesar de limitadas, políticas públicas com vistas ao tratamento e ao enfrentamento do saldo da repressão no país foram elaboradas e implementadas nas últimas duas décadas. Isso se deve, por um lado, à consolidação de uma agenda de direitos humanos organizada em um cenário internacional pós-Guerra Fria e pós-Conferência de Viena (KOERNER, 2003); mas também, por outro lado, à constante mobilização de organizações de direitos humanos e de vítimas da repressão.

Afinal, nenhum avanço com vistas à construção da memória da repressão no país foi obtido gratuitamente. Pelo contrário, para obtê-los tem sido sempre necessário enfrentar vozes contrárias a estas políticas, que buscam legitimar

na opinião pública a tese da anistia recíproca, bloqueando (objetiva e subjetivamente) o alcance das políticas que serão implementadas. Foi assim, por exemplo, quando o PL que daria origem a *Lei dos Mortos e Desaparecidos* foi classificado de revanchista, e uma série de polêmicas induzidas por setores comprometidos com as Forças Armadas dificultaram a implementação do Eixo VI do PNDH-3, ensejando sua reformulação por parte do Governo Federal. Embora avanços sejam perceptíveis no caso brasileiro, acredita-se, diante do exposto, que enquanto a lembrança das violações seguir neutralizada pela ausência de políticas mais efetivas, que rompam com resquícios do autoritarismo que se mantêm na atualidade, continuará sendo difícil uma maior realização das demandas por memória, verdade e justiça no país.

ABSTRACT: During the Cold War, several countries in South America lived under authoritarian regimes committed to the National Security Doctrine (NSD), performing in addition to the realignment of the economy to new international capitalism expansion standards, a great number of human rights violations. In this study, we analyze the main policies developed in Brazil to deal with the memory of the political repression practiced between 1964 and 1985. The overall objective of the analysis is to reflect on the limits of existing policies.

Artigo

Recebido: 06/10/2015

Aprovado: 07/07/2016

Keywords: Civil-Military Dictatorship in Brazil; Memory on the political repression; Politics of memory.

Referências

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, n.86, São Paulo, 2010, p. 5-20.

ALMEIDA, Criméia S. de. et al (org.). *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n.17, Curitiba, 2001, p. 11-31.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra. “Justiça transicional” em câmara lenta: o caso do Brasil. In: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 235-260.

BRASIL; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *Direito à memória e direito à verdade*. Brasília: SEDH, 2007.

_____; Secretaria de Direitos Humanos. *Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*. Brasília: SDH, 2010a.

_____; Secretaria de Direitos Humanos. 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH, 2010b.

_____; Ministério da Justiça; Comissão de Anistia. Cartilha Informativa da Comissão de Anistia. Brasília: CA/MJ, 2011.

IPEA. Direitos Humanos e Cidadania. In: _____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2010. p. 283-305.

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.53, 2003, p. 143-157.

ROSITO, João Baptista Alvares; DAMO, Arlei Sander. A reparação por perseguição política e o relato de violência nas Caravanas da Anistia. *Horizontes Antropológicos*, v.20, n.42, 2014, p. 181-212.

SANTOS, Sheila Cristina. A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a reparação do Estado às vítimas da ditadura militar no Brasil. 247f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.