



Fernanda Raquel Abreu Silva

**À TERCEIRA MARGEM:
processos de tomada de decisão na elaboração de políticas
públicas de memória no Brasil (1988-2015)**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Florian Hoffmann
Coorientador: Prof. José María Gómez

Rio de Janeiro,
Outubro de 2021



Fernanda Raquel Abreu Silva

**À terceira margem: processos de tomada de
decisão na elaboração de políticas públicas de
memória no Brasil (1988-2015)**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Prof. Florian Hoffmann

Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. José María Gómez

Coorientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Bryan McCann

Departamento de História – Georgetown University

Prof. Angela Moreira

CPDOC – Fundação Getúlio Vargas

Prof. Izabel Pimentel da Silva

Faculdade de Formação de Professores - UERJ-FFP

Prof. Carolina de Campos Melo

Departamento de Direito – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2021

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Fernanda Raquel Abreu Silva

Graduou-se em História na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2013. Defendeu o mestrado em História na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) em 2015. Doutorado-sanduíche realizado no Departamento de História da Georgetown University em 2020. Integrou a Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Lei nº 9.140/95) e coordenou a equipe de pesquisas da CEMDP no Estado do Rio de Janeiro. Atuou como pesquisadora voluntária na Comissão Municipal da Verdade de Petrópolis. Atualmente é colaboradora da Comissão de Direitos Humanos e Assistência Judiciária da OAB-RJ.

Ficha catalográfica

Abreu Silva, Fernanda Raquel

À terceira margem : processos de tomada de decisão na elaboração de políticas públicas de memória no Brasil (1988-2015) / Fernanda Raquel Abreu Silva ; orientador: Florian Hoffmann ; coorientador: José María Gómez. – 2021. 396 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2021.
Inclui bibliografia

1. Direito - Teses. 2. Política pública de silenciamento. 3. Justiça de transição. 4. Memória. 5. Políticas de memória. 6. Ditadura civil-militar. I. Hoffmann, Florian. II. Gómez, José María. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

À Edna, minha mãe.
“Maior que o mundo e até no céu”.

Agradecimentos

Respeito muito minhas lágrimas, mas ainda mais minha risada

Escrever essa tese em meio à pandemia de coronavírus foi um dos maiores desafios que enfrentei na vida. O isolamento restrito e o constante medo de perder pessoas queridas trouxeram uma carga profunda de aflição ao processo de escrita, que por si só costuma ser angustiante. Terminei este trabalho poucos dias após receber a tão esperada vacina, finalmente sentindo grande alívio em poder dizer que sobrevivi. Essas páginas são fruto de suor e lágrimas: meu maior feito até aqui.

E nada disso seria possível sem o apoio daqueles que estão ao meu redor. Agradeço primeiramente a Deus por me sustentar em meio ao tormento sob sua infinita misericórdia. À minha mãe, Edna, a quem dedico esta tese, agradeço por trazer leveza e ânimo aos meus dias, por ser minha companhia mais agradável, pelo porto seguro do seu colo e por me fazer acreditar em um futuro melhor. Eu não teria chegado aqui sem seu suporte; tudo o que eu sei, foi ela quem me ensinou. Também agradeço à minha família por estar sempre presente.

Agradeço ao Douglas por ter escolhido trilhar esse caminho ao meu lado; com quem aprendo diariamente sobre o céu, sobre o mundo, sobre as pessoas e sobre o amor. Obrigada por me trazer segurança e calma quando precisei, obrigada por me proporcionar a sorte de um amor tranquilo. Essa tese tem muito das nossas conversas.

À Glenda, minha amiga mais querida, agradeço por estar ao meu lado desde sempre, por compartilhar as alegrias e os sabores da vida adulta de modo tão particular. Ainda, agradeço pelas lições e ensinamentos, aprendo muito com nossas trocas. Obrigada por caminhar comigo e alegrar os meus dias. Falando em alegria, aproveito para agradecer à minha segunda família, a Família do Sir, queridos e bravos resistentes da DOA, muito obrigada por crescerem junto comigo. Em especial, agradeço ao Alessandro pelo riso de todos os dias, pela trilha sonora desse percurso insano e pelo apoio incondicional.

Pela leitura atenta deste trabalho, pela poesia em cada fala e pela animação perene, agradeço ao Filipe: querido amigo de todas as horas, o presente inusitado

de um ser humano peculiar. Agradeço também aos meus colegas de turma do doutorado por me lembrarem que nunca estive sozinha nesse barco, sobretudo à Bruna, que tornou essa jornada menos solitária com sua gentileza. Às companheiras do *Time to Work*, agradeço a companhia diária fundamental para que a pesquisa fosse traduzida em palavras. O futuro da ciência é feminino e vocês são responsáveis por isso.

Devo um agradecimento especial ao meu orientador Florian Hoffmann. As nossas reuniões semanais não foram apenas de orientação de pesquisa, mas de orientação de vida. Obrigada pelo otimismo, por acreditar em mim, por enxergar um potencial que eu mesma não era capaz de ver. Obrigada pelas palavras de ânimo, pela compreensão e carinho. Obrigada pelo cuidado e pelo bom humor, obrigada por me mostrar que há vida para além da pós-graduação e muito mais além de uma tese.

Também agradeço ao professor Bryan McCann por ter me recebido tão bem em Georgetown no doutorado-sanduíche, por ter me acolhido e aconselhado quando fomos surpreendidos pela pandemia e por ter enfrentado comigo toda burocracia desse processo. Meu muito obrigada ao João Gabriel por me deixar tão à vontade em terras ianques, não tenho dúvidas de que as boas lembranças da minha experiência nos EUA se devem em grande parte por suas dicas e recomendações.

Agradeço imensamente à professora Angela Moreira pela oportunidade de trabalhar com o acervo do projeto “Arqueologia da Reconciliação”, por toda generosidade e por acompanhar minha trajetória com gentileza e afeto. Com profunda admiração agradeço à professora Maria Paula Araujo pelos primeiros passos na vida acadêmica e pela amizade que cultivamos no decorrer dos anos; obrigada por ter me escolhido para participar dos projetos “Marcas da Memória” e por me ensinar a fazer pesquisa. Agradeço também a Luciana Lombardo e Virna Plastino não apenas por cederem as entrevistas do projeto “Ciclo Memória, Movimentos Sociais e Direitos Humanos” para este trabalho, mas por terem me abraçado com enorme afeição na UFRJ.

Por fim, agradeço à professora Gisele Cittadino, coordenadora do PPGD, por ouvir os tantos pedidos que fiz como representante de turma e por todo esforço em nos atender individual e coletivamente. Principalmente, obrigada pela compreensão nesses delicados anos pandêmicos. Meus agradecimentos aqui se estendem à

Carmen e ao Anderson, secretários do programa, pela disponibilidade de sempre e por ajudar a decifrar as burocracias.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Resumo

Abreu Silva, Fernanda Raquel; Hoffmann, Florian. **À terceira margem: processos de tomada de decisão na elaboração de políticas públicas de memória no Brasil (1988-2015)**. Rio de Janeiro, 2021. 396p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Após uma longa ditadura civil-militar e uma transição política controlada, o processo de acerto de contas do Brasil com seu passado autoritário tem sido conturbado e disputado. Esse é o tema sobre o qual essa tese se debruça. Por meio de entrevistas produzidas pela metodologia da História Oral com formuladores e executores de políticas públicas, bem como com atingidos, foram identificadas três perspectivas diferentes para o tratamento desse passado: a dos conservadores, a dos atingidos e a dos negociadores. Cada uma delas representa a maneira como atores políticos se organizaram e articularam no decorrer da redemocratização a fim de orientar o debate político. Tendo isso em vista, a hipótese central deste trabalho é que, sob a justificativa de evitar uma nova ruptura institucional e “virar a página da história”, a perspectiva conservadora predominou em um processo deliberado de silenciamento da memória dos atingidos. Trata-se, portanto, do que reconhecemos como *política pública de silenciamento*. Embora reconheçamos no decorrer do trabalho que houve uma movimentação do Estado em prol de políticas e medidas de memória entre 2007 e 2014, estas permaneceram circunscritas aos grupos diretamente afetados, como familiares de mortos e desaparecidos, ex-perseguidos políticos e movimentos de defesa de direitos humanos, de modo que a sociedade como um todo não se percebe lesionada pelas arbitrariedades do autoritarismo, tampouco os seus efeitos. Para fundamentar nossa análise, refletimos sobre o uso político da Lei de Anistia de 1979 como instrumento garantidor do silenciamento até a atualidade. Ainda, apontamos a opção por priorizar a reparação como uma estratégia que gerou um efeito individualizante, mantendo a sociedade distanciada da pauta. Por fim, analisamos as disputas de narrativa em torno da Comissão Nacional da Verdade e seu impacto disruptivo na política pública de silenciamento,

o que gerou uma intensa reação de grupos conservadores nas mais diferentes esferas políticas.

Palavras-chave

Política pública de silenciamento; Justiça de Transição; Memória; Políticas de memória; Ditadura civil-militar.

Abstract

Abreu Silva, Fernanda Raquel; Hoffmann, Florian (Advisor). **To the third bank: decision-making processes in the formulation of public policies on memory in the redemocratization of Brazil (1988 - 2015)**. Rio de Janeiro, 2021. 396p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Following a long civil-military dictatorship and a controlled political transition, the Brazilian process of reckoning with its authoritarian past has been turbulent and disputed. This is the theme this thesis focuses on. Based on interviews produced by the Oral History methodology with policymakers, as well as with the people who were affected by the authoritarian regime, we identified three different perspectives on the treatment of this past: that of the conservatives, that of the groups affected, and that of the negotiators. Each one of them represents how political actors organized and articulated themselves during the redemocratization process in order to shape the political debate. Considering this, the central hypothesis of this research is that, under the justification of avoiding a new institutional rupture and "turning the page on history," the conservative perspective predominated in a deliberate process of silencing the memory of the affected people. This is, therefore, what we define as a public policy of silencing. Although we recognize that there was a movement of the State in favor of memory policies and measures between 2007 and 2014, these remained circumscribed to directly affected groups, such as family members of the dead and disappeared, former political prisoners, and movements for the defense of human rights, so that society does not perceive itself as having been harmed by the arbitrariness of authoritarianism, nor its effects. To support our analysis, we reflect on the political use of the 1979 Amnesty Law as an instrument to guarantee silencing until today. Furthermore, we point to the priority given to reparations as a strategy that produced an individualizing effect, keeping society at a distance from the agenda. Finally, we analyze the narrative disputes around the National Truth Commission and its

disruptive impact on the public policy of silencing, which generated an intense reaction from conservative groups in different political spheres.

Keywords

Public policy of silencing; Transitional Justice; Memory; Memory policies; Civil-military dictatorship.

Sumário

Introdução	19
1. Justiça de transição à brasileira: esclarecimentos e reflexões conceituais	36
1.1 Introdução	36
1.2 Uma interseção possível: justiça de transição e memória	38
1.3 Lentes sobre o passado: três perspectivas em constante disputa	46
1.4 Política pública de silenciamento: um conceito possível?	59
1.4.1 Impedir acesso aos arquivos como uma ação concreta da política pública de silenciamento	69
1.5 O passado que passa: uma política pública para trabalhar a memória	74
1.6 A ruptura da fase anamnésica ou o retorno da perspectiva dos conservadores	83
2. A centralidade da lei de anistia no processo político brasileiro: articulações, negociações e impacto	86
2.1 Introdução	86
2.2 A transição controlada e negociada	91
2.3 Pacto para quem? Lei de anistia entre acordo e impunidade	102
2.4 Reciprocidade e responsabilização: projetos em disputa	112
2.5 ADPF nº 153: a Lei de Anistia em julgamento	128
2.6 Reconciliação nacional é possível?	136
3. O efeito individualizante da reparação: manutenção da sociedade apática e tentativas de rompimento da lógica restritiva	148
3.1 Introdução	148
3.2 Comissão de Representação Externa da Câmara dos Deputados	154
3.3 Lei nº 9.140/1995: contexto, elaboração, negociação e avaliação	159
3.4 Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos	183
3.5 De balcão burocrático ao maior expoente de políticas de memória e verdade: o papel da Comissão de Anistia no processo de acerto de contas	195
3.6 “Virada hermenêutica”: ampliação do sentido de reparação	203
3.7 Explorando o direito à memória e à verdade: os projetos da Comissão de Anistia	221
3.7.1 Caravanas da Anistia	222
3.7.2 Marcas da Memória e Memorial da Anistia Política do Brasil	227
3.7.3 Clínicas do Testemunho	230
3.8 Política Nacional de Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política	237
4. Política pública de memória no Brasil: é possível enfrentar o silenciamento?	241
4.1 Introdução	241
4.2 Memória como um direito: o direito à memória e à verdade	242

4.3 Programas Nacionais de Direitos Humanos	247
4.3.1 Disputas de narrativas na elaboração do PNDH-3: interação estado-sociedade e embate de perspectivas	252
4.3.2 Entre conflitos e perspectivas: a proposta da Comissão da Verdade	257
4.3.3 Constituição final do PNDH-3	266
4.4 Condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos	271
4.4.1 Saindo do papel: a Comissão de Anistia e o cumprimento das ações programáticas do PNDH-3	281
4.5 Entre o silêncio e o sucesso: houve uma efetiva política pública de memória no Brasil?	287
5. O pomo da discórdia: disputas em torno da Comissão Nacional da Verdade	291
5.1 Introdução	291
5.2 A multiplicidade de papéis dos militantes políticos e o desenvolvimento de políticas públicas de memória a partir da sua inserção no estado	293
5.2.1 Comissões em toda parte, verdade em todo lugar: o fenômeno “comissionismo” e a crescente demanda por verdade	305
5.3 Impasses, obstáculos e reveses: a tortuosa concepção da CNV	311
5.3.1 Do banheiro para a história: a votação do projeto de lei da CNV	319
5.4 Disputas da e na Comissão Nacional da Verdade	334
5.4.1 Atuação e críticas ao desempenho da CNV	337
5.4.2 Dois anos depois: o relatório final	345
5.5 O início do fim: o Brasil depois do relatório	352
Considerações finais	357
Referências bibliográficas	361
Anexos	381

Lista de tabelas

Tabela 1: Alterações ao PNDH-3 via decreto n. 7.177, maio de 2010 268

Lista de siglas

ABAP - Associação Brasileira de Anistiados Políticos
ABI - Associação Brasileira de Imprensa
ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
ACM Neto - Antônio Carlos Magalhães Neto
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitória
ADJ - Associação dos Juízes para a Democracia
ADNAM - Associação Democrática Nacionalista de Militares
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU - Advocacia Geral da União
AJD - Associação dos Juízes para a Democracia
AMAN - Academia Militar das Agulhas Negras
AN - Arquivo Nacional
ANAPAP - Associação Nacional dos Anistiados Políticos, Aposentados e Pensionistas
CA - Comissão de Anistia
CAAF/Unifesp - Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo
CASC - Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil
CBA - Comitê Brasileiro pela Anistia
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CEJIL - Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CEMPD - Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos
Cenimar - Centro de Informações da Marinha
CEV-Rio - Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro
CF88 - Constituição Federal de 1988
CFMDP - Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos
CGI - Comissão Geral de Investigações
CGMDP - Coordenação-Geral de Direito à Memória e à Verdade e Apoio à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIE - Centro de Informações do Exército
CISA - Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica
CNV - Comissão Nacional da Verdade
COMIPAZ - Comisión para la Paz

CONADEP - Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas
Confecom - Conferência Nacional de Comunicação
COP 15 - 15ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
Corte IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CSN - Conselho de Segurança Nacional
DEM - Democratas
DEOPS - Departamento Estadual de Ordem Política e Social
Doi-Codi - Destacamento de Operação de Informações – Centros de Operações de Defesa Interna
DOPS - Departamento de Ordem Política e Social
DOU - Diário Oficial da União
Fedefam - Federação de Familiares de Desaparecidos da América Latina
FPA - Fundação Perseu Abramo
GSI - Gabinete de Segurança Institucional
GTA - Grupo de Trabalho Araguaia
GTJT - Grupo de Trabalho Justiça de Transição
GTNM - Grupo Tortura Nunca Mais
GTT - Grupo de Trabalho Tocantins
HRW - Human Rights Watch
ICMP - International Commission on Missing Persons
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM - Inquérito Policial Militar
IRCT - International Rehabilitation Council for Torture Victims
ISER - Instituto de Estudos da Religião
LAI - Lei de Acesso à Informação
LSN - Lei de Segurança Nacional
MJ - Ministério da Justiça
MMFDH - Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
MNPCT - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
MP - Ministério Público
MPF - Ministério Público Federal
NEV/USP - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONGs - Organizações não-governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDS - Partido Democrático Social

PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH-1 - Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDH-2 - Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDH-3 - Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos
PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Provita - Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PUC - Pontifícia Universidade Católica
SEDH - Secretaria de Estado de Direitos Humanos
SEDH/PR - Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SNDH - Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SNI - Serviço Nacional de Informações
STF - Supremo Tribunal Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UMNA - Unidade de Mobilização Nacional pela Anistia
USP - Universidade de São Paulo
VIII CNDH - 8ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
XI CNDH - 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos

*Memória de um tempo
Onde lutar por seu direito
É um defeito que mata*

Gonzaguinha, Pequena memória
para um tempo sem memória

Introdução

Nosso pai não voltou. Ele não tinha ido a nenhuma parte. Só executava a invenção de se permanecer naqueles espaços do rio, de meio a meio, sempre dentro da canoa, para dela não saltar, nunca mais. (...) A gente teve que se acostumar com aquilo. Às penas, que, com aquilo, a gente mesmo nunca se acostumou, em si, na verdade.

João Guimarães Rosa

O título dessa tese “À terceira margem”, refere-se ao conto de João Guimarães Rosa, “A Terceira Margem do Rio”, cujo narrador conta a história de seu pai, um homem que construiu uma canoa e, nela, foi morar no rio. Não foi para a margem esquerda ou direita, não foi para outra cidade, sequer para uma ilha. O homem passou a viver no rio, entre suas margens, e nunca mais voltou. A casa da família era próxima ao rio de modo que era possível avistar esporadicamente – ou imaginar – a canoa no pai indo de lado a outro conforme a correnteza. A sua presença, portanto, era permanente embora sua ausência fosse real: “Nosso pai não voltou. Ele não tinha ido a nenhuma parte”. O homem e sua canoa se tornaram uma lenda na cidade ribeirinha; a família seguiu em frente, a filha se casou e teve um filho que, com alguma esperança, tentaram mostrar ao canoeiro o seu neto. Foram para frente do rio e ali ergueram a criança nos braços; nenhum sinal do homem – todos choraram.

Aquela família, narra ao leitor, precisou se acostumar com a nova realidade. Uma realidade em que a esperança e a tristeza coexistem junto à memória daquele que partiu sem jamais ter ido. O conto exprime a dor de conviver com a presença do ausente, algo que encontramos nos depoimentos de familiares de mortos e desaparecidos. Este é o caso de Vera Paiva, filha do desaparecido político Rubens Paiva, que nos conta que cada membro de sua família se conformou com a morte do patriarca em momentos diferentes. O desaparecido, dissemelhante ao morto, não possui um lugar de memória para ser lembrado, homenageado. A esperança de ser encontrado ainda vivo perdura até o momento em que intimamente é feita a despedida. O ausente conserva-se através da esperança, do desejo de vida. O ausente permanece na terceira margem do rio:

A diferença entre o que tem o morto pra enterrar e o que não tem o morto pra enterrar. Nós descobrimos esse ano, no ano passado, que cada um de nós enterrou meu pai num ano diferente (...). Agora, eu fui antes. Foi quando fez dez anos, 1981. Me lembro como se fosse hoje. Eu publiquei, contra a vontade da minha mãe, uma

mensagem de dez anos da morte e mandei rezar uma missa. Foi o meu ritual pessoal. Eu já tinha feito esse ritual antes, eu já tinha matado antes. Eu já tinha, literalmente, decidido que a morte tinha acontecido. Entende a frase como é forte? Eu já tinha matado o meu pai antes! Mas o ritual eu achei que pra família era importante. Foi depois do acidente do Marcelo, a gente estava voltando a falar pela primeira vez nisso, porque pra gente era um silêncio ensurdecedor, não se falava no assunto, cada um tocava sua vida. Vai falar o que?¹

A luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos da ditadura brasileira é igualmente permanente. Busca-se um lugar de memória para “enterrar” e despedir de seus entes; livrá-los da morte hermenêutica, a segunda morte: o esquecimento. A memória é um meio pelo qual a justiça é feita aos que sofreram perseguições políticas de um regime autoritário. Sendo um instrumento político, a memória confere a redenção. O esquecimento político é a segunda injustiça cuja morte nada mais é que a negação da sua condição histórica como atingido. Assim, os embates entre memórias e narrativas distintas configuram em um campo de disputa política que envolve atores variados, especialmente quando se encara um processo de acerto de contas com o passado.

No caso do Brasil, se comparado com os demais países latino-americanos, é possível notar que o processo de acerto de contas com seu passado autoritário sofreu profundas limitações, podendo ser lido como insuficiente a partir tanto do ponto de vista dos atingidos políticos, quanto do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Embora tenha havido avanços nas políticas de memória e verdade, sobretudo entre 2007 e 2014, o Brasil experienciou uma política pública de silenciamento gestada durante a abertura política e conduzida pelos atores políticos herdeiros da ditadura ao longo da redemocratização, sobretudo através do poder de veto informal das Forças Armadas. Apesar de suas particularidades, os países do Cone Sul compartilharam um mesmo contexto de regimes autoritários em meio à Guerra Fria, com influências estrangeiras e repressão a um inimigo comum: a suposta expansão do comunismo. Entre suas semelhanças, pode-se destacar a ação sistemática de repressão, o terror de Estado,² a cultura do medo³ e a concomitância do início das

¹ PAIVA, Vera, **Vera Paiva (depoimento)**, Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 34–35.

² PADRÓS, Enrique Serra, Memória e esquecimento das ditaduras de segurança nacional: os desaparecidos políticos, **História em revista. Pelotas, RS.**, v. 10, p. 153–168, 2004.

³ BAUER, Caroline Silveira, El miedo y las políticas de memoria en Brasil, *in*: COROMINES, Jordi Guixé i (Org.), **Past and Power. Public Policies on Memory. Debates, from Global to Local**, Barcelona: Universitat Barcelona, 2016, p. 403–410.

redemocratizações na década de 1980. Entretanto, a correspondência brasileira com os demais não é observável no período pós-autoritário; a instalação de comissões da verdade é um bom exemplo para observar a diferença de cada país no tratamento do passado, na maioria deles tendo ocorrido logo no início da redemocratização, enquanto no Brasil foram décadas de espera. A primeira comissão para apurar violações de direitos humanos no Uruguai foi inaugurada em 1985, mesmo ano do fim da ditadura, tendo ainda a Comissão para a Paz, uma comissão mais abrangente, em funcionamento entre os anos 2000 e 2003. No Chile, a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação também foi instalada já no primeiro ano pós-ditadura, em 1990; dois anos depois foi criada a Comissão Nacional de Reparação e Reconciliação e, em 2003, criaram a Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura. Na Argentina, da mesma maneira, a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) foi inaugurada em 1983, ano em que Raúl Alfonsín assumiu a presidência do país. O Brasil, por sua vez, somente inaugurou a Comissão Nacional da Verdade em 2012, portanto 27 anos depois do início da redemocratização.

Nesses trinta anos, foram publicados inúmeros estudos que visam compreender essa diferença entre os países latino-americanos, centenas de ótimas análises tanto entre as ditaduras quanto entre as democracias,⁴ porém o foco deste trabalho não é propriamente uma análise comparativa. Recorremos à breve apresentação dos processos de justiça de transição dos países do Cone Sul visando somente pôr o processo brasileiro em perspectiva, com o propósito de fundamentar nas próximas páginas a noção de *política pública de silenciamento*, aqui desenvolvido. O termo surge para caracterizar a limitação no processo de divulgação e acesso à memória da ditadura brasileira durante o período de redemocratização, tendo em mente que, embora tenha havido uma movimentação do Estado em prol de políticas e medidas de memória entre 2007 e 2014, estas permaneceram circunscritas aos grupos diretamente afetados, como familiares de mortos e desaparecidos, ex-perseguidos políticos e movimentos de defesa de

⁴ Ver em: BAUER, Caroline Silveira, **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**, Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universitat de Barcelona, Porto Alegre/Barcelona, 2011; MEZAROBBA, Glenda, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

direitos humanos. Assim, afastando-se da sociedade como um todo, de modo que esta não se percebe lesionada pelas arbitrariedades do autoritarismo, tampouco os seus efeitos.

Optamos por “silenciamento”, pois não se trata de um apagamento completo em que as vozes dissonantes não tenham espaço algum, mas sim de uma ação deliberada do Estado de permitir que essas vozes ecoem controladamente. Ou seja, a “memória dos vencidos” permanece ativa, porém circunscrita aos espaços em que não possam causar maiores efeitos e não agrega a sociedade em sua completude. Discretos avanços são permitidos conforme a força da pressão exercida pelos grupos diretamente interessados e, sobretudo, conforme a condição política que o país esteja enfrentando. Portanto, a insuficiência provocada pela limitação às políticas públicas de memória, verdade e justiça no Brasil pode ser considerada *per se* como uma política pública em que atores políticos intencionalmente trabalham para impedir um maior avanço da temática no plano público.

Como se pode notar, este é um trabalho inserido na história do tempo presente, o que implica na constante articulação de dupla temporalidade: o passado, ao qual a memória se refere; e o presente, no qual essa memória é construída. Portanto, o nosso objeto de estudo se trata de um processo aberto e inacabado, uma vez que o passado pode ser ressignificado de acordo com as lembranças e esquecimentos, afetando diretamente o presente e até mesmo as expectativas futuras. E, nesse processo, priorizamos aqui analisar as dinâmicas dos atores políticos em nível nacional por meio de movimentos sociais e órgãos do Executivo federal; logo, não examinaremos as relações de níveis locais, transnacionais ou internacionais por uma opção de recorte. Por fim, ao longo dos capítulos, o leitor também verá o constante trânsito dos atores políticos entre diversos espaços, ora ocupando papel de militante, ora de operador de governo; ou atingido e acadêmico, entre as possíveis combinações dessa multiplicidade de papéis. Os entrevistados circulam por esses espaços com bastante naturalidade e sem questionamentos a possíveis contradições, equilibrando-se entre teoria e prática ou entre Estado e militância.

No primeiro capítulo, “Justiça de transição à brasileira: esclarecimentos e reflexões conceituais”, são apresentados alguns dos conceitos e chaves analíticas trabalhados ao longo dos demais capítulos, e, em especial, as três perspectivas sobre

como lidar com o passado autoritário identificadas através da análise das fontes. Por meio da Lei de Anistia de 1979, a primeira perspectiva (dos conservadores) – de manutenção do *status quo*, de busca pela “página virada, capítulo da história encerrado” – conseguiu implementar a política pública de silenciamento na qual os atores se articularam de modo a manter o debate sobre o passado apenas como uma questão privada, individual, e não coletiva. A segunda perspectiva (dos atingidos) encara o tratamento do passado a partir de um posicionamento mais crítico – e muitas vezes desconfiado –, tanto levanta demandas mais contundentes (provocando uma intensa pressão no Estado), quanto suspeita de qualquer ação do Estado. Já a terceira perspectiva (dos negociadores) é a que condensa a estratégia de acomodação da cultura política brasileira,⁵ isto é, busca alternativas para o avanço das pautas de justiça de transição esbarrando nos limites impostos pelos atores partidários da primeira perspectiva. Para tal, os representantes da terceira perspectiva se inseriram e utilizaram das estruturas do Estado para dar prosseguimento às pautas – especialmente de memória e verdade, sobrepondo-as à justiça em razão das possibilidades presentes no manejo político. Dessa atuação, dois resultados diametralmente opostos foram observados: por um lado, o avanço na construção de políticas de memória e verdade no Brasil entre as décadas de 1990 e 2010 ocorreu por meio desses atores mais abertos à negociação política. Por outro, ainda que tenham agido de boa-fé, em algum grau colaboraram não-intencionalmente para compor essa política pública de silenciamento na medida em que, na busca de não mostrar um suposto “revanchismo”, evitaram o avanço profundo dessas mesmas pautas e, sobretudo, da justiça - e o silenciamento somente tem o seu lugar com a não-responsabilização.

Ainda no primeiro capítulo, mostramos a imposição do silêncio como uma prática deliberada, tornando o silenciamento uma política pública dada sua intencionalidade nos processos de tomada de decisão de atores políticos envolvidos na elaboração de políticas de acerto de contas. A política pública de silenciamento deveu-se em grande medida à consolidação da perspectiva conservadora, mas de certo o processo não foi inteiramente controlado pelos atores da primeira perspectiva, pois, se assim fosse, teriam suprimido as possibilidades de

⁵ MOTTA, Rodrigo Patto Sá, *Cultura política e ditadura: um debate teórico e historiográfico*, *Revista Tempo e Argumento*, v. 10, n. 23, p. 109–137, 2018.

prossequimento dessas demandas. No entanto, foram bem-sucedidos em operar o poder de veto praticado pelos militares a cada vez que a Lei de Anistia era ameaçada – ainda que sutilmente –, como aponta Maria Celina D’Araújo, e se novamente voltarmos à comparação com os países do Cone Sul, embora o Brasil não tenha sido o único a adotar uma lei de autoanistia, é o único em que o veto dos militares garantiu que nenhum agente público envolvido com violações de direitos humanos fosse sequer julgado pelos crimes cometidos.⁶ Por fim, apresentamos nossa compreensão de política pública, bem como os aspectos que compõem a política pública de silenciamento: ideologia da reconciliação, silenciamento do atingido, privatização da memória e poder de veto dos militares.

No segundo capítulo, “A centralidade da Lei de Anistia no processo político brasileiro: articulações, negociações e impacto”, discutimos o papel central da Lei de Anistia de 1979 no processo político brasileiro por ser constantemente mobilizada pela perspectiva conservadora em que a lei representaria um instrumento de reconciliação entre os supostos “dois lados”, ou seja, entre a força do Estado e a resistência dos militantes. Essa lógica deu origem à narrativa do consenso que equipara os movimentos de resistência à ação repressiva do Estado, em que apenas uma “minoridade” teria cometido “excessos” de ambos os lados. Apesar de semelhante no aspecto da equivalência de forças, a narrativa da memória consensual⁷ se difere da chamada “teoria dos dois demônios” à medida que esta foi forjada sob uma leitura de condenação da violência dos grupos resistentes, atribuindo a isso a escalada repressiva do Estado como uma resposta ou reação às ações dos militantes.⁸ Por sua vez, a memória do consenso, apesar de igualar as forças de violência da mesma forma, não atribui causalidade entre as ações de resistência e a violenta repressão estatal. Ambas, no entanto, colocam a sociedade em posição passiva ante ao conflito, relegando os seus efeitos apenas a esses atores sociais.

⁶ D’ARAÚJO, Maria Celina, O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil, **Varia Historia**, v. 28, n. 48, p. 573–597, 2012, p. 574.

⁷ TELES, Edson, **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**, São Paulo: Editora Fap-Unifesp, 2015.

⁸ QUINALHA, Renan Honório, Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”, **Revista Jurídica da Presidência**, v. 15, n. 105, p. 181–204, 2013.

Essa narrativa começou a ser construída ainda no debate legislativo, ancorado no discurso da promoção de uma “conciliação nacional” – discurso este que só foi possível devido ao controle empreendido pela ditadura sobre a abertura política iniciada em 1974 sob o mote “distensão lenta, gradual e segura”. Em meio à batalha de imagem,⁹ a posição do partido situacionista apresentou o teor da proposta antes mesmo da votação do projeto: a anistia seria um beneplácito, uma concessão do governo visando “pacificação” e “união dos brasileiros”, porém reiterando que os condenados por terrorismo, sequestro, atentado pessoal e assalto não seriam incluídos. Os conflitos de narrativas também estiveram presente entre os setores de oposição, as duas correntes¹⁰ mais mobilizadas eram a defendida pelo general cassado Pery Bevilacqua e deputados do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido oficial de oposição consentida, e a predominante nos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBA), grupos da sociedade civil organizada. Ambos defendiam uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, mas Bevilacqua acreditava que a anistia levaria a um consenso nacional e representaria “o perdão, o esquecimento, o eterno silêncio”;¹¹ já os CBAs advogavam por uma anistia não recíproca, que conduzisse ao reconhecimento e à responsabilização pelas mortes e desaparecimentos políticos. Aqui podemos observar o conflito entre as duas primeiras perspectivas – dos conservadores e dos atingidos – na concepção da lei que ocuparia o centro do processo político brasileiro. E, em razão do controle desempenhado pela ditadura, o limite tolerável que o governo permitiu foi justamente a perspectiva do esquecimento, da página virada. Essa perspectiva permaneceu presente a partir de então, vigorando por uma década de silêncio absoluto. A esse silêncio, chamamos de fase amnésica.¹²

Ainda no segundo capítulo, mostramos as interpretações dos depoentes a respeito da reciprocidade e responsabilização na anistia, bem como sobre seus

⁹ FICO, Carlos, Brasil: a transição inconclusa, *in*: FICO, Carlos; ARAUJO, Maria Paula Nascimento; GRIN, Mônica (Orgs.), **Violência na história: memória, trauma e reparação**, Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 25–29.

¹⁰ RODEGHERO, Carla Simone, Anistia, esquecimento, conciliação e reconciliação: tensões no tratamento da herança da ditadura no Brasil, *in*: MONTENEGRO, Antonio; RODEGHERO, Carla Simone; ARAUJO, Maria Paula Nascimento (Orgs.), **Marcas da memória: história oral da anistia no Brasil**, Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, p. 117–119.

¹¹ *Ibid.*

¹² GÓMEZ, José María (Org.), **Lugares de memória: ditadura militar e resistências no Estado do Rio de Janeiro**, [s.l.]: Editora PUC-Rio, 2018, p. 15.

entendimentos sobre a possibilidade de uma reconciliação nacional. Para tal, passamos ainda pelo episódio da ADPF nº 153, em que o Supremo Tribunal Federal julgou a constitucionalidade da Lei de Anistia (nº 6.683/79). E apontamos que a narrativa da reconciliação por esquecimento, fruto da Lei de Anistia e da transição controlada, provocou uma barreira para o avanço do processo de acerto de contas com o passado e prejudicou o trabalho e incorporação dessa memória traumática pela sociedade.

Já no terceiro capítulo, “O efeito individualizante da reparação: manutenção da sociedade apática e tentativas de rompimento da lógica restritiva”, é dedicado às comissões de reparação: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e Comissão de Anistia, passando pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Como o título indica, argumentamos que a maneira como a reparação econômica foi priorizada no país, provocou um efeito individualizante no qual o acerto com o passado permaneceu na esfera privada. A primeira perspectiva predominou completamente hegemônica por longos 16 anos após a publicação da lei e esse cenário começaria a se modificar apenas em 1995, quando foi criada a lei nº 9.140. Nesse momento, os atores da segunda perspectiva (dos atingidos) conseguiram intensificar a pressão por eles exercida de modo a alcançar e obter resultados no novo governo que se instaurara. Trata-se do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ele próprio um ex-perseguido político que fora aposentado compulsoriamente e exilado durante a ditadura. A emergência da terceira perspectiva (dos negociadores) pode ser percebida discretamente em alguns poucos membros do seu governo, todavia de maneira tímida e incipiente.

Por meio da Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos (nº 9.140/95), como ficou conhecida, o Estado reconheceu pela primeira vez a sua responsabilidade pela morte e desaparecimento dos militantes de oposição durante a ditadura, no entanto mantendo-a nos limites da Lei de Anistia, isto é, não permitiu investigação das circunstâncias dessas violações, como também não outorgou responsabilidade individual ou mesmo institucional por esses crimes. Ademais, instituiu a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) a fim de avaliar a inclusão de nomes na lista de atingidos publicada no anexo da lei, bem como pela concessão de indenização financeira aos familiares – restando o ônus da prova aos

familiares e não ao Estado. Embora esta não tenha figurado como uma demanda principal do movimento civil, um dos autores da lei, o então chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, enxergou essa saída como um “remédio jurídico”¹³ para esse tipo de situação.

Sob a mesma lógica, em seguida foi criada a Comissão de Anistia (lei nº 10.559), em 2002, voltada exclusivamente para concessão de indenizações de caráter restitutivo a fim de cumprir as determinações estabelecidas no art. 8º da ADCT/Constituição Federal de 1988. O direito à reparação financeira foi estendido em relação à lei nº 9.140/95, incluindo 17 situações de perseguição, para além dos familiares de mortos e desaparecidos; são situações que não envolvem apenas violações à dignidade humana do indivíduo, mas também pelos projetos de vida interrompidos ou modificados em razão dos efeitos da repressão política. Em seu início, a comissão serviu basicamente como um balcão burocrático sem qualquer ação de reparação simbólica, moral ou quaisquer outras iniciativas do tipo, e por ter um caráter personalíssimo, não compreendeu os processos coletivos. Assim, atendendo a dezenas de milhares de pessoas, a comissão acabou por promover um imenso sistema reparatório – um dos maiores do mundo, segundo Abrão e Torelly¹⁴ –, o que contribuiu para individualização da temática do acerto de contas no Brasil, ou seja, o debate e os efeitos da ditadura permaneceram na esfera privada, sem ampliação à sociedade coletivamente. Sendo assim uma das expressões da política pública de silenciamento.

Com a chamada “virada hermenêutica”, a Comissão de Anistia apropriou-se do significado histórico da anistia defendido pelos CBAs durante a campanha na década de 1970,¹⁵ permitindo o estreitamento das relações entre os atores partidários da segunda e da terceira perspectivas. Foi criada então uma agenda pública voltada para a dimensão moral da reparação a fim de promover o direito à memória e à verdade que ao longo de sete anos conseguiu avanços relevantes dentro

¹³ GREGORI, José, **José Gregori II (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2015, p. 233.

¹⁴ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo, O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, *in*: REÁTEGUI, Félix (Org.), **Justiça de transição: manual para a América Latina**, Brasília; Nova Iorque: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 493.

¹⁵ ALVES, Glenda Gathe, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, *in*: GALLO, Carlos Artur (Org.), **Anistia: quarenta anos, uma luta, múltiplos significados**, Rio de Janeiro: Gramma, 2019, p. 283–312.

das possibilidades dispostas no cenário político. Dentre as medidas e políticas de memória, podemos citar os projetos Marcas da Memória, o Memórias Reveladas, as Caravanas da Anistia e o Clínicas do Testemunho, que compuseram um importante momento memorial do qual o Brasil não havia experienciado até então.

Já no capítulo seguinte, “Políticas públicas de memória no Brasil: é possível enfrentar o silenciamento?”, discutimos o que constitui uma política pública de memória, usando os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) como fio condutor para o debate sobre a criação de medidas e políticas de memória no país. Para isso, destacamos algumas mudanças fundamentais que ocorreram a partir de 2007, sobretudo na adoção de um discurso de justiça de transição por parte dos membros do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), adeptos da terceira perspectiva aqui apresentada. Nascido como oposição à ditadura, o Partido dos Trabalhadores introduziu novas dinâmicas de negociação entre o Estado e os movimentos sociais em diversas áreas, inclusive no que concerne às pautas de memória, verdade e justiça, nas quais havia maior proximidade de maneira que ativistas ocuparam postos na estrutura estatal e dela utilizaram para a promoção de suas bandeiras.¹⁶ Dessa forma, ex-perseguidos políticos assumiram cargos-chave na administração pública o suficiente para alterar as práticas de esquecimento hegemônicas até então, assim iniciou-se a fase anamnésica¹⁷ das disputas de narrativa. Isto é, entre 2007 e 2014, o país observou o avanço de pautas de memória e verdade através do esforço desses atores políticos inclinados à negociação, somado à pressão dos atingidos que tiveram nesse momento um alargamento do espaço de diálogo com o Estado. Somada a essas condições favoráveis no plano interno, segundo Gómez, a fase anamnésica só foi possível por isso e pela conjuntura latino-americana propícia à divulgação dos mecanismos de justiça de transição e legitimação do paradigma internacional dos direitos humanos,¹⁸ com a ascensão de governos alinhados à esquerda, por exemplo.

Nessa articulação entre as perspectivas dos atingidos, que colocavam suas demandas, e dos negociadores, que as tratavam, dois movimentos no âmbito

¹⁶ ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana, Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, **Revista Dados**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

¹⁷ GÓMEZ (Org.), **Lugares de memória**, p. 16–17.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

institucional têm maior relevância: o engajamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), na figura de Paulo Vannuchi, e a virada hermenêutica da Comissão de Anistia, sob a batuta de Paulo Abrão. O marco inaugural dessa mudança é a publicação do livro *Direito à Verdade e à Memória*¹⁹ em 2007 pela SEDH, uma vez que foi o primeiro documento oficial em que o Estado assume a prática sistemática de tortura, mortes e desaparecimento forçado.²⁰ Já a Comissão de Anistia ocupou o papel de formulador e executor de políticas de memória e verdade de forma a ressignificar a reparação para os atingidos, transformando ainda o próprio conceito de anistia política ao vinculá-la à rememoração, ao invés de impunidade.²¹

Mostramos ainda que, de modo geral, o PNDH-3 apresentou continuidades em relação às versões anteriores, no entanto uma grande inovação foi a institucionalização da temática de direito à memória e à verdade (eixo seis), na qual foi proposta a criação da Comissão Nacional da Verdade. De certo, a preparação do programa não esteve isenta de disputas de narrativas; os adeptos das perspectivas dos conservadores e dos atingidos se enfrentaram intensamente na discussão do sexto eixo em que os primeiros defendiam que o direito à memória não se sobreponha à Lei de Anistia, portanto a comissão da verdade não poderia ter poderes para responsabilização de agentes, os documentos da repressão deveriam permanecer em sigilo e deveriam evitar revanchismos. Sob a perspectiva dos atingidos, por sua vez, defendiam o direito à memória e à verdade como um direito humano, assim pautavam a revisão da Lei de Anistia e a criação de uma comissão da verdade e justiça que pudesse responsabilizar os perpetradores.²²

Destaca-se o conflito público entre o então ministro da SEDH, Paulo Vannuchi, e o Ministério da Defesa, Nelson Jobim – a essa altura, Jobim já havia

¹⁹ BRASIL, **Direito à memória e à verdade**, 1a ed. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007.

²⁰ TORELLY, Marcelo; ABRÃO, Paulo, *Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação*, in: SANTOS, Boaventura Sousa *et al* (Orgs.), **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**, [Brasília], Brazil: [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010, p. 112.

²¹ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 300–301.

²² SOARES, Alessandra, **Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos**, Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2016, p. 90.

passado pelo Ministério da Justiça no governo Fernando Henrique, se aposentado como ministro do Supremo Tribunal Federal e agora ocupava o posto de ministro da Defesa do governo Lula. Ao longo de um ano, os dois protagonizaram um embate que tomou as páginas dos jornais, cada qual defendendo uma posição a respeito do papel que a comissão da verdade ocuparia no enfrentamento da herança autoritária. Para Jobim, “não se constrói o futuro retalhando o passado”²³, ou seja, a Lei de Anistia deveria se fazer presente da forma como fora concebida: anistia como esquecimento; por sua vez, Vannuchi, defende a necessidade de esclarecimento dos crimes cometidos por agentes públicos durante a ditadura e a punição destes via justiça restaurativa, mas, como partidário da terceira perspectiva, estava disposto a negociar e ajustar alguns pontos possíveis – outros, contudo, eram inegociáveis.

Por falhas na comunicação entre eles, a primeira versão do decreto do PNDH-3 foi publicada em dezembro de 2009 sem o total acordo de Jobim que, em desagravo, não compareceu à cerimônia de lançamento. Não apenas isso, o ministro ameaçou pedir demissão junto aos comandantes das Forças Armadas, gerando uma crise interna no governo que demandou a intervenção do presidente Lula para mediar o conflito. O principal ponto de desacordo teria sido a exigência de “investigação plena”, isto é, dos crimes cometidos pelos “dois lados”, garantia que Jobim teria dado aos militares e não fora incluído no decreto. Para encerrar o confronto, em maio de 2010 um novo decreto foi publicado com alterações no programa de direitos humanos a respeito do enfrentamento do passado ditatorial; nota-se, portanto, a política pública de silenciamento mais uma vez bem-sucedida por meio do poder de veto dos militares. Junto a esse episódio, no quarto capítulo, discutimos também os efeitos da condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) no processo de acerto de contas brasileiro que ocorreu simultaneamente à elaboração do PNDH-3.

O quinto e último capítulo, “O pomo da discórdia: disputas em torno da Comissão Nacional da Verdade”, é dedicado à Comissão Nacional da Verdade (CNV), destacando as disputas em torno da sua criação e atuação. Tendo passado mais de um ano entre a publicação da versão final do PNDH-3 e a promulgação da

²³ JOBIM, Nelson, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**, Ilha Bela (SP): [s.n.], 2014.

lei nº 12.528/2011, de criação da CNV, o país acompanhou nesse ínterim o surgimento do “comissionismo”, o fenômeno de multiplicação de comissões da verdade locais, municipais, de entidades civis e institucionais.²⁴ Essas comissões se originaram a partir da instalação de comitês de acompanhamento do eixo memória e verdade como um meio da sociedade civil de manter a pressão ao governo federal pela instauração efetiva da CNV; contavam, então, com a predominância da segunda perspectiva, a dos atingidos políticos. Assim, em setembro de 2011, o projeto de lei foi votado no Congresso Nacional sob muitas críticas dos movimentos sociais – seja pela falta de diálogo com a sociedade para construção do projeto, seja pelo resultado aquém do esperado. Por outro lado, muitos atores da terceira perspectiva operaram intensas negociações entre os parlamentares a fim de que fosse aprovado mesmo com as resistências dos militares.

Mostramos ainda que, costurada a articulação política por uma comissão da verdade sem caráter punitivo, o debate entre os parlamentares centrou-se mais em discussão de emendas ao projeto original e menos se seria ou não criada a comissão. Os deputados e senadores de partidos à esquerda e centro-esquerda focaram em apontar que a comissão representava um avanço dos direitos humanos no Brasil e não havia interesse revanchista;²⁵ os de centro e direita também foram favoráveis à CNV, embora foram mais silenciosos, à exceção do deputado Jair Bolsonaro que, responsável por quase metade das manifestações desse bloco, demonstrava oposição explícita, ainda que pouco expressiva naquele momento.²⁶ Finalmente a lei nº 12.528 é assinada em 18 de novembro de 2011 criando a Comissão Nacional da Verdade com o propósito de promover a *reconciliação nacional*, observadas as disposições da Lei de Anistia.

²⁴ HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro, Panorama das Comissões da Verdade no Brasil: uma reflexão sobre novos sentidos de legitimidade e representação democrática, **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, p. 21, 2019.

²⁵ BARROS, Antonio Teixeira de, O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020.

²⁶ BAUER, Caroline Silveira, O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira, **Anos 90**, v. 22, n. 42, p. 115–152, 2015; BARROS, O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro; SAINZ, Nilton Garcia; SILVEIRA, Rafael Alexandre; GALLO, Carlos Artur, Entre a apuração e o negacionismo: a percepção dos(as) deputados(as) federais da 53ª e 54ª legislaturas sobre a implementação da lei da Comissão Nacional da Verdade no Brasil, **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, v. 15, n. 1, p. 315–346, 2020.

Com base nos depoimentos, apresentamos como o início dos trabalhos da CNV foi marcado por controvérsias, conflitos internos e desgaste público em vista do embate entre as perspectivas de tratamento do passado autoritário – até mesmo entre os membros. A primeira polêmica deu-se após a declaração do comissionário José Carlos Dias, ex-ministro da Justiça do governo Fernando Henrique, de que a comissão deveria investigar as ações dos militantes de esquerda além das violações cometidas pelos agentes da repressão.²⁷ Sua fala gerou reações entre os movimentos sociais, outros atores políticos e entre os demais membros da comissão que logo publicaram a resolução nº 2, dispondo que a comissão investigaria as violações de direitos humanos cometidos por “agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado”.²⁸ Nelson Jobim, que a essa altura já não ocupava cargo público, interpretou essa resolução como uma modificação do escopo da lei nº 12.528, isto é, um retorno a algo que havia sido derrotado dentro do governo durante a elaboração do PNDH-3.²⁹

As três perspectivas de tratamento do passado autoritário que apresentamos aqui aparecem nitidamente entre os sete membros da CNV, o que Torelly chamou de “um conflito entre expectativas concorrentes”,³⁰ no debate a respeito da maneira como a comissão lidaria com as investigações. Pela primeira perspectiva, seria produzido um relatório final apenas sistematizando as informações já existentes observando as limitações impostas pela Lei de Anistia, operando de maneira discreta e, assim, encerrar um capítulo da história; contrariamente, pela segunda perspectiva, a sociedade seria mobilizada para exigência de responsabilização e a aprofundar a agenda de direitos humanos no país, para tal, a comissão deveria publicizar os resultados das investigações, bem como expor os nomes dos perpetradores e organizar políticas públicas. Em direções completamente contrárias, essas perspectivas divergentes se enfrentaram no decorrer do primeiro ano de funcionamento da comissão, até que a terceira perspectiva assume seu lugar no debate na figura de Paulo Sérgio Pinheiro: a comissão não publicaria seus

²⁷ CREDENDIO, José Ernesto, Comissão da Verdade deve analisar os dois lados, diz integrante, **Folha de São Paulo**, 2012.

²⁸ BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Resolução nº 2, 20 de agosto de 2012

²⁹ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.**

³⁰ TORELLY, Marcelo, Assessing a Late Truth Commission: Challenges and Achievements of the Brazilian National Truth Commission, **International Journal of Transitional Justice**, v. 12, n. 2, p. 1–22, 2018, p. 9.

achados durante a pesquisa, em contrapartida o relatório final questionaria a impunidade aos agentes públicos e recomendaria a revisão da Lei de Anistia.³¹ Embora não tenha agradado a todos, essa decisão alcançou a maioria entre os membros, inclusive porque apesar de manter o trabalho longe do público, individualmente os comissionários estiveram livres para engajar com os movimentos e organismos de direitos humanos.³²

Não obstante essa abordagem possa ser bastante criticada, Torelly relembra que a estratégia evitou vazamentos para a imprensa acerca das divisões internas, logo prevenindo que o trabalho da CNV fosse deslegitimado pelos seus oponentes.³³ Posto isto, é importante ressaltar que a entrega do relatório final ocorreu em dezembro de 2014, quando se iniciava a crise política e econômica que ainda assola o país. Inclusive, a própria cerimônia de entrega do relatório demarca esse momento – o fim da fase anamnésica –, por exemplo, ao contrário da inauguração, o encerramento contou apenas com alguns poucos convidados e sem a presença dos demais ex-presidentes democráticos. Ainda que seu lançamento tenha sido abafado pela crise que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff pouco mais de um ano depois, alguns resultados positivos podem ser destacados. A comissão concluiu que as violações contra os direitos humanos não só ocorreram, como era uma prática sistemática e amplamente adotada sob conhecimento dos superiores – inclusive dos gerais-presidentes –, portanto rejeitando a narrativa de que as práticas repressivas seriam apenas excessos individuais de poucos agentes públicos.³⁴

Antes ao exposto, podemos então dizer que houve uma política pública de memória no Brasil? Sim, podemos afirmar que houve uma política pública para promoção de memória no país entre 2007 e 2014 desde que observemos as medidas promovidas pela SEDH e pela Comissão de Anistia no período como um conjunto, ou seja, como partes correlatas de um mesmo programa levado a cabo por órgãos do Poder Executivo. Não houve um instrumento jurídico oficial para marcar esse novo direcionamento, como foi a Lei de Memória Histórica na Espanha em 2007,

³¹ *Ibid.*, p. 10–12.

³² *Ibid.*, p. 14.

³³ *Ibid.*, p. 15.

³⁴ BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**, Brasília: CNV, 2014, p. 963.

por exemplo. No entanto, foi um movimento que surgiu para fazer frente ao silenciamento a partir da inserção de quadros comprometidos com a temática, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores. Embora altamente relevantes, essas medidas que traduzimos aqui como política pública de memória, enfrentaram obstáculos do silenciamento institucional – alguns intransponíveis, como a Lei de Anistia –, e a esse conjunto de entraves, nomeamos como política pública de silenciamento, dada a sua articulação e intencionalidade, apesar de também não ter havido um marco jurídico como a Lei de Ponto Final na Argentina, em 1986. Em resumo: não defendemos que não tenha havido uma política pública de memória no Brasil, mas que houve e foi reduzida e limitada pelo silenciamento – este sim parte de uma política pública executada com algum sucesso.

É importante pontuar que as entrevistas aqui utilizadas como fontes primárias não foram produzidas para esta pesquisa, portanto as perguntas não foram elaboradas exclusivamente com o propósito de provocar os entrevistados sobre seus processos de tomada de decisão no que se refere à construção de políticas públicas de memória. As mais próximas desse objetivo foram as entrevistas elaboradas no projeto “Arqueologia da Reconciliação: formulação, aplicação e recepção de políticas públicas relativas à violação de direitos humanos durante a ditadura militar” (2014-2016), do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas. Inclusive, tive o privilégio de trabalhar neste projeto como assistente de documentação no acervo pessoal de José Gregori, o que possibilitou que assistisse algumas das entrevistas devido à generosidade da prof. Angela Moreira. Utilizo ainda o acervo dos projetos “Marcas da Memória: história oral da anistia no Brasil” e “Marcas da Memória II: história, imagem e testemunho da anistia no Brasil” (2010-2013), realizado pelo Núcleo de História Oral e Memória da Universidade Federal do Rio de Janeiro, os quais também tive o prazer de trabalhar sob a coordenação da prof. Maria Paula Araujo. E, finalmente, as entrevistas do projeto “Ciclo Memória, Movimentos Sociais e Direitos Humanos” (2019), realizado pelo Núcleo de Memória e Direitos Humanos, da Comissão de Memória e Verdade da UFRJ, com o qual pude colaborar graças a Luciana Lombardo e Virna Plastino.

Ao todo, foram 25 entrevistas de 19 atores políticos, englobando militantes de movimentos sociais, acadêmicos, ministros de Direitos Humanos, ministros da Justiça, deputados federais, advogados de presos políticos e outros sujeitos envolvidos de algum modo com a temática de memória, verdade e justiça no Brasil (ver anexo I). Além das entrevistas de História Oral, foram utilizadas inúmeras reportagens de jornal e revistas como cruzamento de fontes. Destaca-se ainda a palestra intitulada “O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia”, ministrada por Nelson Jobim em novembro de 2014, no Seminário da Feiticeira – evento realizado por Tercio Sampaio Ferraz Junior na praia da Feiticeira, em Ilhabela (SP) –, disponível online na íntegra.

1. Justiça de transição à brasileira: esclarecimentos e reflexões conceituais

[A ditadura] não se mede por meio da contagem de mortos deixados para trás, mas através das marcas que ela deixa no presente, ou seja, através daquilo que ela deixará para frente.¹

1.1. Introdução

Neste capítulo serão apresentados alguns dos conceitos mobilizados ao longo da tese, na expectativa de que o leitor os tenha em mente ao se aprofundar nos demais capítulos. Certamente não se trata de toda discussão teórica condensada num mesmo espaço, mas sim de conceitos e chaves analíticas que orientaram o desenvolvimento da escrita e, sobretudo, o exame das fontes históricas. Nas próximas páginas faremos um percurso do abstrato ao concreto, ou do macro ao micro, discutindo inicialmente uma compreensão multidisciplinar da justiça de transição e a colaboração dos estudos de memória para alargar o horizonte por vezes demasiadamente normativo do direito.

Em seguida, são apresentadas as três perspectivas sobre como lidar com o passado autoritário mencionadas na introdução. Por meio da análise das fontes, foi identificada entre os entrevistados a presença de diferentes entendimentos acerca do tratamento do legado ditatorial, cada uma delas implicando na maneira como a atuação política dos indivíduos e grupos foi posta em ação, quais pontos foram considerados ou quais aspectos das medidas de justiça de transição foram ou não priorizadas ao longo do processo de acerto de contas brasileiro. Assim, tendo a primeira perspectiva – a dos conservadores – predominado a partir do fim dos governos militares, adentrando os civis e permanecendo presente ao longo de toda a redemocratização, discutimos com maior ênfase a imposição do silêncio (a que chamamos de “silenciamento”) e do consenso na sociedade, bem como seus efeitos,

¹ SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.), **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 10.

em vista de pavimentar o caminho para o desenvolvimento do que compreendemos como política pública de silenciamento.

Pretende-se mostrar como o silêncio foi imposto de maneira intencional, ainda que tenha havido alguns avanços ao longo desse período. Avanços tímidos, vale dizer, embora pareçam imensos se observados retroativamente sob a consciência e experiência do que se transformou o Brasil e a sociedade brasileira na década de 20 do século XXI – mas essa é uma discussão para outra pesquisa, não cabe aqui. Nesta análise, para evidenciar que o silenciamento trata-se de uma política pública, recorreremos a demonstração de sua intencionalidade nos processos de tomada de decisão dos atores envolvidos com a elaboração e execução das medidas e políticas de acerto de contas, assim como a influência das perspectivas de compreensão do passado nessa construção. Para tal, apontamos os aspectos que compõem a política pública de silenciamento e como a sua consolidação foi favorecida pela perspectiva conservadora. E como exemplo de ação concreta da política pública de silenciamento, discutimos a prática de ocultação dos acervos produzidos pelas Forças Armadas no decorrer do período democrático e suas implicações para limitar as medidas de justiça de transição.

Discutimos ainda a necessidade da sociedade de trabalhar a memória traumática do autoritarismo para que o passado não reapareça repetidamente como um “intruso” e para que haja um processamento de compreensão desse passado. As políticas públicas de memória ocupam um lugar central no trabalho de memória em contextos de pós-conflito e, dada sua importância, organismos internacionais determinaram alguns princípios gerais para iniciativas de memória, lugares e arquivos, o que nos ajuda a definir o seu papel e sua aplicabilidade. E, por fim, refletimos sobre o fim da fase anamnésica, ou seja, o encerramento do momento de inflexão em que as políticas e medidas de memória mais se desenvolveram no país. A ruptura ocorreu justamente no momento da entrega do relatório final da Comissão da Verdade, junto à crise política iniciada após o pleito presidencial de 2014 e resultou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Nesse período, observa-se o retorno da predominância da perspectiva dos conservadores no tratamento do passado autoritário, provocando a interrupção das ações de memória e verdade.

1.2.

Uma interseção possível: justiça de transição e memória

O que vem depois do fim de um governo autoritário? Como reestabelecer a democracia após uma ditadura? O que é necessário para o retorno democrático? Como um país lida com as heranças do passado repressor? Medidas específicas são mobilizadas no contexto de pós-repressão visando a condução à democracia ao eliminar os chamados entulhos autoritários; a essas medidas, convencionou-se nomear de justiça de transição.² Compreendendo a justiça de transição como um processo a ser enfrentado e não um evento isolado, tornou-se também um campo de estudos complexo e multidisciplinar em que se discute as suas implicações nas sociedades afetadas. Em acordo com Alexandra Barahona de Brito, advogamos que é preciso analisar o processo transicional desde uma perspectiva histórica, cultural e sociológica mais ampla,³ não somente jurídica ou estritamente normativa. Combinados, a história e o direito oferecem ferramentas para examinar o passado – e por que não o presente – a partir das particularidades de cada nação e, ainda, como as medidas transicionais permanecem no decorrer do tempo, por vezes contestadas, o recurso à história possibilita uma análise mais abrangente desse processo.

O próprio termo “transição” é complexo e requer contextualização, uma vez que as tais medidas podem surgir durante o período de transição, mas em geral perduram ou muitas vezes são iniciadas após o fim da dita transição. Considerando a transição como período de abertura política em que se busca migrar do regime autoritário para o democrático, no Brasil, formalmente, a transição política teria iniciado em 1974 com a “distensão” promovida pelo general-presidente Ernesto

² Para mais informações sobre o conceito, conferir em: TEITEL, Ruti G., *Transitional Justice Genealogy*, in: JAMIESON, Ruth (Org.), **The Criminology of War**, 1. ed. [s.l.]: Routledge, 2017, p. 489–514; MEZAROBBA, Glenda, De que se fala, quando se diz “Justiça de Transição”?, **BIB**, n. 67, p. 111–122, 2009; REÁTEGUI, Félix (Org.), **Justiça de transição: manual para a América Latina**, Brasília; Nova Iorque: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011; ABREU SILVA, Fernanda R., Anistia, reparação e políticas de memória: breve análise do processo transicional brasileiro, **Revista Contemporânea**, v. 1, n. 7, p. 1–31, 2015; QUINALHA, Renan Honório, **Justiça de transição - contornos do conceito**, São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

³ BRITO, Alexandra Barahona, Justiça transicional e a política da memória: uma visão global, **Revista Anistia política e Justiça de Transição/Ministério da Justiça n°1**, Brasília, p. 56–83, 2009, p. 75.

Geisel até 1985, quando o civil José Sarney (membro do partido governista) assumiu a presidência por meio de eleição indireta. indireta ou até o fim do seu mandato em 1989.⁴ No entanto, como afirma Adriano Codato, a transição política foi senão uma política de liberalização em que a restauração de poucas liberdades individuais no período não tinha por objetivo extinguir o autoritarismo, mas tornar a ditadura menos “conservadora politicamente”.⁵ Seria possível afirmar que houve justiça de transição nesse período mesmo que a ditadura tenha continuado com suas políticas repressivas e autoritárias? Certamente não, muito embora a Lei de Anistia tenha sido promulgada em 1979 – discutiremos essa questão detalhadamente no capítulo 2.

Aliás, o contexto de transição política implica na adoção ou não de medidas transicionais em razão da correlação de forças remanescentes entre os atores envolvidos, bem como a forma com que essas medidas serão concebidas. As transições negociadas e controladas, como o caso brasileiro, permitem menor margem de manobra para os atores compromissados na redemocratização, já que a elite política ditatorial permanece atuante no cenário e detém capital para influenciar nas ações de acerto de contas. Por sua vez, as transições ocorridas após ruptura – como em guerras –, os agentes do governo autoritário são derrotados e perdem (ou diminuem) seu poder de ação/influência na nova estrutura, cuja elite democrática angaria maior possibilidade de manobra, como o caso da Argentina.⁶

Outro fator que contribui para a configuração das medidas transicionais é o espólio do governo autoritário, isto é, a presença do seu legado durante a transição influencia na maneira com que o passado é abordado, assim como a presença dos atores de oposição. Se um dos legados for uma sociedade civil com forte

⁴ Para uma discussão detalhada sobre transição política, ver mais em: CODATO, Adriano Nervo, Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia, **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 83–106, 2005; FREIRE, Américo Oscar; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes, Lembrar abril: as historiografias brasileira e portuguesa e o problema da transição para a democracia, **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, v. 5, n. 10, p. 124–145, 2012; BAUER, El miedo y las políticas de memoria en Brasil; IOKOI, Zilda Márcia Gricoli, A longa tradição de conciliação ou estigma da cordialidade: democracia descontínua e de baixa intensidade, in: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaina de Almeida (Orgs.), **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2009, v. 2, p. 499–523; REZENDE, Maria José, O penúltimo ano do Governo Sarney (1988) expondo o malogro da transição política brasileira: a análise de Raymundo Faoro, **Ensaio FEE**, v. 29, n. 1, p. 179–206, 2008.

⁵ CODATO, Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia, p. 84.

⁶ BRITO, Justiça transicional e a política da memória, p. 64.

participação política e articulação ou então um movimento de direitos humanos atuante, pode haver pressão suficiente para que as elites da transição deem prosseguimento a medidas de verdade e justiça (como Argentina, Chile e África do Sul), mas, por outro lado, se a herança do período ditatorial for uma sociedade civil apática ou indiferente, o tema pode permanecer somente entre grupos específicos (como Espanha e Portugal).⁷ Ademais, uma ditadura longa com ampla inserção institucional como a brasileira contou com colaboração civil e empresarial, pois de outra maneira não se sustentaria durante 21 anos.⁸ Porém, nas palavras de Brito,

Quanto mais durável e bem-sucedida é a ordem autoritária, mais ela permeará a burocracia do Estado e o sistema judicial, socializando uma classe de funcionários públicos nos valores da ditadura, e criando novas elites favorecidas pelas políticas do regime. Quanto mais prolongada e institucionalizada uma ditadura for, mais difícil será estigmatizar os grupos sociais e as instituições que participaram da ordem antiga.⁹

Assim, permanece e adentra na democracia uma “legitimidade residual” da ditadura na qual há identificação ideológica com o governo autoritário entre setores civis, dificultando a adoção de medidas transicionais.

Certamente, essas considerações não determinam modelos herméticos seguidos de maneira estrita, são observações extraídas de exames empíricos sobre países e comunidades que enfrentaram processos de redemocratização após períodos de conflito. As análises de justiça de transição não devem aterem-se somente a deliberações normativas, mas devem levar em conta as singularidades de cada sociedade e, em especial, sua cultura política.¹⁰ A multidisciplinaridade do campo de estudo da justiça de transição favorece uma investigação alargada, como por exemplo com as contribuições dos *memories studies*. Brito colabora para essa discussão ao apresentar *insights* dos estudos de memória que podem ser aplicados aos estudos de justiça transicional.

Os sujeitos que atuam no cenário político não agem apenas por meio de escolhas racionais, mas também mobilizam sentimentos e paixões¹¹ e, sendo a

⁷ *Ibid.*, p. 66.

⁸ Sobre a participação civil no período militar, conferir em REIS, Daniel Aarão, **Ditadura e Democracia no Brasil - Do Golpe de 1964 à Constituição de 1988**, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2014.

⁹ BRITO, Justiça transicional e a política da memória, p. 67.

¹⁰ Discutiremos o conceito e sua aplicabilidade no contexto brasileiro no próximo capítulo.

¹¹ MOTTA, Rodrigo Patto Sá, Ruptura e continuidade na ditadura brasileira: a influência da cultura política, in: ABREU, Luciano A. de; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Orgs.), **Autoritarismo e cultura política.**, Porto Alegre: FGV: Edipucrs, 2013, p. 9–32.

memória socialmente construída, podemos argumentar que a construção e a disputa de memória também colaboram nos processos de tomada de decisão desses atores. A memória é fruto de interações sociais; memória e esquecimento se associam e concebem narrativas que incidem diretamente na interpretação de questões significativas a toda sociedade.¹² Brito aponta alguns fatores que fazem da memória “social” ou “coletiva”, destaco alguns: é social porque é a sociedade que garante o que, como e quando algo será lembrado e determina quais eventos são considerados memoráveis ou esquecíveis; é social também porque requer transmissão, articulação e ações cooperativas, além de interação e promoção.¹³ Desta forma, o estudo da memória atrelado à justiça de transição contribui para o entendimento de como ocorrem as decisões na elaboração de políticas e medidas transicionais.

Mais um *insight* que o estudo da memória pode colaborar à justiça transicional é a compreensão de que há diversas memórias coexistindo numa mesma sociedade, criando grupos ou comunidades mnemônicas. Através desses grupos, os sujeitos socializam e determinam o que deve ser lembrado ou esquecido, bem como se conectam a diferentes lugares, monumentos, ruínas ou arquitetura.¹⁴ Nesse sentido, Brito sugere que vítimas e perpetradores, partidos políticos e outros sejam vistos como comunidades mnemônicas e não apenas como atores estratégicos.¹⁵ Eles o são, mas suas ações possuem maior complexidade de modo que os analisar sob o viés da memória adicionalmente permite que possamos entender como ocorrem os seus processos de tomada de decisão.

No momento imediatamente posterior ao fim de um regime autoritário inicia um novo ciclo de memória, seja de anistia/esquecimento, seja de verdade/justiça, de acordo com a emergência de atores políticos. Estes podem mudar em médio prazo por meio da política ou longo prazo para gerações, criando padrões de inclusão e exclusão política e, assim, gerando novos ciclos de memória.¹⁶ Dessa forma, pode haver numa mesma sociedade períodos de esquecimento e períodos de busca por verdade de acordo com o grupo político ou geracional que tenha emergido no momento. Para a autora, a justiça de transição pode ser entendida como parte

¹² HALBWACHS, Maurice, **A memória coletiva**, 2. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

¹³ BRITO, Alexandra Barahona de, Transitional justice and memory: Exploring perspectives, **South European Society and Politics**, v. 15, n. 3, p. 359–376, 2010, p. 362.

¹⁴ *Ibid.*, p. 363.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 365.

desse processo de ciclos de memória onde novos democratas surgem como grandes vencedores no pós-autoritarismo, enquanto os velhos perpetradores são vistos como párias.¹⁷

Aqui optamos, porém, por tratar esses ciclos de memória como fases das disputas de narrativas no Brasil, conforme elaborado por Gómez.¹⁸ A fase amnésica, como o nome indica, refere-se ao intervalo em que não houve incentivo ou promoção de quaisquer medidas de memória, verdade e justiça por parte do Executivo federal. Compreende o final dos governos militares e início dos governos civis – abrangendo os mandatos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco –, na qual foi consolidada a narrativa da reconciliação nacional por meio do esquecimento – narrativa que foi construída e difundida durante o debate de elaboração da Lei de Anistia. A transição negociada, a anistia recíproca e o controle exercido pelos atores políticos do regime ditatorial ou seus herdeiros disseminaram tal narrativa de modo que até 1995 não houve medidas e políticas de enfrentamento do passado, evidenciando a demora na promoção de medidas de reparação e o próprio tempo de duração das transições políticas como uma maneira passiva de induzir o esquecimento, sob a expectativa de que a passagem do tempo promovesse uma diluição da memória.¹⁹ Assim, a instituição do silêncio como uma ação política se ergue quando aquilo que foi vivido se torna um segredo; não é falado ou discutido, apesar da ciência de sua ocorrência. O impedimento de rememorar um evento sofrido do passado não se dá por uma visão psicologizante na qual o esquecimento faz parte do processo traumático; relaciona-se com a política na medida em que ao reconhecer os sofrimentos anteriores, reconhece também a vigência desse passado, colocando assim sobre os presentes as responsabilidades desse período.

Entre 1995 e 2006, ocorreu o que chamaremos de “impulso reparador”, fase em que se iniciaram mudanças no processo de acerto de contas brasileiro, como a promulgação da lei nº 9.140 em 1995, conhecida como a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos, e a criação da Comissão Especial sobre Mortos e

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GÓMEZ (Org.), **Lugares de memória**.

¹⁹ BAUER, Caroline Silveira, Conciliação e revanchismo ao término da ditadura civil-militar brasileira: a perpetuação do medo através do perigo da “argentinização” da transição política, **Diálogos**, v. 18, n. 1, p. 121–145, 2014, p. 131.

Desaparecidos Políticos (CEMPD). Até então, mortos e desaparecidos políticos não haviam sido contemplados pela Lei de Anistia de 1979 e assim o Estado reconheceu pela primeira vez a sua responsabilidade ante as mortes e os desaparecimentos forçados, garantindo a emissão de certidões de óbito,²⁰ como também o pagamento de indenização financeira aos familiares. Contudo, não houve investigação acerca das circunstâncias das mortes e desaparecimentos forçados, tampouco responsabilização dos agentes da repressão envolvidos. Soma-se a isso a exigência de que somente os familiares poderiam apresentar os requerimentos à comissão, mantendo a discussão no âmbito privado e familiar, não coletivo, sem estender o debate ao público ou agregar a sociedade. Anos depois, em 2001, foi criada a Comissão de Anistia pela lei nº 10.559, com caráter apenas reparatório e indenizatório – nessa mesma lei o artigo oitavo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, foi regulamentado.²¹

O “impulso reparador” não se tratou de benevolência do Estado ou uma urgência em avançar no processo de acerto de contas, mas foi fruto de intensa mobilização de grupos de familiares de desaparecidos políticos e demais atingidos. Embora tenham sido importantes e tenham iniciado efetivamente as políticas e medidas transicionais, as comissões não contemplaram todas as demandas dos diretamente afetados. Ao priorizar a reparação – que, sim, é extremamente

²⁰ Em 1979, a Lei de Anistia permitiu o requerimento de “declaração de ausência” de pessoas envolvidas em atividades políticas que estivessem desaparecidas sem notícias por mais de um ano, apresentando então uma forma para tratar de questões burocráticas sem o efetivo reconhecimento dos desaparecimentos. Assim, a possibilidade de emissão de certidão de óbito por meio da lei nº 9.140 em 1995 surge como um instrumento no qual o Estado reconhece que produziu mortes e desaparecimentos. No entanto, essas certidões de óbito recebiam como “causa da morte” a transcrição da referida lei, isto é, sem qualquer investigação das circunstâncias das violações. Em dezembro de 2017, a CEMDP baixou uma portaria de retificação de assento de óbito, ou seja, se do desejo do familiar, seria possível retirar o número da lei como “causa da morte” e inserir os seguintes dizeres: “o falecimento ocorreu por volta do dia XXX, em XXX, em razão de morte não natural, violenta, causada pelo Estado brasileiro, no contexto da perseguição sistemática e generalizada à população identificada como opositora política ao regime ditatorial de 1964 a 1985”. A prática foi descontinuada durante o governo de Jair Bolsonaro, após a exoneração da presidente da comissão, Eugênia Gonzaga.

²¹ 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.

importante –, o Estado ignorou as demandas de memória, verdade e justiça, isto é, outros aspectos da justiça de transição, como esclarecimento das circunstâncias dos desaparecimentos, responsabilização de agentes públicos envolvidos na repressão, políticas de rememoração etc., não foram contempladas nesse período, restando apenas a reparação como um “remédio jurídico”, nas palavras de José Gregori.²²

As atuações de ambas as comissões, bem como as implicações do caráter reparador priorizado, serão detalhadamente analisadas no terceiro capítulo deste trabalho, mas, por enquanto, focaremos no aspecto macro da disputa de narrativas. O *turning point* das discussões sobre memória e verdade iniciou em 2007, no segundo governo Lula, com a entrada de Tarso Genro no Ministério da Justiça, de Paulo Abrão²³ na Comissão de Anistia e de Paulo Vannuchi,²⁴ que ocupou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos de 2005 a 2010. As orientações da Comissão de Anistia a partir desse momento voltaram-se a políticas de memória, iniciando a fase anamnésica que durou até 2014. Nesse período, a Comissão de Anistia ocupou o lugar de formulador e executor de políticas voltadas à memória e à verdade no âmbito institucional, afastando-se de uma característica exclusivamente reparatória-financeira. A mudança das diretrizes da Comissão estaria inserida no processo de internacionalização dos direitos humanos no contexto pós-Guerra Fria, em que a agenda se orientou à “refundação” da democracia cujo respeito aos direitos humanos seja real e contínuo, encadeando a efetivação dos valores democráticos à medida que estimula a cultura de respeito aos

²² José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB, Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

²³ Paulo Abrão, jurista, professor universitário, foi presidente da Comissão de Anistia (2007-2016); secretário Nacional de Justiça (2011-2014); secretário executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (2015-2017) e secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2016-2020).

²⁴ Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

direitos humanos.²⁵ Durante os sete anos da chamada fase anamnésica, houve avanços em relação à temática, tais como i) o projeto Caravanas da Anistia, da Comissão de Anistia, que a partir de 2007 promoveu audiências públicas em todo país, com depoimentos de atingidos políticos e pedidos de desculpas em nome do Estado; ii) a inclusão da questão do direito à memória e à verdade no III Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2009, bem como a criação da Comissão da Verdade; iii) os projetos Memórias Reveladas – que se trata do Centro de Referências das Lutas Políticas no Brasil (1964 a 1985) – e o Marcas da Memória, ambos também da Comissão de Anistia.

Apesar da vigência da Lei de Anistia – que fora ratificada pelo Supremo Tribunal Federal em 2010 –, “assistia-se ao desenvolvimento de uma fase anamnésica inédita no país em relação à ditadura militar que atravessava o cenário político”.²⁶ Há dois fatores que explicariam esse momento memorial: o primeiro seriam as condições internas favoráveis na qual as iniciativas de parte da elite governamental recebiam rapidamente o apoio de atores políticos e novos coletivos sociais; o segundo fator seria o contexto político da América Latina que legitimava os processos de internacionalização dos direitos humanos. Nessa conjuntura é criada em 2011 a Comissão Nacional da Verdade (CNV).²⁷ A CNV foi concebida com o objetivo de esclarecer as graves violações aos direitos humanos cometidas pelo Estado; recomendar medidas e políticas para não repetição e reconciliação nacional e “promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações”.²⁸ Durante sua atuação, de 2012 a 2014, a CNV estimulou a criação de inúmeras comissões da verdade (estaduais, municipais, setoriais etc.), fóruns de discussão, produção acadêmica e considerável cobertura midiática. Mostrou-se como um movimento inédito no processo de disputa de memórias desde a redemocratização brasileira, uma vez que, por um momento, ampliou o espaço de debate público e expandiu a sua abrangência. Em vista disso, podemos afirmar que a fase anamnésica foi um ponto de inflexão das políticas e medidas de memória e verdade, ainda que com pouco

²⁵ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia.

²⁶ GÓMEZ (Org.), **Lugares de memória**, p. 17.

²⁷ O capítulo 5 dedica-se integralmente a discutir a Comissão Nacional da Verdade.

²⁸ Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, artigo 3º, parágrafo VII.

avanço no âmbito da justiça. As circunstâncias da criação da Comissão da Verdade serão exploradas no quinto capítulo, então entremos agora especificamente nas disputas de narrativas que estiveram presentes no decorrer desses ciclos de memória e que influenciaram nos processos de tomada de decisão dos atores políticos envolvidos na elaboração de políticas públicas de memória e verdade.

1.3.

Lentes sobre o passado: três perspectivas em constante disputa

Como fontes, utilizamos entrevistas de História Oral²⁹ com figuras públicas relevantes no desenvolvimento de políticas públicas de memória e verdade, sejam representantes do Estado, como ex-ministros da Justiça e secretários de Direitos Humanos, sejam ativistas de movimentos sociais de atingidos políticos. Essas entrevistas foram elaboradas pelos projetos “Marcas da Memória: história oral da anistia no Brasil” (2010-2013), realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, “Arqueologia da Reconciliação: formulação, aplicação e recepção de políticas públicas relativas à violação de direitos humanos durante a ditadura militar” (2014-2016), elaborado pelo Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas e, por fim, o projeto “Ciclo Memória, Movimentos Sociais e Direitos Humanos” (2019), realizado pelo Núcleo de Memória e Direitos Humanos, da Comissão de Memória e Verdade da UFRJ.

A metodologia da História Oral permite ao pesquisador capturar pequenos detalhes que permitem contemplar figuras políticas como sujeitos racionais tanto quanto passionais; o que possibilita também compreender como ocorreram os processos de tomada de decisão do indivíduo e não apenas a decisão em si. O depoimento oral viabiliza o acesso a questões que não transparecem em documentos físicos, permitindo indagar os fatores que influenciaram aquele personagem a seguir determinada direção; quais pensamentos e questionamentos o motivaram a caminhar daquela forma; quais emoções estiveram presentes no momento que fez alguma escolha etc. Além disso, é possível perceber as nuances da memória, como

²⁹ FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (Orgs.), **Usos e Abusos da História Oral**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

ressalta o italiano Alessandro Portelli,³⁰ através da análise do massacre de Civitella, a memória dividida: seja em mais de uma narrativa “oficial”, seja em narrativas comunitárias e de resistência. Alcançando a reflexão de que a memória não é um bloco maciço, mas se materializa como um conjunto de manifestações complementares. Retira a definição dicotômica e apresenta uma “pluralidade fragmentada de diferentes memórias”.³¹

No total foram analisadas 25 entrevistas de 19 indivíduos, sendo duas mil páginas de transcrições. As conclusões alcançadas a partir dessa análise serão discutidas de maneira geral no decorrer deste trabalho, como por exemplo a participação de setores da sociedade civil, especialmente de atingidos políticos, como os familiares de mortos e desaparecidos políticos, foi essencial para impulsionar o avanço ainda que tímido das políticas de memória no país. Outra conclusão relevante trata-se da adoção de uma lógica de acomodação/negociação por parte do Estado e seus representantes, mesmo estes advindo da militância política, dentro de um contexto de disputas de memórias. Inclusive, algo muito presente é multiplicidade de papéis exercidos pelos atores políticos, transitando entre militância e atuação dentro das instituições governamentais. Ainda, as fontes revelaram a presença constante de atores herdeiros do período ditatorial no cenário político democrático, defendendo seus interesses e, sobretudo, influenciando nas dinâmicas do processo de tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas.

Na análise foi possível identificar entre os diferentes atores políticos a presença de três perspectivas sobre como lidar com os legados do passado autoritário: a dos conservadores, a dos atingidos e a dos negociadores. Cada perspectiva corresponde à maneira como esses sujeitos se reconhecem enquanto grupos (ou comunidades mnemônicas), orientando o fazer político, as tomadas de decisão e, inclusive, as construções de memória. Representam as narrativas elaboradas e defendidas de acordo com seus posicionamentos políticos – ou poderíamos dizer que seus posicionamentos políticos estão relacionados às narrativas defendidas. Assim, um ator que categorizamos numa perspectiva “X”,

³⁰ PORTELLI, Alessandro, O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana: 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum, in: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (Orgs.), **Usos e Abusos da História Oral**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

³¹ *Ibid.*, p. 128.

mobiliza uma determinada memória para construir uma narrativa própria e orientar as suas decisões políticas e pessoais, de modo a legitimá-las. Quando se trata de um cenário político de pós-conflito, as diferentes perspectivas se esbarram e provocam atrito entre os atores, disputando espaços em vista de alguma predominância em relação umas às outras.

A primeira que identificamos trata-se da perspectiva dos conservadores cuja construção iniciou-se ainda durante a ditadura, especialmente no decorrer da transição política como um meio de manter o controle sobre a situação e de conduzir a narrativa na democracia. Os conservadores, como o termo indica, pretendem manter o *status quo* adquirido e, para isso, alegam a necessidade de “virar a página”, ou seja, os eventos passados devem ser esquecidos para que a sociedade alcance a reconciliação nacional. Para garantir o esquecimento, é preciso emudecer as vozes contrárias, impedir que as diferentes narrativas se desenvolvam e, para isso, recorrem ao consenso e ao silenciamento. Dessa maneira, a Lei de Anistia possui um papel de destaque, já que conservadores sempre recorrem a ela para fundamentar seus posicionamentos políticos. Isso ocorre porque a sua configuração favorece a lógica do esquecimento como reconciliação, narrativa que foi estruturada justamente nos debates para construção da referida lei. Conforme será apresentado no próximo capítulo, a reconciliação nacional através de esquecimento foi uma narrativa imposta (não sem disputa) pelos parlamentares governistas e pelo próprio regime ditatorial, ou seja, a instrumentalização do esquecimento como arma política,³² como pode ser visto na mensagem do general-presidente João Figueiredo ao encaminhar o projeto de lei para anistia ao Congresso Nacional na qual menciona “eventos que devem ser sepultados em nome da Paz”.³³

O consenso ou a *memória do consenso*, como analisa Edson Teles, busca costurar uma visão em que os crimes cometidos foram apenas excessos de um grupo minoritário dentro das Forças Armadas, somados ao outro polo cujo movimentos de resistências são colocados como radicalizações de pequenos círculos que não fariam parte dos que buscavam o fim da ditadura.

³² SILVA, Francisco Carlos Teixeira da, Crise da ditadura militar e o processo de abertura política, in: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.), **O Brasil republicano: o tempo da ditadura—regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**, 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 4, p. 245.

³³ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, **Anistia**, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal", 1982, p. 22.

Se a transição política no Brasil nasceu de um acordo entre as partes – os militares, os empresários e latifundiários, os novos partidos etc. – e estas se protegem ao preservar o consenso obtido, quer dizer que uma memória do consenso tentará expor uma visão limitada sobre os crimes da ditadura e simpática ao novo governo civil da democracia.³⁴

A memória do consenso iguala as forças de resistência à força do Estado enquanto minimiza as violações cometidas pelos agentes militares, criando um espaço comum de interseção onde a violência do Estado é normalizada. Ao utilizar esse discurso, localizam a sociedade numa posição passiva ante aos enfrentamentos entre as “minorias” que cometeram “excessos”. Isso posto, as narrativas dissonantes são silenciadas e retomadas quando convém; isto é, a memória do consenso se apropria de pontos tanto da memória dos militares quanto da memória dos atingidos para legitimar um meio termo supostamente ponderado que, imobilizando a sociedade, mostra-se bastante eficaz nos discursos da política institucional. Essa abordagem, de acordo com Teles, apresenta um forte elemento autoritário já que ao homogeneizar a memória, suprime o amparo do dissenso.

Portanto, a Lei de Anistia de 1979 contribuiu fortemente para a solidificação dessa memória consensual a partir da sua compreensão como o preâmbulo da reconciliação nacional. A lei e a sua interpretação formaram “a mais poderosa barreira de contenção da memória social e história sobre a ditadura”,³⁵ uma vez que reforçou e consolidou a memória consensual a partir da sua interpretação de que era recíproca – ou seja, valia tanto para os crimes dos agentes da repressão quanto para os militantes da esquerda armada, colocando-os numa falsa equivalência de forças. Assim o discurso da “página virada” apregoou-se a partir da memória consensual, solidificando uma noção conciliatória sobretudo via o silenciamento das memórias dissonantes. Ao “virar a página”, a memória do passado autoritário não foi elaborada pela sociedade de modo que as fissuras se perpetuaram:

O maior malefício do consenso foi silenciar os modos divergentes com que as subjetividades sociais rompem com o modelo racional, obscurecendo as interpretações da memória e mantendo um incessante embate entre dominação e resistência dentro da normalização do regime constitucional. A oposição entre razão política e pacificadora e as memórias doloridas obstrui a expressão pública da dor e

³⁴ TELES, **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**, p. 56.

³⁵ GÓMEZ (Org.), **Lugares de memória**, p. 15.

reduz a memória às emoções, acabando por construir um novo espaço social justamente sobre a negação do passado.³⁶

Como expoentes dos conservadores, podemos destacar Nelson Jobim,³⁷ Jarbas Passarinho, Pery Bevilacqua e outros. Embora sejam atores de diferentes perfis, atuações e aspirações, possuem entre si o desejo de “virar a página da História”, isto é, apesar de seus percursos não se assemelharem (Jobim é democrata, enquanto Passarinho fez parte dos governos ditatoriais, por exemplo), têm em comum o desejo de esquecer o passado – cada um por sua razão – e é nesse ponto que são categorizados no mesmo grupo. Nos primeiros anos dos governos civis, essa perspectiva recebeu mais adeptos em vista do receio de ruptura institucional que pairava sobre a Nova República. Assim, os conservadores argumentavam que “deixar o passado para trás” seria a única maneira de garantir a estabilidade democrática, isto é, as demandas por verdade e justiça representariam uma espécie de revanche se adotadas. A trajetória de Nelson Jobim nos governos democráticos é repleta de episódios em que mobilizou essa narrativa a fim de evitar supostas rugas com os militares que mantiveram capital político nos governos civis, indo ao menos desde sua atuação como deputado no caso da criação da comissão externa da Câmara sobre mortos e desaparecidos políticos, passando pelo Ministério da Justiça na criação da lei nº 9.140/95 e chegando à disputa pública com Paulo Vannuchi quando da criação da Comissão Nacional da Verdade, já no cargo de ministro da Defesa. Ao posicionar-se dessa forma, Jobim mostrou-se como um dos atores mais engajados na perspectiva conservadora e assim, como será apresentado ao longo da pesquisa, ocupou o lugar de intermediador com as Três Forças.

Em direto contraste com a perspectiva dos conservadores está a perspectiva dos atingidos, mas antes de defini-la, é preciso esclarecer brevemente o que entendemos como “atingidos” e por que usar esse termo ao invés de vítimas. Ao optar por não tratar os atingidos como vítimas, três aspectos são considerados: a abrangência dos afetados, o reconhecimento da sociedade e a não passividade do

³⁶ TELES, **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**, p. 53.

³⁷ Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente em 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

sujeito. Os afetados pela repressão não foram apenas os perseguidos políticos em si, mas todo o seu círculo de convivência, por exemplo, os pais de um estudante que foi preso e torturado também foram afetados pela violência do Estado ao terem um filho perseguido, ainda que eles não tenham participado diretamente da resistência. Assim, o alargamento da compreensão daqueles que foram afetados é fundamental para a construção de políticas públicas de memória, verdade e, sobretudo, de reparação. Já o segundo aspecto se refere ao entendimento da sociedade coletivamente como atingida pelas políticas ditatoriais, isto é, as ações do Estado durante a ditadura não foram direcionadas somente em reprimir os militantes de esquerda, mas o autoritarismo esteve presente nas demais políticas como educação e economia, passando por repressão a minorias sociais, limitação ou ausência de direitos civis, sociais e políticos, até mesmo corrupção. A sociedade em sua totalidade não se percebe como tendo sido afetada pelas políticas autoritárias e sofrido os efeitos de tais ações no seu cotidiano justamente porque o silenciamento impediu o tratamento dessa memória, logo permanece apática à questão do enfrentamento do passado e à luta por verdade, memória e justiça promovida por ex-perseguidos políticos e familiares de mortos e desaparecidos. Por fim, o terceiro aspecto – da não passividade do sujeito – remete a reflexões elaboradas por militantes de que a palavra “vítima” carrega uma dimensão passiva e frágil. Nas palavras de Ricard Vinyes,

Não estamos diante de uma vítima, isto é, diante de alguém que padece um dano por causa alheia ou fortuita, mas perante um sujeito que é prejudicado por responsabilidade própria, alguém cujas *decisões* procedem de uma insurreição ética que considera necessária para poder viver com decência e conforme seus projetos ou esperanças (destaque no original).³⁸

Vinyes também questiona o conceito de “sujeito-vítima”³⁹ em que o Estado coloca o atingido político numa categoria cujo sofrimento do indivíduo se torna o ponto focal da sua trajetória e, mais uma vez, distancia a sociedade do lugar de atingido. Além disso, ao mirar no sujeito-vítima, o Estado deliberadamente ignora aqueles que cometeram as violações. Ao estabelecer a categoria de sujeito-vítima,

³⁸ VINYES, Ricard, Sobre vítimas e vazios, ideologias e reconciliações, privatizações e impunidades, *in*: QUADRAT, Samanta; ROLLEMBERG, Denise (Orgs.), **História e memória das ditaduras do século XX**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, v. 2, p. 226.

³⁹ VINYES, Ricard, La privatización de la memoria en España y sus consecuencias, *in*: COROMINES, Jordi Guixé i (Org.), **Past and Power. Public Policies on Memory. Debates, from Global to Local**, Barcelona: Universitat Barcelona, 2016, p. 369.

o Estado desobriga-se a investigar o seu passado, atentando somente à reparação (justa) das então vítimas, e novamente aparta a sociedade em sua totalidade. Mantém-se mais uma vez restrito ao mesmo círculo e uniformiza as trajetórias, como se toda a luta tivesse sido a mesma e com a mesma motivação. Vinyes comenta:

A razão se deve ao fato de a vítima, devido à dor que sofreu, gera um consenso sobre reparações econômicas, um consenso baseado na *piiedade*, não na causalidade histórica - que forçaria uma posição política do Estado - evitando ou apaziguando assim os conflitos nos jogos de hegemonias políticas. Conflitos que resultariam do reconhecimento, não às vítimas, mas aos valores políticos dos quais eram portadores antes de serem vítimas. Essa atitude criou uma burocracia restauradora que, na prática, mantém e estimula o *status* de vítima, separando o sofrimento das causas políticas que o causaram (tradução livre) (grifos originais).⁴⁰

Por fim, vale mencionar que o histórico relatório do Projeto Brasil: Nunca Mais,⁴¹ iniciativa da Arquidiocese de São Paulo e do Conselho Mundial de Igrejas e conduzido por Dom Evaristo Arns e Reverendo Jaime Wright, referiu-se como atingidos aqueles que sofreram com a repressão. Não apenas os denunciados nos inquéritos policiais militares (IPM), mas estendendo aos indiciados que não chegavam aos tribunais.

Feito esse esclarecimento, seguimos para a perspectiva dos atingidos. Esta perspectiva abrange os movimentos sociais de memória, verdade e justiça e encara o tratamento do passado a partir de um posicionamento mais crítico sobre como lidar com as heranças autoritárias. Mobilizam memórias de resistência à ditadura, daqueles que foram afetados diretamente pela violência do Estado; demandam responsabilização de agentes públicos pelas violações aos direitos humanos ocorridas no período, bem como o esclarecimento das circunstâncias dos desaparecimentos. É a “memória dos vencidos” que permanece latente, traumatizada, reivindicando justiça. Portanto, não é surpresa que os atores desta

⁴⁰ “El motivo obedece a que la víctima, por el dolor que ha padecido, genera un consenso en las reparaciones económicas, consenso basado en la piedad, no en la causalidad histórica – que obligaría a un posicionamiento político del Estado –, evitando o apaciguando así los conflictos en los juegos de hegemonías políticas. Conflictos que derivarían del reconocimiento, no a las víctimas, sino a los valores políticos de los cuales eran portadores antes de ser víctimas. Esta actitud ha creado una burocracia reparadora que en la práctica mantiene, y estimula, el estatus de víctima, separando el sufrimiento de las causas políticas que lo han provocado”. VINYES, Ricard, La memoria del Estado, in: VINYES, Ricard (Org.), **El Estado y la Memoria – Gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia**, Barcelona: RBA Libros, 2009, p. 56.

⁴¹ ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, **Brasil: Nunca Mais**, 5. ed. São Paulo: Editora Vozes, 1985.

perspectiva sejam mais rígidos em relação às suas demandas, que sejam mais intransigentes nas suas requisições, promovendo assim intensa pressão no Estado. No entanto, essa postura provoca paralelamente um sentimento generalizado de desconfiança em relação aos atores que, inseridos no Estado, buscam avançar com a pauta por meio da máquina pública.

Movimentos sociais envolvidos com a luta por memória, verdade e justiça desde o início da redemocratização, como os Grupos Tortura Nunca Mais (GTNM) e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP), apresentam maior desconfiança em relação ao Estado, bem como rigidez de avaliação. Um exemplo disso é o depoimento de Edson Teles⁴² – professor universitário e militante da CFMDP – em que argumenta que o trabalho de memória durante a democracia pós-ditadura operou com três sujeitos: “que é o algoz, fica na imagem dos militares; a vítima; e o especialista, que é aquele que vai saber operar essas políticas, mais tarde a justiça de transição, antes era uma governabilidade negociada etc.”,⁴³ sob um pano de fundo que era a teoria dos dois demônios. Assim, quando é preciso tratar de questões que seriam fundamentalmente um problema nacional, tornam-se apenas problemas dos indivíduos envolvidos. Suprime-se então o trabalho de uma memória na sociedade como um todo:

Essa estratégia – quando falo estratégia não estou dizendo que é um lugar central de produção dela, mas ação, a história, o acontecimento, a experimentação, foi desembocando nessas formas – essa estratégia é totalmente esterilizante da produção, da elaboração da memória. Quando você modaliza quais são as subjetividades que devem aparecer, pronto, acabou. Matou.⁴⁴

De modo similar, ainda que Heloisa Greco⁴⁵ reconheça a importância de algumas iniciativas provenientes do Executivo Federal como o projeto Memórias Reveladas – “a gente não pode jogar fora tudo de uma vez, não pode sair

⁴² Edson Teles, professor universitário, filho de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Ainda criança, foi sequestrado pela Operação Bandeirante junto de sua irmã, Janaína Teles, e levado aos seus pais durante a prisão destes. É militante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos da Ditadura e coordena o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/UNIFESP).

⁴³ TELES, Edson. Edson Teles (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Lucas Pedretti. Rio de Janeiro, 11 de julho de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Heloísa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

detonando”⁴⁶ –, a ativista critica a ineficiência dessas ações que ao fim seriam apenas escamoteações. Citando o conceito de “normalização defeituosa”, cunhado por Irene Cardoso,⁴⁷ Greco argumenta que o interesse do Estado brasileiro está em encobrir a sua real inação com projetos superficiais que não atingiriam o cerne do problema:

é ficar tudo assim arrumadinho, com aquela aparência de que existem sim memórias reveladas, que existe uma comissão da verdade, com a aparência que existe isso, mas no fundo é o contrário. No fundo, o que a gente está vendo, e acho que é muito flagrante, é exatamente, que está prosperando, é a fabricação sistemática do esquecimento. Essa anistia amnésia que eles estão querendo implementar.⁴⁸

Ao longo do depoimento de Heloisa Greco, de novembro de 2011, é possível notar que sua crítica está centrada na verticalização das políticas de memória e verdade elaboradas pelo Estado com pouco ou nenhuma articulação com os movimentos da sociedade civil. Para ilustrar essa questão, cita a construção do Memorial da Anistia em Belo Horizonte na qual apenas alguns ex-presos políticos foram chamados, segundo ela, “alguns já institucionalizados e outros pelegos”, enquanto em “nenhum momento os movimentos foram chamados para fazer essa discussão”.⁴⁹ Embora compreenda que há necessidade de algum grau de institucionalização por se tratar de uma política de Estado, Greco protesta contra a maneira verticalizada que fora imposta. Discorre que, em sua interpretação, a dinâmica estabelecida consistia em dar espaço apenas a indivíduos de alguma maneira reconhecidos, excluindo os movimentos de forma mais abrangente: “continuou com esse lance de excluir, de forma radical, os movimentos. Chamam, sim, algumas figuras representativas individualmente. Mas os movimentos estão excluídos desse processo”.⁵⁰

Ainda no auge da produção de políticas e medidas de memória por órgãos do Executivo Federal, como a Comissão de Anistia e a Secretaria de Direitos Humanos, em um momento em que a iminência da Comissão da Verdade suscitava debates mais amplos ao menos entre os ex-perseguidos políticos, o depoimento de

⁴⁶ GRECO, Heloisa Amelia, **Heloísa Greco (depoimento)**, Minas Gerais: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011, p. 27–28.

⁴⁷ CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro, Memória de 68: terror e interdição do passado, **Tempo Social**, v. 2, n. 2, p. 101–112, 1990.

⁴⁸ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 28.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 30.

Heloísa Greco poderia parecer um discurso radicalizado, indo contra a corrente. A historiadora e militante de direitos humanos fez duras críticas à política adotada pelos governos petistas que, em sua interpretação, teriam dado continuidade a uma política de Estado voltada ao esquecimento. Aponta:

É complicado porque aqui no Brasil, da mesma forma que a tortura foi institucionalizada pelos militares enquanto método de governo, política de Estado, a produção do esquecimento, a fabricação do esquecimento também é uma instituição sólida. A destituição continuada do espaço público, essa coisa toda. Da mesma forma, há uma criminalização muito grande do dissenso, uma criminalização até do próprio debate.⁵¹

Os representantes dessa perspectiva são inúmeros, desde militantes a acadêmicos – e muitas vezes simultaneamente militantes e acadêmicos, como os casos de Cecília Coimbra,⁵² Heloísa Greco e Edson Teles –, passando por familiares de mortos e desaparecidos políticos que hoje já contam com as gerações dos filhos e netos. No caso dos acadêmicos, parte de suas produções foram exploradas aqui não como fonte primária de pesquisa, mas como recursos para maior compreensão da perspectiva que os mobiliza e o reconhecimento das demais. A multiplicidade de papéis dos atingidos é observável na maior parte dos depoimentos, ou melhor, esses atores ocupam diversos espaços e protagonismos ao longo das suas trajetórias: ora são acadêmicos, ora estão inseridos na burocracia institucional, mas sempre com um posicionamento ativista. Gilney Viana⁵³ é um bom exemplo das muitas funções ocupadas na esfera pública concomitante ao ativismo; como deputado federal articulou para a elaboração da Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos (nº 9.140/95), assim como criou uma espécie de gabinete para que os familiares pudessem montar os requerimentos da CEMDP, e incentivou entidades da sociedade civil a se organizarem em comitês para pressionar a criação da CNV – movimento este que deu início ao “comissionismo”,⁵⁴ detalhado no quinto capítulo – quando ocupava um cargo no Executivo federal.

⁵¹ *Ibid.*, p. 31.

⁵² Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presa política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

⁵³ Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

⁵⁴ HOLLANDA; ISRAEL, Panorama of Truth Commissions in Brazil.

Essa multiplicidade de papéis deve ser destacada uma vez que as perspectivas são categorias fluídas, como pode-se notar ainda mais pela terceira perspectiva, a dos negociadores, em que seus representantes são atores envolvidos com as demandas por memória, verdade e justiça que também ocuparam espaços na burocracia estatal, portanto, podendo ser por exemplo acadêmicos e/ou ex-perseguidos políticos, desde que tenham como ponto focal o uso do seu lugar na política institucional para dar prosseguimento a essas pautas. Essa perspectiva condensa a estratégia de acomodação apresentada por Motta ao tratar da cultura política brasileira,⁵⁵ que seria uma tendência a negociação de conflitos, no qual os atores se dispuseram a negociar para disputar com as demais forças presentes no cenário político. Desse modo, tais atores buscaram alternativas para o desenvolvimento de medidas e políticas de justiça de transição enquanto ocupavam cargos-chave na administração pública ainda que esbarrassem nos limites impostos pela Lei de Anistia, pelo poder de veto dos militares e pela resistência dos conservadores. Não coincidentemente, os atores dessa perspectiva compuseram os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), partido que utilizou da estratégia de acomodação/conciliação após anos tentando conquistar o pleito via combate frontal. Nas palavras de Motta, o partido percebeu “a fraca disposição da maioria para apoiar soluções radicais e também as possibilidades de utilizar o personalismo em favor do projeto de esquerda”.⁵⁶ O autor prossegue afirmando que a acomodação historicamente serve para evitar grandes rupturas sociais, mas também possibilita lentas mudanças; no caso, é nesse ponto que se encaixam o avanço nas políticas e medidas de memória ocorrido no período em que o partido esteve no governo do país.

As fontes revelaram que os negociadores articularam sob uma compreensão do “possível” enquanto empurravam as barreiras da anistia e, a cada vez que essas barreiras eram estressadas, os conservadores (junto aos militares) reagiam. Esse foi o caso do já mencionado embate público entre Nelson Jobim e Paulo Vannuchi – este talvez o maior expoente da terceira perspectiva – durante a elaboração do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, cujo eixo sobre a temática

⁵⁵ MOTTA, Cultura política e ditadura.

⁵⁶ MOTTA, Rodrigo Patto Sá, A estratégia de acomodação na ditadura brasileira e a influência da cultura política, **Páginas, Revista digital de la Escuela de Historia Universidad Nacional de Rosario**, v. 8, n. 17, p. 9–25, 2016, p. 23.

“direito à memória e à verdade” incluiu a proposta de criação da CNV (esse episódio é explorado no quarto e quinto capítulos). Não se trata de uma “política do possível”,⁵⁷ como critica Edson Teles, uma vez que a atuação dos negociadores não é impedida pelo receio de uma nova ruptura política, sequer está relacionada à retórica da reconciliação nacional. Pelo contrário, o “possível” aqui refere-se às alternativas para o avanço das medidas de justiça de transição dentro de um cenário em que há resistência institucional. Tanto que a articulação para formulação e execução das políticas de memória e verdade é amplamente notada no discurso de Vannuchi em seus depoimentos (2015 e 2019), evidenciando suas estratégias de negociação visando empurrar as barreiras impostas pela legislação, assim como os processos de tomada de decisão em momentos de destaque.

Além de Vannuchi, representam a terceira perspectiva o ex-presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão; o ex-secretário de direitos humanos e comissionário da CNV, Paulo Sérgio Pinheiro,⁵⁸ e outros. Em comum, os negociadores adotam uma postura de moderação e articulação, possuem conhecimento teórico sobre justiça de transição e seus mecanismos, como comissões da verdade, e vasta produção acadêmica sobre esses temas. Inclusive, a partir da entrada de Abrão em 2007, a Comissão de Anistia iniciou a difusão do discurso de justiça de transição no âmbito do Executivo federal e mudou o perfil dos conselheiros, inserindo professores universitários de faculdades de Direito, pesquisadores, psicólogos e defensores públicos.⁵⁹ Considerando o histórico de silenciamento sofrido pelos atingidos no início da redemocratização, parte deles viam o trabalho dos negociadores com alguma desconfiança, afinal, representavam o Estado. Numa tentativa de conquistar a confiança desses movimentos, Vannuchi os procurou quando assumiu a Secretaria de Direitos Humanos para estabelecer um canal de comunicação e ouvir as suas demandas; sua postura foi elogiada por uns

⁵⁷ TELES, Edson, **O abismo na história: ensaios sobre o Brasil em tempos de Comissão da Verdade**, 1. ed. São Paulo: Alameda, 2018.

⁵⁸ Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

⁵⁹ ROSA, Lahis da Silva, **A política de reparação constitucional brasileira: uma análise da efetividade da transição democrática a partir da Comissão de Anistia**, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 55.

militantes⁶⁰ e vista como suspeita por outros.⁶¹ Da mesma maneira, Abrão procurou aproximar a Comissão de Anistia dos movimentos sociais ao instituir o Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil (CASC), uma espécie de fórum em que entidades de representação de ex-perseguidos políticos pudessem apresentar suas demandas à Comissão.⁶²

A partir dessa postura de aproximação com os movimentos sociais e de credibilizar os órgãos responsáveis pelas medidas de justiça de transição – SEDH, Comissão de Anistia e CEMDP –, iniciou-se um processo de inflexão das políticas públicas de memória no Brasil resultando na fase anamnésica, a que referimos anteriormente. Entre 2007 e 2014, esses atores mais abertos à negociação com os demais no plano político, promoveram avanços das políticas e medidas de memória e verdade inéditos até então. Certamente não são os únicos responsáveis, afinal os atingidos permaneceram em pressão intensa para que suas demandas fossem atendidas, mas foi por meio dos negociadores em um momento propício para tal que essas políticas foram formuladas e implementadas. Por mais que falemos aqui em silenciamento imposto deliberadamente pelo Estado, essas ações foram extremamente relevantes para o desenvolvimento do processo de acerto de contas brasileiro.

Embora recorram a estratégias de negociação e acomodação, é importante destacar que a perspectiva dos negociadores não é vinculada à memória do consenso. Os representantes dessa perspectiva não relativizam a resistência dos militantes na ditadura, tampouco entendem a repressão como excesso cometido por poucos agentes públicos. Não procuram diminuir ou amenizar as lutas dos atingidos, apenas buscam alternativas administrativas, jurídicas e políticas para driblar as forças conservadoras presentes no cenário político, muitas delas herdeiras da ditadura. Para tal, ocupando cargos-chaves na administração, tentam descolar-se de uma imagem supostamente revanchista, ou seja, alegam que o acerto de contas é necessário não como um apelo vingativo, mas sim como uma condução natural de um Estado democrático. No entanto, essa tática se mostrou uma faca de dois

⁶⁰ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015, p. 78.

⁶¹ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 23.

⁶² ABRÃO, Paulo, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014, p. 41–42.

gumes: por um lado, permitiu que as medidas e políticas de memória e verdade fossem desenvolvidas como não haviam sido até então, atendendo às demandas dos atingidos e promovendo um esforço de memória único; por outro lado, porém, ao evitar a alcunha de “revanchismo”, as demandas por justiça não tiveram um avanço profundo, o que em certa medida colaborou não-intencionalmente para compor a política pública de silenciamento.

Apesar do efeito não esperado, não se tratou de uma estratégia equivocada. Pelo contrário, a atuação dos negociadores permitiu que se avançasse no processo de acerto de contas que vinha até então caminhando em lentidão – o que também só foi possível em razão da constante mobilização dos atingidos, especialmente os familiares de mortos e desaparecidos políticos. Assim, tivemos uma política pública de memória que surgiu por meio de um esforço de memória conduzido pelos negociadores e pressionado pelos atingidos, que fez frente à política pública de silenciamento naquele período, resultando na fase anamnésica.

1.4.

Política pública de silenciamento: um conceito possível?

Precisar o conceito de políticas públicas é por si só complexo por haver múltiplas definições possíveis entre os estudiosos da temática,⁶³ porém, há alguns pontos que identificam uma política pública como tal: se há ações intencionais por parte de atores políticos esperando por um determinado resultado; se essas ações em conjunto envolverem diversos órgãos, entidades ou grupos organizados na administração pública – seja oficialmente ou extraoficialmente –; se esses atores entendem essas ações e possíveis resultados como uma política de longo prazo e, por fim, se essas ações não são apenas por via jurídica, tem-se então os elementos que constituem uma política pública ainda que não necessariamente haja um

⁶³ SOUZA, Celina, Estado da arte de pesquisa em políticas públicas, *in*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.), **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007; VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D., Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção, **Revista SUR**, v. 8, n. 14, p. 35–65, 2011.

planejamento estrito da sua condução.⁶⁴ Assim, ao longo dessa pesquisa, busca-se evidenciar como o silenciamento intencionalmente articulado possui os aspectos para ser classificado como uma política pública.

Ao solidificar a memória consensual, o Estado se recusa a participar do debate, o que ocasiona a ausência de escuta dos atingidos pela repressão: “Quando não há uma esfera pública de liberdade para a narrativa e a memória, o testemunho é privado da escuta e do retorno do outro, tão necessários à reciprocidade das relações democráticas”.⁶⁵ Sem um trabalho de memória partindo do Estado democrático, a sociedade permanece distante dessa temática, apática. É o silêncio que cala a memória dos atingidos e plastifica a memória do consenso pela inexistência de um espaço de escuta seguro, que não é oferecido nem pelo Estado tampouco pela sociedade, fazendo com que a narrativa do trauma perdure apenas no âmbito privado. Silenciar-se é também uma forma de silenciar o outro.

Esse silêncio imposto ao atingido político, enquanto vítima de violência, é uma violência em si. Impedir a exposição do seu trauma e coibir a existência de um espaço seguro de fala condena o atingido a um silêncio mortal: o que se torna também uma segunda forma de violência, no caso, a violência psicológica. Segundo Sofia Levy, o silêncio é uma forma de abster-se de uma realidade desumana e pode ser tanto numa forma de denegação, na qual constitui uma mentira, quanto na forma da indiferença, ferindo o outro propositalmente ao tratá-lo como se não existisse: “o silêncio mortal, o fechamento absoluto, cindindo qualquer possibilidade de comunicação, nega a existência do outro, promovendo uma sensação de morte em vida”.⁶⁶ É possível observar os efeitos da imposição do silêncio no depoimento de Rita Sipahi,⁶⁷ ex-presa política, em que aponta que o tema da violência do Estado

⁶⁴ MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1ª edição. São Paulo, SP : Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP ; Editora Fiocruz, 2013; PRÁ, Jussara Reis, Políticas públicas, direitos humanos e capital social, *in*: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.), **Capital Social: teoria e prática**, Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2006; HOCHMAN, Gilberto, História e políticas públicas, *in*: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1ª edição. São Paulo, SP : Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP ; Editora Fiocruz, 2013; HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.), **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

⁶⁵ TELES, **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**, p. 100.

⁶⁶ LEVY, Sofia, **Por dentro do trauma. A perversidade no Holocausto e na contemporaneidade**, Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2018, p. 150.

⁶⁷ Rita Sipahi atuou por dez anos como conselheira da Comissão de Anistia, desligando-se em 2019 após as dificuldades impostas pelo governo Bolsonaro ao órgão. Militou em organizações

após a anistia não figurou como uma questão prioritária, de modo que os militantes não falavam sobre suas experiências e davam os traumas como superados. Não falavam porque não percebiam condições para tal: “as pessoas não queriam saber”.⁶⁸ Notaram somente em grupos de acolhimento não apenas que não costumavam narrar suas experiências, mas também a necessidade de as expressar, de as compartilhar, compreendendo que a experiência vivida não foi individual, mas coletiva.

Levy traz o conceito de *bouderie*, cunhado pela psicanalista Marie-France Cyr, para representar essa forma de utilizar o silêncio como uma violência psicológica. O *bouder* (em português pode ser traduzido como amuado, emburrado, de mau humor) anula o outro através do silêncio, se mantém distante e não envolvido. Assim, a vítima do *bouder* não consegue ressignificar a própria vivência, ou seja, elaborar a intersubjetividade, permanecendo uma lacuna no seu círculo intersubjetivo. Socialmente, isso representa a impossibilidade do atingido político de se colocar e trabalhar a sua memória uma vez que não encontra no outro – seja a sociedade ou o Estado – uma oportunidade de fala em segurança; isto é, um lugar onde o atingido pode expressar e elaborar seus traumas com a garantia de que será ouvido plenamente, sem que seja ignorado.

Seguindo essa linha, sob a perspectiva dos atingidos, Edson Teles percebe duas categorias de silêncios presentes na democracia brasileira a respeito do período ditatorial. A primeira se refere ao silêncio que advém do interior do indivíduo na impossibilidade de narrar o seu trauma, seja por não o compreender, seja por dificuldade de assimilação. A segunda maneira é exterior ao sujeito, isto é, parte de fora para dentro: a ausência da dimensão pública do trauma. É o silêncio a partir da não escuta, negando a oportunidade de compartilhamento e elaboração do trauma; o silêncio que é tomado como ação política, desresponsabilizando a sociedade que não assume suas ações durante a repressão e negando a capacidade de escuta para os atingidos.

(...) no primeiro, o silêncio surge do interior do sujeito que tem relação direta com a ditadura – vítimas, sobreviventes, criminosos, familiares etc. – e impossibilita a narração do incompreensível sofrido, cujo trauma é experimentado no silêncio do

clandestinas, como a Ação Popular (AP) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT, e foi presa política no famoso Presídio Tiradentes, em São Paulo.

⁶⁸ SIPAHI, Rita, **Rita Sipahi (depoimento)**, São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 44.

pensamento. No segundo modo, o silêncio resulta de algo exterior ao sujeito, por meio da ausência de uma dimensão pública de expressão do vivido, implicando falta de responsabilização da sociedade pelos crimes do passado. O silêncio é uma relação social oriunda da oposição entre memória objetiva, mas sem vida, e uma memória subjetiva, presente principalmente no relato privado das vítimas e no discurso contra a impunidade.⁶⁹

As narrativas em torno do passado são silenciadas através do consenso, já que, como operada pela perspectiva dos conservadores, a lógica do consenso mantém a sociedade apática e passiva de maneira que não reconhece os efeitos coletivos do autoritarismo, restando aos atingidos a individualização da questão. Além do consenso, outros fatores favorecem a construção da política pública de silenciamento, como abafar as memórias dissonantes, resultando no que Ricard Vinyes chama de “ideologia da reconciliação”. O surgimento de um projeto político após um litígio advém do diálogo, da negociação entre as partes, buscando-se uma resolução que seja de alguma maneira satisfatória para todos os envolvidos. No caso de uma ideologia, o diálogo não surge e é criada uma memória única que pasteuriza as disputas de narrativa; minimiza os conflitos e os considera como superados. Diferentemente de um projeto político, uma ideologia pretende criar uma nova realidade (ou evitá-la). Dessa forma, a pluralidade das memórias se perde, pois são homogeneizadas sob a retórica da reconciliação.

É um instrumento de assimilação, sua vocação é devorar qualquer elemento antagônico e expandir as certezas absolutas em que se sustenta por meio de ritos e símbolos que supõem uma memória tranquilizadora, em geral a memória de um êxito conseguido após sofrimento e vontade. A ideologia não tem capacidade de diálogo porque não nasce para isso, e a memória por ela criada, a memória administrativa – a “boa memória” – tampouco, porque é deliberadamente única, exclusiva e inclusive ameaçadora, pois em geral adverte que, em caso de não ser aceita, virá o desastre em forma de quebra social (tradução livre).⁷⁰

⁶⁹ TELES, **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**, p. 103.

⁷⁰ “Es un instrumento de asimilación, y su objetivo es devorar cualquier elemento antagónico y expandir las certezas absolutas en que se sostiene a través de ritos e símbolos que suponen una memoria tranquilizadora, por lo general la de un éxito conseguido con voluntad tras cierto sufrimiento. La ideología no tiene capacidad de diálogo porque no nace para eso, y la memoria por ella creada, la memoria administrativa – la <<buena memoria>> - tampoco, porque es deliberadamente única, exclusiva e incluso amenazante, pues por lo general advierte que, en caso de no ser aceptada, sobrevendrá el desastre en forma de quiebra social”. VINYES, *La privatización de la memoria en España y sus consecuencias*, p. 369.

Por sua vez, a ideologia da reconciliação favorece a “cultura do medo”⁷¹, dificultando a elaboração de políticas públicas de memória no Brasil,⁷² sendo esta outra característica da política pública de silenciamento. O terror foi usado como um mecanismo de controle político social – sequestros, torturas, desaparecimentos forçados, mortes etc. – provocando marcas traumáticas na coletividade em que o medo se mantém presente, já que não houve uma reconfiguração da conjuntura política com o fim do regime, perpetuando os traumas na sociedade. Dessa maneira, os fantasmas do passado continuam assombrando e colocando entraves para o prosseguimento do trabalho de elaboração dessa memória traumática. Segundo Carolina Bauer, o fim do regime ditatorial não representou o fim do estado de terror, tampouco a superação dos traumas por ele provocado. As ações políticas dos governos da transição e do início da redemocratização foram afetadas pela permanência dos medos, da mesma forma como a ditadura utilizou o medo como forma de controle político da sociedade. Para ilustrar a continuidade da cultura do medo nos dias atuais, Bauer lança mão da história de Paulo Malhões, um militar torturador que depôs à Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (CEV-Rio) contando detalhes sobre a forma como participou da repressão e seus crimes de ocultação de cadáveres, e, pouco tempo depois, Malhões foi encontrado morto em sua casa após um suposto latrocínio em que os ladrões levaram documentos e um HD externo.⁷³ Trata-se apenas de especulação, uma vez que não foi comprovada a relação com as forças de segurança, porém isso não tira a pertinência da dúvida.

Como efeito da política pública de silenciamento, depara-se com um fenômeno que Vinyes nomeou como “privatização da memória”. Embora a escolha do termo “privatização”⁷⁴ seja questionável, sua definição contempla um movimento observado nas falas dos entrevistados: a “reclusão da memória na esfera privada acarreta a negativa de criar um espaço público de diálogo e ressignificação

⁷¹ “La denominación de <<cultura del miedo>> fue utilizada por el politólogo argentino Guillermo O’Donnell para referirse a las consecuencias psicosociales del terrorismo de Estado. Los investigadores que continuaran desarrollando este concepto observaron que el miedo, a diferencia del régimen dictatorial, no tiene fechas precisas ni acaba tampoco cuando se reanuda la democracia”. BAUER, El miedo y las políticas de memoria en Brasil, p. 408.

⁷² *Ibid.*, p. 404.

⁷³ *Ibid.*, p. 408.

⁷⁴ Trata-se do ato de tornar “privativo”, isto é, particular, restrito, exclusivo. Assim, talvez o termo mais adequado seja “privatividade da memória” ao invés de “privatização da memória”, uma vez que a definição de privatividade é “condição do que é privado, pessoal ou íntimo; vida privada”.

de memórias”.⁷⁵ Quando se torna uma questão estritamente individual, a sociedade não tem participação e se mantém alijada; assim, o Estado nada precisa fazer enquanto atuação pública e o exime de agir em função do conjunto:

Privatizar não é outra coisa que extrair a memória da história e despojá-la de sentido, metê-la na cozinha e anular sua presença do empenho coletivo, evitar o reconhecimento da marca humana nas instituições. (...) O silêncio não era esquecimento, mas sim o resultado de uma privatização da memória, um cenário que não só rompe todos os laços entre indivíduo e história, como também entre responsabilidade e política, o que no meu modo de ver é mais sério, se possível pois reduz os cidadãos a clientes (eleitores?). (tradução livre).⁷⁶

Um exemplo corrente dessa “privatização” é a lei nº 9.140/1995 que instituiu a CEMDP e ditou a forma como seria conduzida a questão da memória da ditadura – e as suas implicações – dali em diante. Apesar do reconhecimento como mortas pessoas desaparecidas por conta de suas atividades políticas ter sido uma demanda e importante vitória para que os familiares seguissem suas vidas em aspectos burocráticos, e apesar de ter criado a CEMDP como um órgão de reconhecimento e localização de pessoas mortas e desaparecida, a lei nº 9.140 também determinou que os esforços voltados para comprovação da perseguição sofrida fossem dos próprios familiares – sem sequer sugerir a abertura de arquivos oficiais aos mesmos.⁷⁷ Ao determinar que o ônus da prova fosse dos requerentes sem indicar a abertura dos arquivos para livre investigação, sem indicar qualquer prevenção à repetição do crime de desaparecimento forçado, o Estado sinalizou que esse assunto deveria continuar na esfera privada, familiar, de modo a não alcançar a coletividade. O Estado optou em manter a discussão circunscrita aos grupos diretamente afetados fazendo com que a identificação da “vítima” recaísse apenas neles, afastando a sociedade do entendimento de ser ela própria uma vítima da ação do estado, não

⁷⁵ VINYES, Sobre vítimas e vazios, ideologias e reconciliações, privatizações e impunidades.

⁷⁶ “Privatizar no es otra cosa que extraer la memoria de la historia y despojarla de sentido, meterla en la cocina y anular su presencia del empeño colectivo, evitar el reconocimiento de la huella humana en las instituciones. (...) El silencio no era olvido sino más bien el resultado de una privatización de la memoria, un escenario que no solo rompe todos los lazos entre individuo e historia, sino también entre responsabilidad y política, lo que a mi modo de ver resulta más grave si cabe, puesto que reduce los ciudadanos a clientes (¿electores?)”. VINYES, La privatización de la memoria en España y sus consecuencias, p. 374–375.

⁷⁷ Sobre isso, José Carlos Moreira da Silva Filho comenta: “É, portanto, um contrassenso o Estado brasileiro, agora, exigir provas documentais quanto a uma perseguição política que ele mesmo promoveu e da qual jamais permitiu que fosse produzido ou viesse à luz algum documento ou registro oficial”. SILVA FILHO, José Carlos Moreira da, O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil, in: RUIZ, Castor Bartolomé (Org.), **Justiça e Memória: para uma crítica ética da violência**, São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009, p. 137.

apenas aqueles que foram atingidos diretamente. Portanto, mais uma vez a sociedade deixa de se perceber como vítima da ditadura e se aparta do debate, enquanto o Estado garante políticas públicas somente aos atingidos diretos e, dessa forma, mantém a matéria num espaço de controle.

A existência da política pública de silenciamento somente é possível em virtude do poder de veto que os militares mantêm desde o fim da ditadura. O governo ditatorial iniciou o plano de transição política em 1974, com a chamada “distensão”, pensada pelo general-presidente Ernesto Geisel e seu ministro chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva. A estratégia da “distensão” visava conduzir a transição política sem maiores danos aos militares no processo de abertura, como impedir uma oposição civil que mobilizasse responsabilização de agentes e até mesmo controlar o compasso das mudanças políticas. Esse controle foi exercido durante a elaboração da Lei de Anistia que surgiu como uma demanda das ruas, dos movimentos sociais de atingidos políticos, e foi capturado pelo governo ditatorial para garantir a impunidade aos agentes repressores. A lei orientou todo o processo de redemocratização no Brasil de modo que seus efeitos se estendem até o presente momento, seja por impedir a persecução penal dos agentes públicos que cometeram crimes contra a humanidade, seja por servir como barreira para o avanço de medidas de justiça de transição no país – considerando sua importância, o próximo capítulo será dedicado exclusivamente a discutir a centralidade da Lei de Anistia no processo político brasileiro. Com a predominância da perspectiva dos conservadores, isto é, da reconciliação via esquecimento, a Lei de Anistia tornou-se um assunto interdito e, nas poucas vezes em que entrou na agenda política, foi censurado pelo veto militar.⁷⁸

De acordo com Maria Celina D’Araujo, o poder de veto dos militares é garantido pela larga autonomia das três armas mantida após a ditadura, por uma sociedade com baixos níveis de respeito aos direitos humanos e o pouco interesse dos governos pelo tema das Forças. A autonomia é percebida na capacidade desses atores enquanto unidade política em garantir seus interesses corporativos, como orçamento público, previdência, educação das escolas militares etc. A autora aponta que o primeiro governo civil, de José Sarney, foi uma tutela militar que diminuiu

⁷⁸ D’ARAÚJO, O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil, p. 575.

no decorrer dos governos seguintes, porém a autonomia dos militares para deliberar sobre seus interesses permaneceu inalterada. O conturbado mandato de Fernando Collor de Mello os enfrentou ao redefinir instituições (como a extinção do Serviço Nacional de Informações - SNI), porém em quadro de instabilidade generalizada. Já os demais governos civis, adotou-se uma lógica de que as Forças não reagiriam se os governantes não tratassem de temas “delicados”, assim, sem o risco iminente de ruptura institucional, prescindiu-se de uma política de controle civil.⁷⁹ Esse acordo tácito foi rompido somente durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, no qual setores do Executivo, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia, conduziram questões do processo de acerto de contas, mas, “não por acaso, foi também nesse governo que mais concessões foram feitas à autonomia militar”.⁸⁰

D’Araújo elenca três episódios em que o poder de veto dos militares tornou-se mais evidente. O primeiro deles foi o que provocou a queda do ministro da Defesa, José Viegas, em 2004. Naquele ano, foi divulgada a foto do jornalista Vladimir Herzog enforcado numa cela e este documento acendeu a discussão sobre a existência de documentos secretos e, especialmente, sobre os crimes da ditadura. Sem consultar o Ministério da Defesa, o Exército publicou uma nota defendendo e justificando o golpe de 1964 e a repressão que se seguiu; dizia não haver “mudança de posicionamento e convicções em relação ao que aconteceu naquele período histórico” e que discussões sobre o passado reavivam “revanchismos” e “a nada conduzem”.⁸¹ A nota provocou embaraço no governo petista – governo este composto de quadros oriundos da militância política – e, após intenso diálogo com representantes das armas, optou-se por uma nota de retratação do comandante do Exército na qual reafirmava o compromisso da instituição com a democracia. Porém, a discussão permaneceu no que tange à abertura dos arquivos da repressão. Essa polêmica, segundo D’Araújo, foi o limite para a demissão do ministro José Viegas, que foi substituído pelo vice-presidente, José Alencar, ou seja, uma maneira de “prestigiar as Forças Armadas, preservar sua autonomia e mantê-las fora do debate governamental”.⁸²

⁷⁹ *Ibid.*, p. 586.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 587.

⁸¹ *Ibid.*, p. 588.

⁸² *Ibid.*, p. 590.

O segundo episódio trata-se da audiência pública promovida pelo Ministério da Justiça sobre a reinterpretação da Lei de Anistia, bem como as declarações do ministro Tarso Genro de que “a anistia não é um esquecimento”. Em meio à tensão, Genro argumentava que a responsabilização dos torturadores não seria revanchismo, pois o próprio governo ditatorial não permitia legalmente que houvesse tortura. Já a audiência, intitulada “Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos Durante o Estado de Exceção no Brasil”, foi realizada para discutir a viabilidade de responsabilização de agentes públicos envolvidos com a repressão, sendo a primeira vez que o Estado discutiu abertamente a possibilidade de julgar os torturadores. Como resultado dessa audiência, a Ordem dos Advogados do Brasil submeteu uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a legalidade da Lei de Anistia. As Forças Armadas consideraram a audiência uma ofensa, até porque não contou com a presença de representantes das armas ou favoráveis à manutenção da interpretação da lei. Em reação, realizaram um evento com os clubes Militar, Naval e Aeronáutico para discutir os “alcances e consequências” da Lei de Anistia. Nesse momento, o ministro da Defesa Nelson Jobim entra em cena novamente para apaziguar os ânimos dos militares e para evitar que os oficiais da ativa fossem punidos por se manifestarem politicamente. Assim, em cerimônia no Palácio do Planalto, Jobim rejeitou a possibilidade de punição aos comandantes das Forças. Concomitantemente, o presidente Lula determinou aos ministros Genro e Paulo Vannuchi a não tratarem do tema publicamente: “mais uma vez, as Forças Armadas saíam vencedoras: o presidente da República vetou o debate”.⁸³

O terceiro ato destacado por D’Araújo refere-se à Comissão Nacional da Verdade (CNV). A divergência entre o governo e os militares intensificou em dezembro de 2009, quando foi publicado o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), no qual havia a proposta de criação da CNV. Inclusive, foi nesse episódio que Nelson Jobim e Paulo Vannuchi protagonizaram um conflito público, representando respectivamente o Ministério da Defesa e a SEDH. Tornando-se uma crise institucional, os comandantes militares ameaçaram entregar

⁸³ *Ibid.*, p. 592.

seus cargos, bem como o próprio Jobim – movimento este considerado uma chantagem política por alguns⁸⁴ –, configurando como um exercício do poder de veto dos militares,⁸⁵ posto que em maio do ano seguinte (2010, ano eleitoral), o governo federal publicou um novo decreto em que ratificou os pontos de atrito no PNDH-3. Os setores militares se agitaram novamente em novembro de 2011, quando a CNV foi criada efetivamente, e acentuou em fevereiro de 2012 em razão da declaração a favor da revisão da Lei de Anistia por parte de duas ministras. Oficiais da ativa e da reserva reagiram por meio do Clube Militar com uma nota crítica à presidenta Dilma Rousseff por não repreender as ministras, demonstrando seu consentimento. A presidenta solicitou ao ministro da Defesa, Celso Amorim, que a nota fosse retirada – o que ocorreu –, porém o Clube Militar protestou em nova nota afirmando que o ministro não tinha legitimidade para o cargo e que a presidenta era despreparada. A pedido de Dilma, o ministro lidou com a situação silenciosamente e ordenou aos comandantes que aplicassem a disciplina militar internamente.⁸⁶

Embora a comissão tenha sido criada e instalada, para D’Araújo, nessa batalha, os militares saíram vencedores. A CNV não teve poder de julgamento e, apesar de poder convocar qualquer indivíduo para prestar depoimento, não havia previsão de sanção para o que não colaborassem.⁸⁷ Já para Marcelo Torelly, a CNV desafiou o poder de veto dos militares, uma vez que sua atuação foi independente do Poder Executivo e não teve representante das Forças entre seus membros, como ocorre com a Comissão de Anistia e com a CEMDP. Esses pontos, segundo o autor, configuraram uma ruptura com tradição da transição controlada e um importante passo para eliminar o *veto power*⁸⁸ – importante mencionar que o artigo de Torelly foi publicado em 2018, portanto antes do governo do ex-capitão do Exército Jair Bolsonaro.

Feitas essas considerações, observa-se que a política pública de silenciamento é constituída basicamente por quatro aspectos que interagem e se retroalimentam:

⁸⁴ SCHNEIDER, Nina, Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, **Iberoamericana**, v. XI, n. 42, p. 164–170, 2011.

⁸⁵ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission.

⁸⁶ D’ARAÚJO, O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil, p. 593.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 9.

silenciamento do atingido, ideologia da reconciliação, privatização da memória e poder de veto dos militares. Os atores da perspectiva conservadora mobilizam cada um desses aspectos intencionalmente, logo a predominância dessa perspectiva ao longo do processo de acerto de contas brasileiro possibilitou a consolidação do silenciamento e paralelamente foi por ele fortalecida. Resta, então, o questionamento: quais instrumentos poderiam ser operados para enfrentar o silenciamento? Durante a fase anamnésica, como já exposto, houve um ponto de inflexão na resposta das demandas por memória e verdade pelo Estado, configurando período em que foi constituída e executada uma política pública de memória – esse assunto será abordado no quarto capítulo. Veremos agora, porém, de que forma é possível observar concretamente o efeito da política pública de silenciamento para impedir o desenvolvimento de políticas de tratamento do passado autoritário.

1.4.1

Impedir acesso aos arquivos como uma ação concreta da política pública de silenciamento

A intencionalidade da política pública de silenciamento se manifesta em ações concretas, como por exemplo a ocultação dos acervos produzidos pelas Forças Armadas durante a ditadura. Os governos militares mantiveram um elevado grau de burocratização da repressão em vista da manutenção da legalidade autoritária,⁸⁹ conseqüentemente o Estado produziu grande quantidade de documentos. Em 1989, tendo em vista o pleito presidencial que entre dois candidatos abertamente a favor da extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) – Fernando Collor de Mello e Luís Inácio Lula da Silva –, o SNI montou um grupo de trabalho para fazer uma triagem da documentação, avaliar o que poderia ser utilizado contra os agentes públicos numa eventual mudança política e, então, destruir o que os comprometesse.⁹⁰ A triagem também ocorreu em parte dos acervos das Forças Armadas, no qual alguns documentos foram destruídos e outros

⁸⁹ PEREIRA, Anthony W., **Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina**, [s.l.]: University of Pittsburgh Press, 2005.

⁹⁰ FIGUEIREDO, Lucas, **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura**, 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 52.

ocultados, enviados ao Estado-Maior das Forças Armadas.⁹¹ Em 1993, o ministro da Justiça, Maurício Corrêa, do governo do presidente Itamar Franco, determinou que as Três Armas manifestassem informações sobre os desaparecidos políticos. Os militares apresentaram relatórios em que omitiram dados e, para tal, difundiram um discurso no qual a ausência de informações se devia a rotineiras operações de limpeza de arquivo onde os documentos secretos foram eliminados.⁹² Ora, a destruição de documentos classificados como sigilosos demanda uma política de acervo em que são determinados os procedimentos para tal, como qual autoridade poderia indicar a eliminação do material e apresentação de termos de destruição relatando tudo que foi extinto, portanto permanece um rastro burocrático que indica o seu destino. Assim, temos por um lado um movimento de eliminação de provas das operações repressivas e, por outro, de ocultação dessas provas. Segundo alguns pesquisadores, a versão dos militares não corresponde com a realidade, basta observar o cotejamento das “aparições” de documentos sigilosos na mídia,⁹³ além da prática de eliminação seletiva de documentos secretos registrada em inventários.⁹⁴ Seja como for, de acordo com a prática burocrática dos militares, o processo de eliminação passaria por algumas etapas⁹⁵ – elas próprias documentadas – de modo que não haveria alternativas: “ou [os militares] apresentavam registros de destruição dos acervos sigilosos, ou assumiam que os arquivos tinham sido eliminados sem o cumprimento dos requisitos legais, o que poderia sugerir a intenção deliberada de destruir provas”.⁹⁶

A prática de ocultação e eliminação de documentos por parte dos militares impacta sobremaneira as medidas de memória, verdade e justiça. Esse material fabricado pelo Estado com objetivo exclusivo de subsidiar atividades repressivas no decorrer da ditadura, adquire novo significado no regime democrático: por meio

⁹¹ *Ibid.*, p. 53.

⁹² *Ibid.*, p. 65.

⁹³ JOFFILY, Mariana, Direito à informação e direito à vida privada: os im passes em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira, **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 25, n. 49, p. 129–148, 2012.

⁹⁴ FIGUEIREDO, **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura.**

⁹⁵ “1. Um militar solicitava autorização para destruição de um documento; 2. O pedido era submetido a um parecer; 3. Com o parecer positivo, era expedida a autorização para a destruição; 4. Com base na autorização obtida, fazia-se então um pedido efetivo de destruição; 5. Após a eliminação do documento, era lavrado um termo de destruição; 6. Dependendo do caso, eram feitos outros registros do expurgo”. *Ibid.*, p. 100.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 100–101.

desses documentos são comprovadas as responsabilidades das ações repressivas, é o chamado “efeito bumerangue”.⁹⁷ Por exemplo, na criação da CEMDP em 1995, o ônus da prova para solicitar reconhecimento e indenização dos mortos e desaparecidos recaiu aos familiares, porém, sem acesso aos arquivos militares remanescentes. Em dezembro de 2002, dias antes de passar a faixa presidencial ao seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso baixou um decreto prolongando os prazos de sigilo de documentos oficiais, inaugurando a possibilidade de sigilo de prorrogação ilimitada para os ultrassecretos.⁹⁸ O texto do decreto foi escrito pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), sob o comando do general Aberto Cardoso.⁹⁹ Nos anos 1990, após intensa pressão dos movimentos sociais, alguns arquivos das polícias políticas estaduais foram entregues para centros de custódia; em 2005, os arquivos do Conselho de Segurança Nacional (CSN), da Comissão Geral de Investigações (CGI) e do Serviço Nacional de Informações (SNI) foram encaminhados para o Arquivo Nacional e estão disponíveis para consulta, porém os acervos estritamente militares, isto é, das unidades de informação das Armas, como o Centro de Informações da Marinha (Cenimar), o Centro de Informações do Exército (CIE) e o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA), bem como os Destacamentos de Operação de Informações - Centros de Operações de Defesa Interna (Doi-Codi) permanecem inacessíveis.

Mais uma vez um importante personagem surge no Executivo como respaldo das Forças: Nelson Jobim, como ministro da Defesa, em março de 2010, enviou uma carta à então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, corroborando com a versão dos militares de que os arquivos teriam sido destruídos em operações de limpeza rotineiras.¹⁰⁰ Essa carta foi enviada em sigilo no contexto do julgamento do Brasil no caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) na Corte Interamericana de Direitos Humanos, somando a pressão dos familiares e do Ministério Público. Portanto, representou um apoio à resistência das Forças em meio ao alto escalão do

⁹⁷ QUINTANA, Antonio González, **Archives of the security services of former repressive regimes**, Paris: UNESCO, 1997, p. 5–6.

⁹⁸ Decreto nº 4553, de 27 de dezembro de 2002.

⁹⁹ JOFFILY, Direito à informação e direito à vida privada: os im passes em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira, p. 135–136.

¹⁰⁰ FIGUEIREDO, **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura**, p. 95–96.

governo civil – que, inclusive, coordenava o Grupo de Trabalho Tocantins (GTT), responsável por localizar e identificar os remanescentes dos desaparecidos no Araguaia.¹⁰¹

A legislação da política de arquivos nacional recebeu um grande avanço com a Lei de Acesso à Informação (LAI), publicada junto à lei de criação da Comissão da Verdade (nº12.528/2011), em que reduziu o tempo de sigilo dos documentos classificados, permitindo apenas uma renovação. Entre as demandas das entidades da sociedade civil para a CNV, estavam a abertura irrestrita dos arquivos da repressão e o esforço de justiça, ou seja, que os oficiais das três armas fossem ouvidos e julgados pelos seus atos. Segundo Heloisa Greco, era imperativo que se fosse “atrás de quem sabe” que, no caso, seriam os generais e eles deveriam “ser cobrados mais do que ouvidos!”.¹⁰² Na mesma linha, o advogado de presos políticos, Modesto da Silveira,¹⁰³ compreende que a abertura irrestrita dos arquivos da repressão é fundamental para que a sociedade conheça os acontecimentos do passado e, assim, possa evitar a repetição dos mesmos erros. Somente assim poderia “evitar que os golpistas de ontem sejam os mesmos golpistas de hoje e possam ser os mesmos de amanhã”.¹⁰⁴ Aumentando a expectativa dos movimentos, o quarto artigo da lei nº 12.528 que instaurou a CNV determina que os servidores públicos e militares teriam o dever de colaborar com a comissão caso requisitado o auxílio de entidades e órgãos públicos, no entanto, durante o seu funcionamento, a comissão enfrentou resistência dos setores militares.

Em 2011 o jornalista Leonel Rocha teve acesso a microfilmes com documentação do serviço de inteligência da Marinha (Cenimar), datada de 1972 e 1973, contando com informações sobre a microfilmagem de mais de um milhão de páginas de documentos. Dois anos depois, o jornalista colocou o material à

¹⁰¹ Grupo criado pelo Ministério da Defesa em 2009. Dois anos depois, foi reestruturado como Grupo de Trabalho Araguaia (GTA), sob a coordenação da SEDH, em razão da condenação do país na Corte IDH.

¹⁰² GRECO, **Helóisa Greco (depoimento)**, p. 25.

¹⁰³ Antônio Modesto da Silveira (1927-2016), advogado, ex-presos político, foi deputado federal pelo PMDB entre 1979 e 1983. Atuou como advogado de presos políticos durante a ditadura, foi um dos fundadores do Conselho Brasileiro pela Defesa da Paz (Condepaz) e membro do Conselho Mundial da Paz.

¹⁰⁴ SILVEIRA, Antônio Modesto da, **Antônio Modesto da Silveira (depoimento)**, Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011, p. 18.

disposição da CNV que, por sua vez, enviou a um grupo de historiadores,¹⁰⁵ bem como ao setor de microrreprodução da Biblioteca Nacional para atestar a autenticidade e valor histórico dos microfílm. Comprovados os “fortíssimos indícios de autenticidade”, os membros da CNV teriam se reunido com a presidenta Dilma – segundo entrevista do comissionário José Paulo Cavalcanti a Lucas Figueiredo – e solicitado esclarecimentos a respeito do material. A presidenta enviou a demanda para a Casa Civil que seguiu ao Ministério da Defesa e este conduziu às três armas. As respostas dos oficiais foi a versão que mantêm há décadas apesar da flagrante incoerência: os arquivos foram destruídos em operações de limpeza rotineiras.¹⁰⁶ Não houve contestação por parte do Executivo.

Além desse significativo episódio, a comissão enfrentou dificuldades de colaboração por parte dos militares, recebendo respostas negativas ou insuficientes que geraram pouco resultado. Como consta no relatório, essas recusas há cinquenta anos impedem “que sejam conhecidas circunstâncias e autores de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar”.¹⁰⁷ Nas palavras de Joffily:

O amplo acesso aos arquivos da ditadura poderia, por conseguinte, abrir uma via para uma inversão de sentido, substituindo a lógica da suspeição pela lógica da democracia. O conteúdo dessa documentação sensível deixaria o locus do privado, que lhe é inapropriado, passando a ser examinado sob a ótica mais adequada de um quadro público de violação dos direitos humanos pelos agentes do Estado em um contexto de ditadura militar.¹⁰⁸

Ante ao exposto, é possível observar a atuação deliberada dos militares para a ocultação dos documentos por eles produzidos que hoje não apenas comprovariam os crimes contra os direitos humanos cometidos no decorrer da ditadura, como também possibilitaria elucidar os casos de assassinatos políticos e desaparecimentos forçados praticados pelos agentes públicos no período. Portanto, não é despropositado afirmar que, ao ocultar essas fontes probatórias, os militares promovem o silenciamento intencionalmente a fim de protegerem-se das

¹⁰⁵ José Murilo de Carvalho, Daniel Aarão Reis Filho e Ângela de Castro Gomes. Ver em: RIBEIRO, Ewerton Martins, Backup da história, **Boletim UFMG**, 1913. ed. 2015.

¹⁰⁶ FIGUEIREDO, **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura**, p. 114–122.

¹⁰⁷ BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 3**, Brasília: CNV, 2014, p. 29.

¹⁰⁸ JOFFILY, Direito à informação e direito à vida privada: os im passes em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira, p. 143.

consequências. Para tal, a perspectiva dos conservadores ocupa um espaço fundamental, pois através dela civis como Nelson Jobim cancelam a narrativa dos militares e mantêm persistentemente a política pública de silenciamento.

1.5.

O passado que passa: uma política pública para trabalhar a memória

Em 2010, Rodrigo Patto Sá Motta e Adriano Cerqueira realizaram um *survey* em quatro estados brasileiros (DF, MG, PE, PB) cuja primeira pergunta era: “O que aconteceu na política brasileira em 1964?”. Apenas 10% a 20% dos entrevistados responderam à pergunta de maneira satisfatória – referindo ao golpe, revolução ou ditadura. A conclusão da pesquisa foi que “mais de 60% dos entrevistados nessa pesquisa não tinham memória nem conhecimento sobre o crucial período vivido pelo país entre 1964 e 1984”.¹⁰⁹ Já D’Araújo cita uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012 cujos resultados apontam que naquele momento “42,9% dos brasileiros nunca tinham ouvido falar na Lei de Anistia, 31,9% ouviram falar mas não sabiam do que se tratava e apenas 24,3% sabiam o seu conteúdo”.¹¹⁰ Esses dados não estão atualizados, mas se pode inferir como efeitos da política de silenciamento na sociedade brasileira, além de uma urgência na necessidade de trabalhar a memória traumática do período ditatorial.

Como expressa Elizabeth Jelin, esse trabalho da memória põe o indivíduo numa posição ativa e produtiva, coloca-o num papel de agente de transformação, agregando valor. Assim, tratar do trabalho da memória resulta em incorporá-la àquilo que transforma e se posiciona ativamente sobre e no mundo social. Dentro do aspecto coletivo, trabalhar essa memória incorre da adversidade de superar as repetições, os esquecimentos e os abusos políticos, distanciando-se e

¹⁰⁹ MOTTA, Rodrigo Patto Sá, Os lugares dos historiadores e da história na sociedade brasileira: Conferência de abertura do XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis, **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, v. 9, n. 22, 2017, p. 327–328.

¹¹⁰ D’ARAÚJO, Maria Celina, Limites políticos para a transição democrática no Brasil, *in*: CARLOS FICO; ARAUJO, Maria Paula Nascimento; GRIN, Mônica (Orgs.), **Violência na história: memória, trauma e reparação**, Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 40.

simultaneamente promovendo “o debate e a reflexão ativa sobre esse passado e seu sentido para o presente/futuro”.¹¹¹ Segundo a autora, alguns fatos vividos no passado têm implicações no presente que não dependem da vontade, da consciência, da agência ou da estratégia dos atores. É o caso de perder uma guerra, por exemplo. Nesses processos, a memória do passado invade o presente, porém não de modo ativo, ou seja, não é objeto de trabalho. Não há pessoas que trabalham sobre a memória desse passado, não há a presença de pessoas ativas em processos de transformação simbólica e elaboração desse passado.

Jelin acrescenta ainda que a ligação do sujeito com o passado – em particular em casos traumáticos – pode provocar um retorno permanente desse passado; uma repetição e a incapacidade de se descolar do objeto perdido. O passado não se distancia, que reaparece e se insere no presente como um “intruso”, o que pode provocar uma situação duplamente perigosa: um “excesso de passado” (em que o passado é revisitado compulsivamente sem a devida elaboração) e a um “esquecimento seletivo” (em que a memória é politicamente manipulada). Para se afastar dessa situação de retorno permanente, é necessário “trabalhar” essa memória, ou seja, “elaborar, incorporar memórias e recordações ao invés de reviver e atuar”.¹¹² Assim, no caso da sociedade brasileira, sua herança autoritária não é trabalhada e essa memória não assume espaço na dimensão pública. Em conjunto, a perspectiva conservadora impede essa narrativa de se ampliar, silenciando ao se negar a ouvir ou a falar sobre o trauma advindo da ditadura – o que contribui para a ausência de responsabilização. Dessa maneira, o consenso reprimiu a elaboração da memória traumática do passado autoritário, negando o processamento de compreensão desse passado.

Ao narrar sua experiência como terapeuta em espaços de atendimento psicossocial de vítimas da violência do Estado, Vera Vital Brasil,¹¹³ ex-perseguida política, militante e psicanalista, detalha algumas das nuances do trabalho da memória, isto é, o processo em que os atingidos políticos enfrentam na elaboração

¹¹¹ JELIN, Elizabeth, **Los trabajos de la memoria**, Madrid: Siglo XXI de España Editores : Social Science Research Council, 2002, p. 16.

¹¹² *Ibid.*, p. 15.

¹¹³ Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presa política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

do seu próprio passado. Via iniciativa dos movimentos sociais da sociedade civil, foram criados espaços seguros de escuta para que os atingidos pudessem expressar as suas experiências, como o caso do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça, no Rio de Janeiro. Segundo Vera, entre eles havia uma urgência de fala: “nos primeiros meses desse trabalho do Coletivo, as pessoas estavam muito inquietas para falarem sobre aquilo que tinham vivido e ocupavam muito o tempo dos encontros com os seus depoimentos pessoais”.¹¹⁴ Como uma política de reparação moral no âmbito institucional, a Comissão de Anistia promoveu o projeto Clínicas do Testemunho para atendimento psicossocial entre 2012 e 2016. Vera Vital Brasil também foi uma das terapeutas do projeto e comenta sobre o impacto desse tipo de ação, sobretudo o seu efeito reparatório, especialmente ao permitir que os atingidos possam elaborar os seus traumas individual e coletivamente. Frases como “eu me dei conta que eu nunca falei a respeito disso”¹¹⁵ surgiram entre os atingidos nos grupos de acolhimento, onde era possível uma troca entre os indivíduos de modo a perceberem seus testemunhos como uma prática coletiva:

As pessoas começam a se sentir mais fortalecidas, quando ouvem umas às outras e retiram de si aquilo que foi vivido muito individualmente e de forma privatizada, e começam a criar um plano, também, de coletivização dessa experiência e, na medida em que um fala, o outro puxa um fio da meada, diz: “Epa! Comigo também aconteceu isso”, “Ah, comigo não aconteceu isso”. Tem aí uma reverberação de um para o outro que é muito interessante para esse público que ficou tão marcado por essas histórias de violência, do terror do Estado.¹¹⁶

Portanto, a criação de espaços seguros de fala e escuta em que os afetados possam expressar suas dores decorrentes da violência do Estado é um ponto fundamental para impedir o silenciamento. O testemunho adquire nesse contexto um papel relevante não apenas para a compreensão pública de determinado período da história política do país, mas também possui uma função de reparação do sujeito. Para Vera, o testemunho ajuda a dignificar o sujeito teve sua dignidade humana quebrada durante a violência sofrida, assim, quando esse mesmo sujeito se expressa frente ao Estado, ele restabelece ao Estado tudo aquilo que foi vitimado.¹¹⁷ Dessa forma, o atingido recupera a sua capacidade de fala, além de recuperar uma parte nebulosa da sua história sobre a qual trouxe para si a responsabilidade da violência

¹¹⁴ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 87–88.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 98.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 130–131.

sofrida, quando o responsável é o Estado violento. Por fim, ao criar espaços de escuta, o Estado democrático desenvolve uma política de memória em que tem a reparação moral como resultado direto, a dimensão da reparação ocorre “exatamente quando o Estado assume o compromisso e assume a responsabilidade de acolher aquilo que aconteceu, ouvir aqueles que foram atingidos e permitir que haja uma dignificação daquele que sofreu os horrores”.¹¹⁸

Tendo em mente a importância de políticas para o trabalho da memória, passemos agora à discussão sobre o que constitui uma política pública de memória. Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou a resolução nº 3/2019 dispoendo sobre “Princípios sobre Políticas Públicas de Memória nas Américas”. O documento observa que as políticas públicas de memória fazem parte das obrigações estatais de prover ações de verdade, justiça, reparação e medidas voltadas à não repetição das graves violações de direitos humanos; destacando a obrigação de reparar integralmente os danos e o direito das vítimas e familiares de conhecer a verdade sobre as circunstâncias dessas violações. Aponta que é obrigação dos estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) de dispor de meios para garantir o direito à verdade, bem como evitar a repetição das violações. E, assim, define política pública de memória da seguinte maneira:

Entende-se por políticas de memória pública as diferentes intervenções, amparadas em provas documentais e testemunhais, e forjadas com a participação das vítimas e da sociedade civil, que estão fadadas ao reconhecimento estatal dos fatos e de sua responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos ocorridas, a reivindicação e preservação da memória e dignidade das vítimas, a divulgação e preservação da memória histórica e a promoção de uma cultura de direitos humanos e democracia orientada para a não repetição desses acontecimentos (tradução literal).¹¹⁹⁻¹²⁰

Apresentando ainda a distinção de iniciativas de memória que seriam intervenções de caráter educativo, cultural ou de outra natureza, estatais ou não,

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 131.

¹¹⁹ CIDH; OEA, Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, **Resolución 3/2019**, p. 14, 2019, p. 3–4.

¹²⁰ “Se entiende por políticas públicas de memoria a las distintas intervenciones, sustentadas en evidencia documental y testimonial, y forjadas con la participación de las víctimas y sociedad civil, que se encuentran abocadas al reconocimiento estatal de los hechos y de su responsabilidad por las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas, la reivindicación y conservación de la memoria y dignidad de las víctimas, la difusión y preservación de la memoria histórica y a la promoción de una cultura de derechos humanos y democracia orientada a la no repetición de los hechos”

orientadas a promover os objetivos das políticas públicas de memória.¹²¹ Por fim, o documento indica 16 princípios, divididos em princípios gerais, iniciativas de memória, sítios de memória e arquivos. Entre os princípios gerais, destacamos os três primeiros: o i) trata-se da obrigação do Estado em garantir uma “abordagem integral da memória” que envolva busca por verdade, justiça e reparações; o princípio ii) versa sobre a participação das vítimas no processo de elaboração e execução das políticas públicas de memória, afirma que o Estado deve garantir o envolvimento das vítimas em todas as etapas, bem como garantir os meios para que possam participar sem dificuldades; e o princípio iii) indica a obrigação do Estado de desenvolver estratégias para difusão e sensibilização da sociedade civil de modo a estimular seu envolvimento com a criação de políticas públicas de memória.

Seguindo na mesma direção, o verbete “*Política Pública de la Memoria*”, no *Diccionario de la Memoria Colectiva*,¹²² apresenta a seguinte definição: “a ação deliberada por parte dos governos e outros atores políticos de criar a memória coletiva, isto é, preservar, transmitir e pôr em valor a lembrança de determinados aspectos do passado considerados especialmente significativos ou importantes” (tradução livre).¹²³ É uma ação deliberada do Estado, algo que faz parte da agenda pública – seja temporariamente, seja permanentemente. Como exemplos, há a criação de arquivos, museus e centros de documentação; reformulação de currículos escolares; realização de comemorações em datas simbólicas etc. São múltiplas as possibilidades de políticas públicas de memória, mas todas possuem um mesmo objetivo: “reconhecer a existência sistemática da violação de direitos humanos por parte dos Estados” (tradução livre).¹²⁴

A relevância das políticas de memória no contexto da redemocratização sobressai conforme o Estado assume, ao lembrar e reparar, sua responsabilidade quanto aos crimes cometidos contra os opositores, que ali exerciam direitos de resistência. E, também, assume um esforço no sentido de consolidar uma narrativa de não-repetição. Dessa maneira, para o desenvolvimento de políticas públicas de

¹²¹ CIDH; OEA, Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, p. 4.

¹²² BAUER, Caroline Silveira, Política Pública de la memoria, in: VINYES, Ricard (Org.), **Diccionario de la memoria colectiva**, 2. ed. Barcelona: Editorial Gedisa, 2018.

¹²³ “La acción deliberada por parte de los gobiernos u otros actores políticos con el objeto de crear la memoria colectiva, es decir, preservar, transmitir y poner en valor el recuerdo de determinados aspectos del pasado considerados especialmente significativos o importantes”.

¹²⁴ “Reconocer la existencia sistemática de la violación de los derechos humanos por parte de los Estados”.

memória, é fundamental o reconhecimento por parte do Estado da existência de violações de direitos humanos e do silenciamento institucional em torno dessas experiências.¹²⁵ Esse reconhecimento não surge espontaneamente na transição política ou no regime democrático já instalado; de acordo com Ricard Vinyes, a gestão da memória do passado autoritário surge apenas em resposta a demandas civis – demandas estas que variam conforme manifestações de medo, de vingança ou pela ausência de amparo institucional e o demandado não seria estritamente verdade ou justiça, mas um reconhecimento do atuar político e seus efeitos, como o espaço para testemunhar.¹²⁶

Assim, a gestão da memória não é parte natural do sistema democrático, mas está relacionada à qualidade da democracia. O autor esclarece que por qualidade entende o pleno funcionamento do sistema de garantias que o Estado oferece ao cidadão a fim de que sintam bem-estar, que tenham percepção de viver bem. Essa qualidade, porém, não está relacionada diretamente a uma democracia consolidada – que seria um Estado democrático não suscetível à ruptura institucional – podendo estar consolidada sem que haja garantias aos cidadãos. Portanto, conclui que quem pede por “memória” o faz para viver melhor e, se o Estado não garante esse direito, a qualidade da democracia diminui.¹²⁷ E, para que esse direito seja garantido, é preciso formular uma política pública que o assegure e incite o seu exercício, tendo por missão a garantia da participação de todos os interessados na construção da memória pública, isto é, na imagem do passado que é publicamente construída.¹²⁸

As políticas públicas de memória devem ter como foco a comunidade que passou pelos eventos objetos da rememoração, como aponta Denise Friedrich, “pois é ela a credora da memória que gera identidade cultural”.¹²⁹ A autora comenta que, ao trabalhar a memória através de políticas públicas, o Estado estimula um cenário mais favorável à inclusão e proteção. Nessa mesma linha, Roberta Baggio comenta

¹²⁵ CAMARGO, Alessandra Lopes, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017, p. 50.

¹²⁶ VINYES, Ricard, Memoria, democracia y gestión, **História e Perspectivas**, n. 54, p. 11–22, 2016, p. 12–13.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁹ FRIEDRICH, Denise Bittencourt, Democracia e memória: elementos para uma política de memória no Brasil, in: FRIEDRICH, Denise Bittencourt; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.), **Imbricações políticas e jurídicas na constituição da verdade, memória e justiça de transição no Brasil**, Santa Cruz do Su: EDUNISC, 2013, p. 30–48.

sobre a necessidade do debate transgeracional concernente ao direito à memória pois à medida que as novas gerações têm acesso aos fatos passados, a luta pela não-repetição das arbitrariedades do Estado se intensificam: “Ao vivenciar as oportunidades de acesso à memória, as novas gerações assumem a luta por justiça contra as violações do passado e se colocam do lado dos que optaram por resistir a um Estado opressor, praticando o ideal de alteridade em colocar-se do lado do outro”.¹³⁰

As novas gerações têm a capacidade de atribuir sentidos diversos às memórias que são expostas e permanecem acessíveis, além do potencial transformador de ações políticas fruto das interações e compartilhamento de experiências. Para Baggio, o conhecimento dos eventos passados em livre acesso às gerações do presente e do futuro pode se tornar uma “peça imprescindível de empoderamento do processo transicional”, uma vez que a atuação em conjunto para defesa de ideais de justiça e suas demandas, pode agregar força às reivindicações por justiça das gerações anteriores.¹³¹ Ao garantirem o direito à memória e à verdade, as políticas públicas de memória contribuem para que as gerações do presente possam escolher viver sob uma democracia que acima de tudo as incluam inteiramente, e que dela possam cobrar.

No caso brasileiro, considerando a definição apresentada por Bauer de política pública de memória, é possível identificar as ações de memória produzidas e executadas durante a fase anamnésica como um esforço de diferentes atores da administração pública – especialmente a SEDH, a Comissão de Anistia e o Ministério da Justiça – empenhados deliberadamente a tratar aspectos do passado, configurando uma agenda pública. Dessa maneira, os projetos como Marcas da Memória, Caravanas da Anistia, Memórias Reveladas, a publicação do livro Direito à Memória e à Verdade, Clínicas do Testemunho, dentre outros que serão abordados detalhadamente nos próximos capítulos, são individualmente políticas e medidas de memória, verdade e reparação, mas se observadas conjuntamente, constituem uma política pública de memória levada a cabo pelo Executivo federal.

¹³⁰ BAGGIO, Roberta Camineiro, Marcas da Memória: a atuação da Comissão de Anistia no campo das políticas públicas de transição no Brasil, **Ciências Sociais Unisinos**, v. 48, n. 2, p. 111–118, 2012, p. 113.

¹³¹ *Ibid.*, p. 112.

Nesta pesquisa, entendemos que “política de memória” e “política pública de memória” são conceitos diferentes. Uma política pública de memória, sendo uma política pública, envolve planejamento e execução por parte de esferas governamentais articuladas com um objetivo específico, enquanto política de memória seria uma ação individual não articulada sistematicamente em um conjunto para determinado fim. Assim, no caso aqui abordado, os projetos Marcas da Memória e outros, considerados separadamente, constituem políticas de memória; quando considerados conjuntamente, compõem uma política pública de memória.

Seguindo essa lógica, a criação das comissões de reparação não estaria inserida na política pública de memória; pelo contrário, a opção pela reparação exclusivamente financeira sob a qual as comissões foram constituídas, provocou um processo de individualização da questão, servindo para a privatização da memória, conforme pretendido pelos atores da perspectiva dos conservadores. Ademais, a Lei dos Mortos e Desaparecidos (nº 9.140/95) que criou a CEMDP não poderia ser considerada uma política pública em si, como afirma Bauer, seria apenas uma medida de reparação, visto que demarcou a busca pelas circunstâncias das mortes e desaparecimentos como de responsabilidade dos familiares requerentes da reparação e não do Estado propriamente. Indica ainda que pode ser considerada uma segunda anistia, já que apesar de reconhecer a responsabilidade das mortes e desaparecimentos, o Estado não engendrou mecanismos para investigar e punir os perpetradores.¹³² Ora, se a função primordial de uma política pública de memória por sua definição é que o Estado assuma a responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos¹³³ ocorridas durante a ditadura por meio de seus agentes e, assim, atuar nos processos de construção de identidades coletivas sociais e políticas,¹³⁴ a lei nº 9.140 não cumpriu esses objetivos adequadamente. A principal lei voltada à temática à reparação pelos crimes cometidos pelo Estado ditatorial, que reconheceu os mortos e desaparecidos políticos, que balizou a condução das

¹³² BAUER, Caroline Silveira, Quanta verdade o Brasil suportará? Uma análise das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar, **Revista Dimensões**, v. 32, p. 148–169, 2014, p. 163.

¹³³ BAUER, **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**, p. 214.

¹³⁴ BRITO, Justiça transicional e a política da memória, p. 72.

reparações nas décadas seguintes, é a mesma lei que direcionou e manteve toda discussão no seio privado.

Essa é inclusive uma crítica dos movimentos de familiares, como é possível observar na introdução do *Dossiê Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*,¹³⁵ elaborado pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP). No texto, o grupo expõe as principais críticas à lei nº 9.140/95: 1) “Eximiu o Estado da obrigação de identificar e responsabilizar os agentes”¹³⁶ que cometeram crimes, ao tratar impunemente os crimes do passado, o Estado deixaria as portas abertas para a perpetuação da impunidade no presente; 2) “Não responsabilizou o Estado pela apuração das circunstâncias de mortes e desaparecimentos” e incumbiu aos familiares o ônus da prova das denúncias; 3) “Não obrigou o Estado a proceder à localização dos corpos de desaparecidos, somente agiria com base nos indícios apresentados por familiares”, além de não promover a abertura dos arquivos de órgãos da repressão; 4) “Inicialmente, a lei excluiu brasileiros que morreram após 1979 e brasileiros que foram assassinados em ações conjuntas das ditaduras do Cone Sul” – a lei contemplava somente o período determinado pelo artigo oitavo da ADCT: 1961 a 1979 –; e, por fim,

5) A exigência de que o requerimento de pedido de indenização para a Comissão Especial fosse apresentado somente pelos familiares, tratando a questão dos mortos e desaparecidos unicamente como uma ‘questão familiar’ e *não uma exigência e um direito de toda sociedade* (destaque nosso).¹³⁷

Há, porém, outras interpretações possíveis. Para Carla Luciana Silva, o “descompromisso com a justiça é também uma ‘política de memória’, política pública de estado, deliberada e com um sentido claro, o esquecimento”.¹³⁸ Edson Teles, por sua vez, manifesta que tanto a lei nº 9.140/95, quanto a lei de criação da Comissão de Anistia (nº 10.559/2002), apesar de representar avanços no reconhecimento do Estado, seriam concomitantemente políticas de memória e políticas de silêncio:

¹³⁵ SCHMIDT, Criméia *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**, 2ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/IEVE, 2009.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 33–34. (e as aspas subsequentes).

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ SILVA, Carla Luciana, As políticas de memória no Brasil, 50 anos após o Golpe, *in*: SOUTELO, Luciana Castro; PIEDADE, Filipe; LOFF, Manuel (Orgs.), **Ditaduras e Revolução. Democracia e políticas da memória**, Coimbra: Editora Almedina, 2015, p. 365.

Em ambas, na Comissão de Mortos e Desaparecidos e na Comissão de Anistia, foram raros os momentos em que as vítimas puderam construir narrativas sobre a violência sofrida e o modo como compreendiam a história do país. (...) Foram sempre ações limitadas pelos interesses da lógica de governo e com pouco protagonismo dos sujeitos destes direitos ou dos movimentos sociais envolvidos.¹³⁹

Seja como for, essas interpretações têm em comum a compreensão não apenas do papel do silêncio e esquecimento na redemocratização brasileira, como também percebem a intencionalidade por trás de atores políticos na consolidação da política pública de silenciamento.

1.6.

A ruptura da fase anamnésica ou o retorno da perspectiva dos conservadores

A fase anamnésica, como descrito anteriormente, foi um ponto de inflexão no histórico das lutas por memória e verdade no Brasil. Todavia, sua expansão foi brutalmente paralisada já em 2014, no início da persistente crise política e econômica. A mudança no tratamento dessa questão pode ser observada logo na entrega do relatório final da CNV que ocorreu a portas fechadas, sem grande celebração, contrariamente ao apresentado quando da abertura dos trabalhos da Comissão – que contou inclusive com a presença dos quatro ex-presidentes: José Sarney, Fernando Collor, Fernando Henrique e Lula. No jogo político, os representantes da perspectiva negociadora perderam espaço em função da conjuntura de crise e reorganização das correlações de força, sendo tragada pela perspectiva conservadora que retomou o lugar de predominância em razão de uma suposta necessidade de moderação.

Dessa forma, nos anos 2015 e 2016, durante o conturbado processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, as discussões sobre memória da ditadura e seu legado autoritário foram interrompidas impetuosamente. Apenas três dias após a concretização do governo de Michel Temer, ex-vice-presidente de Dilma, o ministro da Justiça por ele nomeado, Alexandre de Moraes, promoveu a troca de 19 dos 25 membros da Comissão de Anistia – dos quais seis foram

¹³⁹ TELES, **O abismo na história: ensaios sobre o Brasil em tempos de Comissão da Verdade**, p. 46.

exonerados¹⁴⁰ – foi a primeira vez que um governo interveio na composição do órgão. O presidente da comissão, Paulo Abrão, pediu demissão de seu cargo e assumiu o secretariado executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. As nomeações foram duramente criticadas por setores vinculados à defesa dos direitos humanos,¹⁴¹ sobretudo por conta das nomeações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, professor emérito de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo (USP), defensor da tese de que o regime militar foi uma “democracia autoritária”, não uma ditadura; Paulo Lopo Saraiva, ex-sargento do Exército e professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), foi orientado no seu mestrado e doutorado por Michel Temer e é descrito como “forças de direita” pelo relatório da Comissão da Verdade da UFRN¹⁴²; e também Alberto Goldman, ex-governador de São Paulo pelo PSDB, que se opunha às indenizações a anistiados políticos e, segundo seus colegas na Comissão,¹⁴³ ele se posicionou contrariamente ao deferimento das indenizações.

Em dezembro de 2017, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF) solicitou esclarecimentos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública sobre possível interferência externa no funcionamento da Comissão de Anistia.¹⁴⁴ O ofício foi resultado de uma reunião entre a procuradora Deborah Duprat (PFDC) com a vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), deputada Érika Kokay, e representantes dos anistiados políticos. Nesse encontro, os representantes de anistiados relataram que os requerentes de anistia tiveram seus pedidos negados pelo ministro da Justiça apesar da decisão favorável do Conselho

¹⁴⁰ Ana Guedes, do Grupo Tortura Nunca Mais da Bahia e ex-presidente do Comitê Brasileiro pela Anistia na Bahia; José Carlos Moreira da Silva Filho, vice-presidente e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUC-RS; Virginius Lianza da Franca, ex-coordenador geral do Comitê Nacional para Refugiados; Manoel Moraes, membro da Comissão Estadual da Verdade de Pernambuco e ex-membro do GAJOP; Carolina Melo, professora do núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio; Marcia Elayne Moraes, ex-membro do comitê estadual contra a tortura do RS. Em protesto às exonerações, cinco membros deixaram o cargo: Aline Sueli de Salles Santos, Caroline Proner, Narciso Patriota, Nilmário Miranda e Roberta Camineiro Baggio.

¹⁴¹ O Movimento por Verdade, Memória, Justiça e Reparação lançou uma nota pública de repúdio à intervenção do governo na Comissão de Anistia, e fora assinada por mais de 400 grupos, núcleos e indivíduos ligados à temática.

¹⁴² UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, **Comissão da verdade da UFRN: relatório final**, Natal, RN: EDUFRN, 2015, p. 229.

¹⁴³ REDAÇÃO, Alberto Goldman e o retrocesso da Comissão de Anistia, **Carta Capital**, 2017.

¹⁴⁴ FAERMANN, Patricia, Procuradoria cobra informações do governo sobre Comissão de Anistia, **Jornal GGN**, 2017.

da Comissão, além da redução do número de sessões realizadas e a quantidade de processos apreciados em 2017. Denunciaram também a interrupção de projetos como a Clínica do Testemunho e as Caravanas da Anistia. No ano seguinte, os conselheiros da Comissão deliberaram pelo fim do pedido de desculpas aos anistiados políticos.¹⁴⁵ Esse procedimento foi iniciado na gestão de Paulo Abrão como um ato simbólico de reparação moral, ao pedir desculpas, o Estado reconhece a sua atuação repressiva e avança na reparação da memória, verdade e justiça. A exclusão desse procedimento demonstra o impacto da perspectiva conservadora que voltou a orientar a (não) condução do processo de acerto de contas brasileiro.

O retorno de uma compreensão conservadora a respeito de como lidar com o legado autoritário abriu espaço para um discurso de negação e revisionismo do qual emergiram personagens que exaltam, defendem e promovem a memória dos militares acerca da ditadura. Para Mateus Pereira, esse discurso é alimentado pela impunidade produzida pela permanência da Lei de Anistia e pela ausência de arrependimento, remorso ou culpa dos perpetradores diretos e indiretos, bem como seus apoiadores.¹⁴⁶ Sem punição, a narrativa dos militares se sustenta com certa autonomia, permitindo a conservação das suas práticas e discursos, fazendo com que essa “comunidade” cresça e se justifique sem reconhecer seus erros: “em vez do remorso ou da culpa assistimos ao estímulo ao ódio e ao ressentimento”.¹⁴⁷

A Lei de Anistia é, portanto, um fator crucial para a manutenção e predominância da perspectiva dos conservadores. A partir dela, os atores dessa perspectiva continuam presentes e possuem força política para se posicionar na dinâmica de correlação de forças quanto ao tratamento do passado autoritário. Assim, veremos a seguir como a lei criada em 1979 permanece como principal fator de limitação do processo de acerto de contas brasileiro, favorecendo a política pública de silenciamento.

¹⁴⁵ ÉBOLI, Evandro, Governo Temer suspende pedido de desculpas às vítimas da ditadura, **Gazeta do Povo**, 2018.

¹⁴⁶ PEREIRA, Mateus Henrique de Faria, Nova direita? Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014), **Varia Historia**, v. 31, n. 57, p. 863–902, 2015, p. 865.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 884.

2

A centralidade da Lei de Anistia no processo político brasileiro: articulações, negociações e impacto

2.1

Introdução

Nos trinta anos que se passaram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as narrativas em torno do período ditatorial estiveram em constante conflito: memórias oficiais e subterrâneas, públicas e privadas. Entre as narrativas mais presentes no imaginário brasileiro, destacam-se a memória dos militares e seus apoiadores; a memória dos atingidos políticos pela repressão e a memória que se apropria de parte de ambas anteriores em busca de um possível consenso. No capítulo anterior desse trabalho foi apresentada a memória do consenso que caracteriza a narrativa que iguala os movimentos de resistência à força do Estado, enquanto minimiza as graves violações cometidas pelos agentes civis e militares a serviço do governo autoritário – algo próximo à chamada teoria dos dois demônios. Dessa maneira, a memória consensual normaliza a violência cometida pelos representantes do Estado ao apontar uma suposta “minoridade que teria cometido excessos”. Essa é a base da perspectiva dos conservadores na qual a sociedade como um todo se aparta da discussão e é colocada numa posição passiva de modo que não se percebe parte tanto dos que oprimiram quanto dos oprimidos.

O distanciamento da sociedade em relação à memória dos atingidos pela repressão provoca uma apatia ou indiferença de maneira que a discussão permanece apenas entre os grupos de militantes, os familiares de mortos e desaparecidos e os movimentos de defesa dos direitos humanos. Esse efeito é o que Ricard Vinyes¹ chama de privatização da memória. Como argumentado anteriormente, esse fenômeno é parte da política pública de silenciamento em que o Estado age para que as memórias dos atingidos permaneçam somente entre os próprios e os movimentos de direitos humanos, alienando parte considerável da sociedade. Porém, não é possível ignorar os avanços obtidos durante os anos da administração

¹ VINYES, La privatización de la memoria en España y sus consecuencias.

do Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo entre 2007 e 2014, após o início da chamada virada hermenêutica da Comissão de Anistia. Durante esse período de aproximadamente sete anos da fase anamnésica, houve uma inflexão nas políticas e medidas públicas de memória, capitaneado especialmente pela criação e condução da Comissão Nacional da Verdade (CNV).

No entanto, apesar do esforço dos atores sociais envolvidos – entre atingidos e negociadores –, essas ações ainda não conseguiram trazer a totalidade da sociedade para o centro do debate, seja por dificuldade de alcançar os diversos grupos sociais, por inadequação de linguagem ou acesso, seja pela crise política e econômica iniciada às vésperas da entrega do relatório final da CNV em dezembro de 2014. Diversos são os possíveis motivos que provocaram o alijamento da população geral do importante trabalho de memória do passado autoritário que se iniciava, talvez o mais importante seja a permanência de forças políticas partidárias da perspectiva conservadora mesmo em governos progressistas com avanços na defesa dos direitos humanos – presididos por atingidos políticos, como o caso de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O que explicaria a continuidade desses grupos nas esferas de poder? Se os conservadores permanecem no campo político como atores ativos em prol da narrativa da reconciliação via esquecimento, o que explicaria o aumento mesmo que modesto das políticas públicas de memória elaboradas especialmente entre os anos da administração do PT? De que maneira, no meio dessa disputa de narrativas, foi possível abrir espaço para uma Comissão da Verdade ou para projetos como os Marcas da Memória? Se houve esse avanço, ainda é possível falar em política pública de silenciamento?

Para tentar responder essas e outras perguntas que surgiram ao longo da pesquisa, é preciso lançar mão do conceito de cultura política amplamente divulgado no Brasil pelo professor dr. Rodrigo Patto Sá Motta, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – tendo sido criado por cientistas sociais estadunidenses em meados do século XX e redescoberto por historiadores recentemente. Sá Motta iniciou a aplicação dessa categoria de análise em busca de compreender as peculiaridades do autoritarismo no/do Brasil, principalmente na última ditadura civil-militar. Em seu livro *As universidades e o regime militar*:

cultura política brasileira e modernização autoritária,² o autor se dedicou a examinar como e por que a repressão contra acadêmicos contou com estratégias de acomodação de modo que durante a expansão das universidades no (paradoxal) projeto modernizador do governo ditatorial, muitos professores considerados “esquerdistas” permaneceram nos seus cargos ou foram contratados naquele período. Nesse estudo, Sá Motta condensou a sua compreensão do conceito de cultura política que vem trabalhando desde a década de 1990, no qual mostra abordagens conciliatórias, negociações e valores políticos como patrimonialismo e personalismo.³ Ele sintetiza o conceito de cultura política como:

Conjunto de valores, tradições, práticas e representações políticas partilhado por determinado grupo humano, expressando identidade coletiva e fornecendo leituras comuns do passado, assim como inspiração para projetos políticos direcionados ao futuro.⁴

Através desse conceito, o autor argumenta alguns pontos que podem auxiliar na discussão aqui proposta, como por exemplo, que a cultura influencia as ações e decisões políticas; os atores políticos não agem somente a partir de escolhas e decisões puramente racionais, mas também atuam com base em sentimentos como medos e paixões, guiam-se por mitos construídos, mobilizam-se por noções de família e religião.⁵ A cultura política, portanto, é algo que exerce alguma influência nas decisões dos atores, mas não é puramente determinista. O poder de decisão permanece intacto, não está acima das escolhas individuais que um sujeito tem frente às opções que lhe são apresentadas; pelo contrário, os aspectos culturais podem exercer grande ou pouca influência de acordo com o *background* de cada indivíduo.

O autor ainda destaca que há diversas culturas políticas que se sobrepõem e interagem, citando como exemplo a existência de uma cultura política brasileira (um conjunto nacional) que convive com projetos específicos, como liberalismo,

² MOTTA, Rodrigo Patto Sá, **As universidades e o regime militar. Cultura política brasileira e modernização autoritária**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.

³ O historiador Carlos Fico (UFRJ) faz uma longa crítica da perspectiva culturalista, citando inconsistências que teria encontrado na obra de Rodrigo Motta em FICO, Carlos, Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas, **Revista Tempo e Argumento**, v. 9, n. 20, p. 05–74, 2017. Este, por sua vez, rebate as críticas em MOTTA, Cultura política e ditadura.

⁴ MOTTA, Ruptura e continuidade na ditadura brasileira.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

comunismo etc. Dessa maneira, as culturas políticas específicas são influenciadas pelas particularidades das culturas políticas nacionais.⁶

Outro ponto destacado por Motta na compreensão do sentido de cultura política é a cautela com generalizações: perceber a existência de aspectos culturais singulares em meio às disputas políticas não é uma especificidade brasileira. Assim, para ajudar a identificar traços que compõem uma cultura política, Motta aponta algumas características que influenciam para mais ou para menos os modos de ação política. O primeiro aspecto é a existência de um imaginário nacional que seria “um conjunto de representações capaz de instituir o grupo como comunidade política”.⁷ Fazem parte do imaginário nacional as representações e mitos criados para compor narrativas como a fundação de um país ou o estabelecimento dos grandes heróis. Como destacado por Motta, a obra *A formação das almas*,⁸ do historiador José Murilo de Carvalho, é um relevante estudo sobre o imaginário brasileiro onde, dentre outros, destaca a construção do mito de Tiradentes como herói pela recém-criada República. Nele, Carvalho aponta que a imagem de Tiradentes foi apropriada pelos republicanos com o objetivo de se sobrepor ao forte Dom Pedro I, muito presente durante a Monarquia. Para tal, associou o Joaquim José da Silva Xavier, membro do movimento republicano – e separatista – que provocou a chamada Inconfidência Mineira em 1789, à imagem de Jesus Cristo. Cem anos depois de sua morte, a figura de Tiradentes já era de certo modo vista como um mártir que, como Jesus, fora sacrificado. Carvalho destaca:

Na figura de Tiradentes todos podiam identificar-se, ele operava a unidade mística dos cidadãos, o sentimento de participação, de união em torno de um ideal, fosse ele a liberdade, a independência ou a república. Era o totem cívico. Não antagonizava ninguém, não dividia as pessoas e as classes sociais, não dividia o país, não separava o presente do futuro. Pelo contrário, ligava a república à independência e a projetava para o ideal de crescente liberdade futura.⁹

A República conseguiu imbuir no imaginário nacional o seu mito fundador associado ao Cristo numa época em que a religiosidade cristã era um marco fundamental no sentimento popular. O famoso quadro de Pedro Américo cujo esquetejamento de Tiradentes é retratado é um grande exemplo de como o mito se

⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁸ CARVALHO, José Murilo de, **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

⁹ *Ibid.*, p. 68.

faz presente até os dias atuais – sequer é preciso fazer maiores menções à pintura pois sua representação nos livros didáticos facilmente vem à mente.

O aspecto seguinte destacado por Motta para identificar uma cultura política “é a presença de comportamentos e valores políticos típicos do grupo”.¹⁰ No caso brasileiro, pontos como o patrimonialismo – que seria o uso de bens e serviços públicos como se fossem privados – e o personalismo, conceito inicialmente proposto por Oliveira Vianna, que seriam os pontos centrais da cultura política brasileira. O personalismo seria priorizar as ligações pessoais como parentesco, compadrio e até relacionamento de empregado-patrão, em lugar das relações impessoais. Motta aponta que essa característica ainda é bastante presente no Brasil atual, sobretudo quando se analisa as escolhas eleitorais. Aqui, privilegia-se o candidato, a pessoa, ao invés do partido, da instituição. Assim, surgem os líderes carismáticos, os Vargas, Juscelinos, Lulas e Bolsonaro, com forte apelo popular e carregando sobre si altas expectativas – por vezes até messiânicas.

Por fim, o ponto que nos ajuda a pensar a perspectiva dos negociadores: “a tendência à flexibilidade, à conciliação, ou à negociação de conflitos”.¹¹ Isso não remete a uma cultura pacífica, sem embates e de caráter ordeiro; o que se aponta é uma cultura política receptiva a acordos e acomodações entre os atores sociais presentes no mesmo cenário político, ou seja, seria uma estratégia de negociação presente entre as elites políticas e sociais. Porém, de modo geral, essa característica remete a uma tendência de abafar ou negar conflitos a fim de diminuir tensões entre grupos sociais distintos,¹² o que leva a favorecer a permanência dos privilégios dessas mesmas elites – como veremos ao longo da pesquisa, durante os governos petistas, os negociadores aproveitaram dessa característica para dar andamento a pautas progressistas.

Após apresentar as principais características da cultura política brasileira, Motta mostra como os jogos de acomodação também estiveram presentes durante a ditadura civil-militar, ainda que fosse um período de maior violência política. Partindo das universidades como local de análise das relações de negociação, o autor evidencia que essas estratégias foram lançadas tanto em nível institucional

¹⁰ MOTTA, Ruptura e continuidade na ditadura brasileira. p. 15.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

¹² *Ibid.*, p. 19.

quanto pessoal. O Estado ditatorial possuía um caráter dúbio ao ser conservador e modernizador concomitantemente, isto é, “abrigou agentes com ideias discrepantes, desde liberais a fascistas (...)”.¹³ Assim, no projeto modernizador das universidades, a ditadura manteve ou contratou professores que já haviam sido perseguidos anteriormente, por serem quadros valiosos. Por outro lado, a estratégia de acomodação/negociação no âmbito pessoal estava na possibilidade de atenuar ou impedir as ações repressivas endereçadas a determinados indivíduos por meio de arranjos de laços pessoais. Dessa maneira, completa:

A disposição cultural favorável à flexibilidade política, associada a cálculos pragmáticos, permitiu a constituição de espaço intermediário entre o par binário resistência x colaboração. Entre os dois polos, resistir ou apoiar, para os membros da comunidade universitária (notadamente dirigentes e professores), havia um leque de possibilidades intermediárias. Muitos procuraram maneiras de conviver e se acomodar com o novo sistema de poder, sem que isso significasse, aos seus olhos, qualquer compromisso com a Ditadura.¹⁴

Motta salienta que a flexibilidade entre os sujeitos era uma via de mão dupla, ou melhor, beneficiava tanto o Estado quanto àqueles que faziam uso da acomodação. Portanto, as concessões partiam de ambos os lados, desde que limitadas à “gravidade” das ações cometidas pelos envolvidos. A negociação em torno da Lei de Anistia de 1979, aprovada em plena ditadura, expõe as faces dessa cultura política de acomodação que por um lado foi responsável pela volta de exilados e reincorporação de cargos no funcionalismo público, por outro impediu a responsabilização dos agentes públicos violadores de direitos humanos. Pode-se dizer que, embora a Campanha pela Anistia tenha mobilizado grandes setores da sociedade e pressionado a situação, o formato da lei resultou do processo de abertura lenta, gradual e segura iniciado pelo general-presidente Ernesto Geisel em 1974. Foi nesse momento que a perspectiva dos conservadores começou a se delinear e fortalecer.

2.2

A transição controlada e negociada

Antes de discorrer sobre o intenso processo de votação do projeto de lei que veio a ser a Lei de Anistia, é preciso destacar um importante detalhe: naquele

¹³ *Ibid.*, p. 20.

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

momento, em 1979, o legislativo não poderia propor anistias. Onze anos antes, em maio de 1968, logo após as manifestações em protesto contra a morte do secundarista Edson Luiz, o deputado emedebista Paulo Macarini apresentou um projeto de lei para anistiar estudantes e trabalhadores envolvidos nos protestos. Supreendentemente, o projeto de lei conseguiu repercussão inclusive entre os deputados arenistas, o que permitiu que fosse tramitado em regime de urgência e, em seguida, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por treze votos a um. No entanto, a nova redação conferida pela CCJ ampliou o rol de beneficiados do projeto de lei para quaisquer envolvidos nos episódios posteriores à morte de Edson Luiz, não só os estudantes e trabalhadores.

Dessa maneira, portanto, o projeto “abalou os cálculos do governo”,¹⁵ uma vez que a aprovação na CCJ só foi possível devido aos votos favoráveis de arenistas. Já na Comissão de Segurança Nacional, o projeto foi rejeitado, no entanto, por uma margem mínima: 11 a 10 – números espantosos a se considerar que era uma comissão composta majoritariamente por deputados do Arena. O argumento para rejeição do projeto Macarini girava em torno da possibilidade de a anistia naquele momento intensificar a agitação política no Brasil, uma vez que o movimento estudantil estava bastante articulado.¹⁶ Durante a votação no plenário, os deputados favoráveis à proposta enfrentaram esse argumento ao apontar a tradição de conceder anistias, tanto quanto a necessidade de revitalizar o papel do Legislativo em relação à força do Executivo federal. Essa estratégia retórica não foi suficiente para a aprovação do projeto de lei, mas, ainda assim, nessa ocasião o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) conseguiu aglutinar 35 deputados arenistas. Até aquele momento havia oito projetos em tramitação no Congresso Nacional, apresentados por emedebistas, para anistia de crimes políticos.¹⁷

Poucos meses depois desse episódio, a ditadura editou o Ato Institucional nº 5 com o claro objetivo de recrudescer o fechamento do regime. E, no ano seguinte, o governo militar editou a Emenda Constitucional nº 1 que, entre diversas medidas de endurecimento, imputou ao Presidente da República a competência de apresentar

¹⁵ SILVA, Sandro Héverton Câmara da, **Anistia política: conflito e conciliação no âmbito do Congresso Nacional Brasileiro (1964-1979)**, Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007, p. 66.

¹⁶ *Ibid.*, p. 67.

¹⁷ *Ibid.*, p. 70.

leis que “concedem anistia relativa a crimes políticos, ouvindo o Conselho de Segurança Nacional”.¹⁸ Dessa maneira, dez anos antes da efetiva promulgação da Lei de Anistia, a ditadura se antecipou para garantir o controle sobre a questão, já percebendo a movimentação em prol de anistia a opositores.

A abertura à democracia durou onze anos – mais da metade dos anos de ditadura sob governos militares. Ou ainda, se definir o fim da ditadura somente com a promulgação da constituição – e incluir o mandato do arenista José Sarney –, essa conta sobe para quatorze anos de transição política. Nas palavras de Carolina Bauer, “a ditadura brasileira passou mais tempo fazendo sua transição que permanecendo no poder”.¹⁹ Segundo Carlos Fico,²⁰ esse processo de abertura foi um projeto elaborado pelo general-presidente Geisel, pelo ministro Petrônio Portela e pelo general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil (e, também, chefe do SNI de 1964-1967). A distensão lenta tinha por objetivo garantir uma abertura controlada para evitar perturbações e, especialmente, a responsabilização dos agentes públicos envolvidos nos abusos do regime. Além da Lei de Anistia, o fim do bipartidarismo fez parte dessa estratégia de distensão visando o enfraquecimento do partido de oposição com fragmentação do MDB, a partir da criação de novos partidos com a volta de líderes políticos exilados. Por sinal, estratégia bem-sucedida.

Aliás, para os membros do governo, não houve uma negociação política para abertura democrática, e sim teria sido um projeto de poder (Geisel-Golbery) “conduzido conforme seus formuladores e sem alterações de rumo”.²¹ Francisco Carlos Teixeira da Silva comenta que esse pensamento faz parte da “postura conservadora” ao recusar a cidadania e os demais atores envolvidos, compreendendo-se presente num cenário vazio em que todas as vozes são controladas.²² O período de gestação da Lei de Anistia foi marcado pela interação de múltiplos atores, Silva destaca três deles como fundamentais para entender o cenário da redemocratização: pressão externa, militares e oposição (esta representada pelo MDB).²³ Resumidamente, a pressão externa se traduz na

¹⁸ Art. 57, VI, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

¹⁹ BAUER, El miedo y las políticas de memoria en Brasil, p. 406.

²⁰ FICO, Brasil: a transição inconclusa, p. 30.

²¹ SILVA, Crise da ditadura militar e o processo de abertura política, p. 255.

²² *Ibid.*, p. 256.

²³ *Ibid.*, p. 249.

mudança de orientação das relações exteriores dos Estados Unidos após a eleição de Jimmy Carter que, depois da derrota no Vietnã, buscou retomar o prestígio estadunidense associando-se à defesa dos direitos humanos.²⁴ Entre os militares, foi retomada a linha castelista ao poder, representada pela dupla Geisel-Golbery, considerados moderados e abertos à transição, diferentemente da chamada linha-dura da cúpula militar. E, por fim, o MDB que representava as muitas nuances da oposição, abarcando desde legalistas e membros do Partidão.²⁵

A massiva Campanha pela Anistia inquestionavelmente ocupou um papel importante nas articulações dos jogos de poder daquele momento, em especial por pressionar e, assim, acelerar a lenta distensão iniciada em 1974. Maria Amélia Almeida Teles,²⁶ ex-presca política e integrante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMMDP), relata que o início da campanha pela anistia foi muito delicado e envolveu estratégias para que a mobilização não fosse taxada como subversiva pelos agentes da ditadura. Em razão disso, a palavra “anistia” era evitada pelos familiares. Comenta ainda que a primeira pessoa a pronunciar a palavra “anistia” publicamente teria sido o bispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns. E, em seguida, Terezinha Zerbini, que estava à frente do Movimento Feminino Pela Anistia.²⁷

Inclusive, próximo à Zerbini, estava o advogado José Gregori²⁸ que atuou diretamente na campanha, tendo inclusive escrito o estatuto do Comitê Brasileiro

²⁴ Carlos Fico também comenta da pressão exercida pelos organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, como a Anistia Internacional que enviou aproximadamente 2800 cartas ao SNI de europeus sensibilizados pelas denúncias de tortura no Brasil. Ver em: Brasil: a transição inconclusa, p. 26.

²⁵ O Partido Comunista Brasileiro permaneceu ilegal de 1947 a 1985. Ver mais em: ABREU, Alzira Alves de, Partido Comunista Brasileiro (PCB), *in*: ABREU, Alzira Alves de (Org.), **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

²⁶ Maria Amélia de Almeida Teles, conhecida como Amelinha Teles, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ex-presca política. Membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, foi assessora da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”. Em 2005, junto com sua família, moveu uma ação declaratória contra o coronel do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra; em 2008, Ustra foi declarado torturador pela Justiça de São Paulo.

²⁷ TELES, Maria Amélia de Almeida, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2015, p. 27.

²⁸ José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB, Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são

pela Anistia (CBA). Participou de palestras, assembleias de movimentos estudantis e peregrinou por cidades do interior do estado de São Paulo para “explicar o que era anistia... Porque ninguém sabia o que era anistia”.²⁹ A estratégia desenvolvida por Zerbini teria sido de aproximação especialmente com o movimento estudantil porque “como era um tema, para aquela geração, praticamente inédito, tinha que explicar tecnicamente do que se tratava e tal” – e assim que Gregori se inseria: “aí eu entrava como coadjuvante”,³⁰ para explicar que “a anistia servia para devolver a luta política representativa”³¹.

Porém, as manifestações por si só não foram as únicas responsáveis pela abertura, tampouco os agentes do governo o foram, como estes buscaram defender até então. A questão é que a ditadura se apropriou da campanha para garantir os seus interesses, como o enfraquecimento da oposição e a impunidade aos responsáveis pelas arbitrariedades. Essa estratégia consciente, como mostrada por Carlos Fico, foi até mesmo admitida por Jarbas Passarinho, líder do governo no Senado em 1979:

(...) o governo tinha o maior interesse em anistiar esses líderes [Arraes, Prestes e Brizola], para que cada um, segundo suas ideologias ou doutrinas, atuasse separadamente, o que impediria o MDB de transformar-se no esquadro único de todas as correntes oposicionistas, uma vez que à anistia seguir-se-ia a reformulação partidária, acabando com o bipartidarismo.³²

Gregori interpreta, no entanto, que a demanda pela anistia foi tão concreta que “a atitude do governo foi mais homologatória do que propriamente criadora da anistia”³³ e foi “um processo, quer dizer, não foi uma coisa de um dia para outro, nem foi fruto de uma campanha só. Foi uma coisa muito disseminada”.³⁴ Dessa forma, defende que a Lei de Anistia não pode ser tachada como uma “lei da ditadura”, afinal foi gestada pela sociedade civil, “quer dizer, não foi um ato de benquerença democrática do governo Figueiredo”.³⁵

as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

²⁹ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 143.

³⁰ *Ibid.*, p. 159.

³¹ *Ibid.*, p. 179.

³² FICO, Carlos, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n. 4, p. 318–332, 2010, p. 320.

³³ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 145.

³⁴ *Ibid.*, p. 158.

³⁵ *Ibid.*, p. 143.

A mobilização em torno anistia acendeu um sinal de alerta para o Executivo federal de modo que o tema recebeu maior importância na agenda do recém-empossado general-presidente João Figueiredo, pois na ânsia de manter o processo de abertura sob o controle militar, o governo receava ser ultrapassado pelas manifestações da sociedade civil.³⁶ Ademais, ainda em 1978, ano da criação dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBA), o Diretório Nacional do MDB publicou a cartilha *Constituinte com Anistia: compromissos políticos, sociais e econômicos do MDB*,³⁷ aproximando o partido de oposição aos movimentos sociais. Assim governo se viu obrigado a agir, porém, apesar da mobilização, não teria a sociedade como interlocutor.³⁸ Logo, apenas três meses após sua posse, o general-presidente encaminhou o projeto de lei nº 14 de 1979 de anistia política – excluindo os condenados por assalto, sequestro, atentado pessoal e terrorismo –, buscando a instrumentalização da campanha pela anistia e o consequente enfraquecimento do MDB.

Esses jogos de acomodação enfraqueceram a ala radical da ditadura enquanto fortaleceram a ala moderada; pode-se até supor que teria diminuído a violência em alguma medida, mas possibilitou a permanência prolongada no poder.³⁹ A saída suave e negociada do governo, aliás, foi mais um desdobramento negativo dessa cultura política de acomodação, como indicado por Motta.⁴⁰ Para o advogado de presos políticos, Antônio Modesto da Silveira,⁴¹ eleito deputado federal em 1978, a Campanha pela Anistia provocou o governo que se viu impelido a negociar com a oposição, “só que era uma negociação reservada de lideranças do governo e da oposição, e o máximo que a ditadura permitiu foi uma lei – aquela lei nº 6.683 de 1979 – foi o máximo que ela tolerava aceitar como projeto”.⁴²

³⁶ SILVA, Crise da ditadura militar e o processo de abertura política, p. 269.

³⁷ Disponível no Acervo Pessoal de Ulysses Guimarães (UG) no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), classificação: 329(81)MDB/M935/15.

³⁸ MEYER, Emilio Peluso Neder, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 103.

³⁹ MOTTA, Ruptura e continuidade na ditadura brasileira, p. 31.

⁴⁰ MOTTA, A estratégia de acomodação na ditadura brasileira e a influência da cultura política, p. 21.

⁴¹ Antônio Modesto da Silveira (1927-2016), advogado, ex-presos político, foi deputado federal pelo PMDB entre 1979 e 1983. Atuou como advogado de presos políticos durante a ditadura, foi um dos fundadores do Conselho Brasileiro pela Defesa da Paz (Condepaz) e membro do Conselho Mundial da Paz.

⁴² SILVEIRA, Antônio Modesto da Silveira (depoimento), p. 11.

Depois de proposto pela presidência, como um beneplácito,⁴³ o projeto de lei foi encaminhado a uma Comissão Mista nomeada para elaborar um parecer – algo regular na burocracia interna do Congresso. Na comissão, entre deputados e senadores, havia 22 membros: 13 arenistas e apenas 9 emedebistas, e, conforme analisa Juliana Fernandes, a narrativa da “conciliação nacional” – que ditou o tom da Lei de Anistia – já estava presente nas primeiras reuniões,⁴⁴ fundamental para a consolidação da perspectiva dos conservadores. Dentre as mais de 300 emendas, foram propostas três possíveis vias de alteração do projeto original em relação aos sujeitos a serem anistiados: a) retirada do trecho de exclusão dos condenados por terrorismo, sequestro e assalto, muitas vezes apelando para a tradição brasileira de conceder anistias – mantendo a anistia aos agentes públicos envolvidos em tortura; b) retirada da anistia aos agentes públicos envolvidos em torturas e inclusão dos “terroristas”, subvertendo o próprio argumento do governo ao tratar a tortura como crime comum e as ações dos presos como crimes políticos; c) e, por fim, anistia aos que comprovassem que passaram por tortura ou tratamento degradante que teoricamente permitiria o julgamento pelo Judiciário dos crimes contra os direitos humanos.⁴⁵

O principal tema debatido entre os parlamentares durante a Comissão Mista, porém, foi a exclusão dos condenados por assalto, sequestro, atentado pessoal e terrorismo – o que evidenciava a parcialidade da anistia proposta – e não tanto a questão da reciprocidade da lei.⁴⁶ O foco dos parlamentares emedebistas correspondia aos termos da sociedade civil naquele momento e dos próprios militantes presos, como argumenta Ann Schneider. A famosa greve de fome dos prisioneiros teria transformado a demanda pela anistia dos chamados “terroristas” em algo mais urgente e viável do que lutar contra a impunidade aos torturadores.⁴⁷

⁴³ MEYER, *Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil*, p. 103.

⁴⁴ FERNANDES, Juliana Ventura de Souza, *Os limites do consenso: o debate sobre a Lei de Anistia de 1979 nos governos democráticos brasileiros (1995-2010)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013, p. 48.

⁴⁵ SCHNEIDER, Ann M., Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil: Legislative Efforts against Impunity, *Bulletin of Latin American Research*, v. 37, n. 1, p. 18–32, 2018.

⁴⁶ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 323.

⁴⁷ SCHNEIDER, Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil, p. 19.

Havia ainda uma evidente indisposição dos arenistas em debater as cerca de 300 emendas apresentadas, como observável pelo deputado Ernani Satyro (Arena-PB), relator do projeto na comissão, que, em seu primeiro pronunciamento apresentou a narrativa adotada pelo partido situacionista ao longo do debate: “a ideia de que a anistia se tratava uma concessão do governo, o que o fazia atribuir ao MDB a condição de mero ‘colaborador’ (ou não) do processo”.⁴⁸ Por sua vez, o MDB também buscou trazer para si a paternidade da anistia, como nas palavras do deputado Tarcísio Delgado (MDB-MG), “resultado de muitas lutas e de grandes sacrifícios do MDB e de muitos segmentos da sociedade brasileira”.⁴⁹

O mesmo Tarcísio Delgado demonstrou descontentamento ante à ausência dos membros arenistas da comissão durante os debates e votações de emendas, fazendo com o que o projeto passasse praticamente sem alterações em relação à proposta da presidência, ou seja, seria “um projeto de anistia pela metade, uma pseudoanistia”.⁵⁰ O empenho dos emedebistas, como já comentado, estava voltado à ampliação da anistia aos condenados por terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal,⁵¹ como apontam as falas do senador Teotônio Vilela (MDB-AL), presidente da comissão, a anistia deveria ser justa e sem discriminação a fim de que fosse um convite à pacificação.⁵² Paralelamente, a retórica defendida pelo relator arenista Satyro deu o tom da discussão posteriormente levada a votação no plenário:

O doloroso, pois, o dramático para muitos opositoristas, é saber que a anistia virá, mas virá pelas mãos do Governo por iniciativa do Executivo, por proposta do Presidente João Baptista Figueiredo. Será atendida, assim, a verdadeira, a autêntica voz do povo, que aspira a paz e a conciliação. Diante disso, perde importância e significação a voz dos que querem a anistia como instrumento de novas guerras e convulsões. Esta não é, justo reconhecê-lo, a inspiração dos homens responsáveis da Oposição.⁵³

Por outro lado, o deputado Ulysses Guimarães (MDB-SP), líder da oposição na Câmara, numa postura bastante combativa, trouxe para si a missão de restabelecimento da democracia no Brasil.⁵⁴ Nessa mesma toada, apresentou na

⁴⁸ FERNANDES, **Os limites do consenso**, p. 49.

⁴⁹ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 326.

⁵⁰ FERNANDES, **Os limites do consenso**, p. 55.

⁵¹ Das 209 emendas propostas pelo MDB, apenas 11 tratavam da reciprocidade da lei. Ver mais em: FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”.

⁵² FERNANDES, **Os limites do consenso**, p. 48.

⁵³ Ernany Satyro apud *Ibid.*, p. 58.

⁵⁴ SILVA, Crise da ditadura militar e o processo de abertura política, p. 268.

plenária a emenda nº 7, contando com apoio dos CBAs, junto com Freitas Nobre e Paulo Brossard, tendo como assessores jurídicos os já renomados advogados Dalmo Dallari e Sepúlveda Pertence. Esta emenda excluía a anistia aos agentes que praticaram tortura contra presos políticos, bem como propunha a apuração das circunstâncias dos desaparecimentos.⁵⁵

Aqui vale lembrar que por conta do Pacote de Abril,⁵⁶ a bancada do MDB constituía minoria no Congresso Nacional: eram 189 emedebistas contra 231 arenistas, totalizando 420 deputados. Nessa conjuntura, percebendo que não alcançariam o número de votos para aprovação do seu substitutivo, a maior parcela do MDB optou por apoiar a chamada emenda Djalma Marinho (Arena-RN). Esta, por sua vez, segundo Marinho, era a única propunha uma anistia irrestrita: “o projeto da oposição não anistiava os torturadores. O projeto do governo não anistiava parte dos terroristas. Era como se cada lado protegesse a sua violência. Só minha emenda anistiava todos”.⁵⁷ Fico examina que a liderança da oposição acreditava que uma emenda elaborada pelo partido situacionista poderia sensibilizar os demais arenistas, permitindo assim que houvesse adesão à anistia dos chamados “terroristas”.⁵⁸ Um aceno à reciprocidade em vista de angariar votos no plenário.

Um dos argumentos sustentados pelos deputados em favor da anistia era que esta poderia aliviar “as relações e tensões entre o povo e oposição e a ditadura, que estava escancaradamente desmoralizada com o que acontecia”.⁵⁹ O então deputado Modesto da Silveira é categórico: “Então, nós aceitamos, porque nos ajudava”.⁶⁰ Silveira, porém, não foi um dos parlamentares que buscaram a suposta conciliação com impunidade. A emenda que propôs com o deputado Marcelo Cerqueira (nº 70) substituiria o § 2º do artigo 1º do projeto (exclusão dos condenados por terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal) para exclusão explícita dos funcionários públicos civis ou militares que praticaram “crimes comuns ou de abuso de poder

⁵⁵ FERNANDES, *Os limites do consenso*, p. 64.

⁵⁶ Conjunto de leis de alteração das eleições, outorgado pelo general-presidente Geisel em abril de 1977. Dentre as medidas, foi criada a categoria de "senador biônico" cuja eleição seria indireta a fim de que a ditadura mantivesse a maioria das cadeiras do Senado. Além disso, o mandato do presidente foi estendido de cinco para seis anos - evidentemente por votação indireta.

⁵⁷ FICO, *A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”*, p. 329.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 330.

⁵⁹ SILVEIRA, *Antônio Modesto da Silveira (depoimento)*, p. 11.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 12.

(...) contra pessoas detidas, indiciadas ou processadas contra a segurança nacional”.⁶¹ Schneider comenta que os argumentos de Silveira e Cerqueira usaram de bastante persuasão legal, além do caráter mais confrontativo, ao apontar que o artigo 150º da Constituição de 1967 determinava respeito à integridade física e moral dos detidos pelo Estado, assim, os agentes públicos não poderiam ser anistiados por abuso de autoridade.⁶²

Aliás, a respeito dessa ocasião, Silveira relembra em sua entrevista que precisou ser hospitalizado dias antes da votação, por conta de toda emoção e estresse do momento. Uma úlcera o teria levado ao Centro de Tratamento Intensivo⁶³ e, narra, quando já estava de volta ao quarto, teria negociado a sua liberação com os médicos: “(...) eu tenho que votar essa lei da anistia pela qual nós estamos lutando há tanto tempo”.⁶⁴ Dessa maneira, chegou ao plenário do Congresso de cadeira de rodas a tempo para a votação. Os líderes da oposição Ulysses Guimarães e José Freitas Nobre teriam o convidado para iniciar o encaminhamento oficial na tribuna, o que foi prontamente aceito. Em seu discurso notam-se os termos acordados entre os parlamentares, bem como forças tensionadas no tabuleiro político. Uma retórica curiosa do MDB, como aponta Carlos Fico,⁶⁵ que identificava a anistia como uma conquista, ainda que passível de críticas:

Eu subi e dei a minha palavra, as galerias superlotadas, sobre como nós tivemos que aceitar aquela lei, que não era a que nós queríamos de anistia ampla geral e irrestrita a todos os perseguidos e vítimas políticas. ‘Era ampla, geral e irrestrita e esta lei não é ampla, não é geral, nem é irrestrita, mas ela pode nos ajudar a atravessar alguns degraus da luta até chegarmos no topo dessa escada’. (...) Então, eu falei antes e ele falou no final, fazendo e justificando o porquê de aceitar uma lei que não era nossa, um projeto nosso. E realmente foi, passou, porque aquilo era o máximo que a ditadura permitia, nada além.⁶⁶

Por fim, apenas duas emendas foram a plenário para votação: a nº 7, enviada por Ulysses Guimarães, e a nº 53, por Djalma Marinho – propostas diametralmente opostas. A emenda nº 7 foi posta em votação primeiro e alcançou 194 votos a favor e 210 votos contrários, totalizando 404 deputados. Por sua vez, a emenda Djalma

⁶¹ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, *Anistia*, p. 134.

⁶² SCHNEIDER, Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil, p. 27.

⁶³ SILVEIRA, *Antônio Modesto da Silveira (depoimento)*, p. 12.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 326.

⁶⁶ SILVEIRA, *Antônio Modesto da Silveira (depoimento)*, p. 12.

Marinho recebeu 202 votos a favor e 206 votos contrários – tendo então atraído 14 votos arenistas.⁶⁷ Ao não obterem aprovação na Câmara, ambas as emendas não seguiram para votação no Senado, sendo assim, o projeto final foi aprovado após a incorporação de uma emenda inteiramente e 67 parcialmente, nenhuma delas tão polêmicas.⁶⁸

Por fim, foi aprovado o substitutivo de Satyro – arenista relator da Comissão Mista – numa votação por liderança de bancada, ou seja, não nominal. A proposta pelo voto por bancada partiu dos deputados emedebistas Freitas Nobre e Paulo Brossard e gerou críticas de parlamentares, como Teotônio Vilela, e dos CBAs. Porém, ainda assim, 29 deputados do MDB manifestaram-se pelo voto contrário.⁶⁹ De acordo com Carlos Fico, ao aprovar o substitutivo de Satyro e apostar na aprovação da emenda Djalma Marinho, o MDB se comprometeu com a questão mais cara aos militares; não se tratava apenas da impunidade aos torturadores, “mas selavam o pacto básico da transição ao garantir que, superada a ditadura, os que a implantaram e a conduziram não seriam punidos por seus atos arbitrários”.⁷⁰ Ainda no empenho para garantir a impunidade, em dezembro do mesmo ano, o governo ditatorial reativou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – inativado durante o governo Geisel (1974-1979) – e limitou as suas atividades para que o conselho investigasse somente os casos a partir da sua reativação. Portanto, os casos de violações de direitos humanos ocorridos no período em que esteve desativado, não poderiam ser objeto de investigação do conselho.⁷¹

A anistia de 1979 foi uma *blanket amnesty*, ou seja, uma anistia coletiva com pouca clareza de quem foi efetivamente beneficiado. Para Daly e Sarkin,⁷² esse

⁶⁷ SCHNEIDER, Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil, p. 22.

⁶⁸ “The accepted changes included a small extension of the inclusive dates within which offences covered by the amnesty might have occurred; added the category of ‘electoral’ crimes; specified the inclusion of additional bureaucratic personnel as well as labor leaders; and added ‘other legal mechanisms’ among designations under which amnestied individuals may have been punished. Nothing, however, was altered in either of the two sections that explicitly excluded those convicted of the so-called ‘blood crimes’ and implicitly included – under the aegis of crimes connected to political crimes – state agents complicit in torture (CN, 1982:I, 405)”. *Ibid.*

⁶⁹ FERNANDES, **Os limites do consenso**, p. 70–71.

⁷⁰ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 333.

⁷¹ ATENCIO, Rebecca J., **Memory’s Turn: Reckoning with Dictatorship in Brazil**, Madison: University of Wisconsin Press, 2014, p. 11.

⁷² DALY, Erin; SARKIN, Jeremy, **Reconciliation in Divided Societies: Finding Common Ground**, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007, p. 31.

tipo de anistia pode provocar um sentido de impunidade na medida em que, ao não submeterem individual e voluntariamente, os perpetradores não assumem a responsabilidade pelos seus atos, o que poderia promover reconciliação mesmo que apenas em nível interpessoal. Ademais, as anistias devem ser condicionais e não apenas concedidas livremente, como a *blanket amnesty*, mesmo que a condição seja um pedido de desculpas ou esclarecimento dos crimes cometidos. Desse modo, evita-se a impunidade através de responsabilização, beneficiando a vítima individualmente e sociedade como um todo.

2.3

Pacto para quem? Lei de Anistia entre acordo e impunidade

Ainda segundo Carlos Fico, a “batalha da imagem” entre os militantes de esquerda e os militares envolvidos com a repressão se iniciou durante a ditadura e conduziu à construção de uma memória focada apenas no binômio repressão-luta armada, em que o guerrilheiro era lido como “um jovem herói romântico ao qual não restavam outras opções”.⁷³ Dentro desse conflito de narrativas, as negociações em torno da anistia também se depararam em formas antitéticas de sua compreensão – mesmo entre aqueles que a pleiteavam. Havia ao menos duas correntes entre os setores de oposição: a defendida pelo general cassado Pery Bevilacqua e deputados do MDB e a predominante nos CBAs.⁷⁴ Apesar de ambos os grupos defenderem o proposto no slogan “anistia ampla, geral e irrestrita”, para Bevilacqua, sob a perspectiva dos conservadores, a anistia levaria a um “consenso nacional” e promoveria a “reconciliação”, que seria o sinônimo de anistia – sendo esta “o perdão, o esquecimento, o eterno silêncio”.⁷⁵ Além disso, o general cassado do Superior Tribunal Militar defendia ainda que a anistia fosse recíproca, abrangendo tanto os torturadores quanto aos “subversivos que, por motivos políticos, hajam cometido crimes semelhantes ou atentados contra a vida”,⁷⁶ pois, segundo ele, somente assim “acabaria com a sementeira de ódios”. Já para os CBAs, na perspectiva dos atingidos, havia a compreensão de que a anistia não poderia ser

⁷³ FICO, Brasil: a transição inconclusa, p. 25–29.

⁷⁴ RODEGHERO, Anistia, esquecimento, conciliação e reconciliação: tensões no tratamento da herança da ditadura no Brasil, p. 117–118.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

recíproca, pelo contrário, almejavam o reconhecimento e a responsabilização pelas mortes e desaparecimentos dos militantes – embora que, num dado momento, Therezinha Zerbine, líder do MFPA, tenha assinado um documento ao MDB para que os parlamentares do partido votassem a favor do projeto do governo,⁷⁷ o que evidencia as dissonâncias entre os movimentos civis.⁷⁸

De todo modo, segundo Carla Rodeghero, o governo ditatorial se apropriou do discurso alimentado pela oposição de que a anistia era a chave para a paz da “família brasileira”, apelando para a tradição de conceder anistias e, por fim, associando-a a esquecimento e conciliação. Dessa forma, após promulgada a lei nº 6.683, quaisquer iniciativas de quebrar o seu silêncio eram consideradas atitudes “revanchistas”.⁷⁹ E, como conclui Fico, “com o passar do tempo, estabeleceu-se a leitura de que o ‘perdão aos torturadores’ foi o preço a pagar para que a anistia fosse aprovada”.⁸⁰ Para o ex-presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão,⁸¹ apesar de ter sido fruto de uma reivindicação da sociedade, a anistia “depois vem a ser deturpada e vem a ser apropriada pela ditadura”. Assim, cria um “paradoxo da vitória de todos”, pois a aprovação da anistia era uma demanda da sociedade, mas o projeto aprovado foi redigido pelo governo:

E foi o movimento social pela anistia, que é um grande movimento de massa da nossa história, que conquista isso e pressiona o governo a aprovar uma anistia. Mas, ao mesmo tempo, o governo ganha, porque ele aprova o seu projeto, com a sua redação. Mas essa aprovação da Lei de Anistia é apropriada pela sociedade como uma conquista dela.⁸²

⁷⁷ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 322.

⁷⁸ Heloísa Greco, filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, comenta que sua mãe foi responsável pela marca de radicalidade dos movimentos pró-anistia na capital mineira. Diferentemente de Therezinha Zerbini, sua mãe não buscava conciliação, porque “a gente não dialoga com o inimigo – pelo contrário, a ditadura tem que ser combatida, ela não deve ser depositária de nenhuma reivindicação, ela deve ser combatida e derrubada”. A marca de radicalidade a qual Heloísa se refere remete à noção de que uma anistia ampla, geral e irrestrita incluía também o esclarecimento das circunstâncias de mortes e desaparecimentos, bem como a responsabilização e punição dos torturadores. GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 7–13.

⁷⁹ RODEGHERO, Anistia, esquecimento, conciliação e reconciliação: tensões no tratamento da herança da ditadura no Brasil, p. 120.

⁸⁰ FICO, A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”, p. 331.

⁸¹ Paulo Abrão, jurista, professor universitário, foi presidente da Comissão de Anistia (2007-2016); secretário Nacional de Justiça (2011-2014); secretário executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (2015-2017) e secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2016-2020).

⁸² ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 73.

O preço foi pago, contudo o resultado esteve longe de ser pacto nacional. Talvez, no limite, fora apenas um acordo entre as partes presentes na negociação com suas devidas forças políticas. O posicionamento do ex-ministro Paulo Vannuchi,⁸³ expoente da perspectiva dos negociadores, a respeito da lei nº 6.683/79 é semelhante ao de muitos que militaram pela anistia: não foi ampla, geral e irrestrita, mas naquele momento garantiu que os exilados pudessem retornar ao país – o que por si só já era uma grande vitória –, porém, não se tratou de um acordo entre duas partes. Inclusive, Vannuchi critica a fala da presidenta Dilma durante a cerimônia de instalação da CNV sobre pactos políticos: “Reverencio os que lutaram contra a truculência ilegal do estado e também *reconheço e valorizo os pactos políticos* que nos levaram à redemocratização” (destaque nosso).⁸⁴ Vannuchi disse ter estranhado esse trecho, suspeitando até mesmo que pudesse ter sido inserido por outra pessoa que não a presidenta – ela própria uma ex-presença política. Todavia, é importante destacar: trata-se apenas de especulação do entrevistado.⁸⁵

Nas palavras de Glenda Mezarobba⁸⁶ em seu depoimento, a Lei de Anistia permitiu à ditadura muita eficiência em sua estratégia discursiva de criação de um pacto nacional, que teria cimentado a possibilidade de justiça.⁸⁷ Aliás, pode-se notar elementos dessa estratégia logo na mensagem do general-presidente Figueiredo ao Congresso Nacional, em que anunciou a paralisação dos processos em andamento dos “terroristas” – mesmo que não merecessem o benefício da anistia – e, dessa forma, o governo evitaria o trauma da sociedade “com o conhecimento de eventos que devem ser sepultados em nome da Paz”.⁸⁸ Soma-se a isso uma inexistente reciprocidade da Lei de Anistia, pois “o texto ali não assegura a impunidade”.⁸⁹ Em

⁸³ Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presença político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) - tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

⁸⁴ VEJA, Dilma instala Comissão da Verdade e nega revanchismo, **Revista Veja**, 2012.

⁸⁵ VANNUCHI, Paulo. Paulo Vannuchi (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Lucas Pedretti, Dulce Pandolfi e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 11 de julho de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

⁸⁶ Glenda Mezarobba, jornalista, cientista política, participou da formulação do anteprojeto de lei que deu origem à CNV, bem como coordenou o grupo de trabalho Ditadura e Gênero na Comissão. É conselheira do Instituto Vladimir Herzog.

⁸⁷ MEZAROBBA, Glenda, **Glenda Mezarobba (depoimento)**, Rio de Janeiro: [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Virna Plastino. 28 de maio, 2019. (No prelo).

⁸⁸ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, **Anistia**, p. 22.

⁸⁹ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

decorrência dessa interpretação, a lei não foi “testada nos tribunais”, ou seja, na época de sua promulgação, não houve uma reação judicializante imediata por parte dos atingidos contra os perpetradores justamente por conta do discurso de acordo mútuo que sufocou a expectativa de justiça. Por fim, é assertiva: “se ela fosse testada nos tribunais, eu tenho certeza que algumas decisões seriam dizendo que ela não é empecilho para responsabilizar”.⁹⁰

Mais um ponto que teria fundamentado a construção da jurisprudência acerca da anistia como impunidade teria sido o caso do Riocentro.⁹¹ Paulo Abrão esmiúça em sua entrevista que, sendo o Judiciário o poder mais conservador, essa noção teria demarcado o seu posicionamento, sobretudo, contrário ao direito à resistência. Essa ação teria “contaminado” o Judiciário: “nos processos judiciais, nos processos militares, contaminou a jurisprudência, porque o direito funciona segundo essa lógica de invocar o caso precedente para justificar a solução do caso seguinte, do novo caso, à luz da mesma lei”.⁹² Assim, para ele, o primeiro momento da anistia, envolvendo a campanha, representava a busca pela liberdade para todos os presos políticos e o retorno dos exilados e banidos, além da retomada dos direitos civis e políticos; a partir do momento da sua aprovação, o seu sentido transverteu em impunidade. O julgamento do caso do Riocentro em 1981 reforçou a noção de impunidade uma vez que a lei nº 6.683 garantia anistia aos que cometeram crimes políticos (ou conexos) somente do período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, de modo que o atentado do Riocentro não poderia ser contemplado já que ocorrera em 1981. Abrão comenta:

Veio o STM [Superior Tribunal Militar] e julga o caso Riocentro e diz: ‘Não, a anistia é ampla, geral... A anistia de 1979 foi a anistia ampla, geral e irrestrita, é bilateral, para todos os lados’. Olha a ‘força’ de barra! Como o mundo jurídico molda a realidade fática! É uma loucura! Por uma falácia, uma retórica, uma argumentação de exercício de poder, de fala da autoridade. (...) Mas ali se inaugura uma posição do tribunal máximo de interpretação da Lei de Anistia, que a lei foi ampla, que a palavra crimes conexos abrange tudo. E mais: dão alcance temporal para depois.⁹³

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ O atentado do Riocentro, como ficou conhecido, foi uma tentativa de ataque à bomba ao Centro de Convenções do Riocentro em 30 de abril de 1981, durante festividades em comemoração ao Dia do Trabalhador. O atentado fora planejado por militares insatisfeitos com a abertura, porém não se efetivou porque uma das bombas explodiu ainda no estacionamento do evento, matando o sargento Guilherme Pereira do Rosário e ferindo gravemente o capitão Wilson Dias Machado.

⁹² ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 86.

⁹³ *Ibid.*, p. 73–74.

Partindo de outro ponto de análise, Heloísa Greco⁹⁴ defende em sua entrevista que a Lei de Anistia refletiu a chamada Doutrina de Segurança Nacional⁹⁵ porque excluiu da anistia os militantes processados por envolvimento com a luta armada.⁹⁶ Ademais, argumenta que a anistia recíproca foi apenas uma interpretação, pois nada indica anistia aos torturadores na letra da lei nº 6.683. Destaca que os chamados crimes conexos não se referiam às violações cometidas pelos agentes públicos em nome do Estado, portanto essa foi

uma interpretação que, desde o primeiro momento foi forjada em nome dessa transição, essa transição de culpa, essa transição que foi articulada, vamos chamar, nos intestinos da própria ditadura militar, para poder garantir o silêncio, para poder garantir a amnésia, essa interpretação que prosperou".⁹⁷

Como uma expoente da perspectiva dos atingidos, Greco avalia que o Brasil passou de um Estado de Segurança Nacional para um Estado Penal e não a um Estado Democrático de Direito e, portanto, ainda não houve um desfecho. Sendo assim, a “transição democrática” seria uma forma precipitada de nomear o período, afinal a violência contra negros e periféricos se perpetua.⁹⁸

Em contraponto, pela perspectiva conservadora, o ex-ministro Nelson Jobim⁹⁹ – em palestra¹⁰⁰ proferida para convidados do seminário organizado pelo jurista Tercio Sampaio Ferraz Junior – argumenta que a “bilateralidade” da Lei de Anistia era a única opção possível para “superação do impasse” segundo o emedebista Ulysses Guimarães, posto que a ditadura não permitiria a anistia somente para “um lado”. Assim, em suas palavras, a “Lei de Anistia é tipicamente as situações que o Brasil sempre soube conviver; um regime vai se esgotando, aí

⁹⁴ Heloísa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

⁹⁵ Sobre Doutrina de Segurança Nacional ver mais em: JÚNIOR, Arno Dal Ri, O conceito de Segurança Nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985), **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, p. 525–543, 2013.

⁹⁶ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 15.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁹⁹ Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

¹⁰⁰ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**. Disponível em: <<https://youtu.be/D6vL8EmO0ug>>. Acesso em: 27 out. 2020.

vem o processo de conciliação, de superação do próprio regime sem ruptura. E foi isso que aconteceu”.¹⁰¹

É justamente a ausência de ruptura que conduz à conclusão de que a transição da ditadura para a democracia permanece inacabada. Carlos Fico¹⁰² avalia que a frustração seria a chave analítica adequada para compreender esse período, uma vez que a frustração ante à impunidade marcou o processo político de modo que a anistia permanece na sua centralidade. Aliás, a marca da frustração é notável na fala de alguns entrevistados, como por exemplo no depoimento de Rita Sipahi,¹⁰³ em que se mostra enérgica quanto a Lei de Anistia como um suposto pacto político: “Ninguém negociou nada, não tinha o que negociar porque eles tinham a hegemonia dentro do Congresso!”.¹⁰⁴ Considera que o governo ditatorial deliberadamente incluiu os crimes conexos à lei para que servisse como anistia aos agentes públicos envolvidos com violações aos direitos humanos, porém não havia força política por parte dos atingidos para efetivamente negociar. Portanto, a lei foi imposta, não acordada:

Mesmo porque não tínhamos essa condição. Tivemos que aceitar e fazer dela o que viemos fazendo hoje, em 2002.¹⁰⁵ Passou e hoje as conquistas todas que a gente conseguiu como a Comissão de Anistia, na gestão do Tarso Genro e do Paulo Abrão, e nas gestões anteriores.¹⁰⁶

A frustração conduziu a um sentimento de derrota para Cecília Coimbra,¹⁰⁷ já que a lei não foi a proposta pela sociedade civil e sim pelo governo do general-presidente Figueiredo:

Mas a sensação que tinha era nós perdemos, por cinco votos. A anistia que a gente queria, ampla, geral, irrestrita, ela perdeu. Ganhou a anistia do governo. Anistia consentida, era o que a gente dizia. A gente usava muito aquele termo do Hélio Silva: “anistia fardada”. A gente usava muito esse termo. Anistia fardada. Quer dizer, o

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² FICO, Brasil: a transição inconclusa, p. 28.

¹⁰³ Rita Sipahi atuou por dez anos como conselheira da Comissão de Anistia, desligando-se em 2019 após as dificuldades impostas pelo governo Bolsonaro ao órgão. Militou em organizações clandestinas, como a Ação Popular (AP) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT, e foi presa política no famoso Presídio Tiradentes, em São Paulo.

¹⁰⁴ SIPAHI, **Rita Sipahi (depoimento)**, p. 43.

¹⁰⁵ A entrevistada se refere à lei nº 10.559 que ampliou a Lei de Anistia e criou a Comissão de Anistia no Ministério da Justiça.

¹⁰⁶ SIPAHI, **Rita Sipahi (depoimento)**, p. 43.

¹⁰⁷ Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presa política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

sentimento que a gente tinha, que a gente sempre defendeu, desde o início do *Tortura Nunca Mais*, é que a gente foi derrotado.¹⁰⁸

O mesmo se pode inferir da fala de Ivan Seixas¹⁰⁹:

Que pacto é esse que perde por um voto? Não é pacto, foi uma votação que eles controlavam. Tinha senador ‘biônico’, tinha tudo. Isso é conversa fiada. A lei de anistia é apenas, somente, um marco para poder dizer ‘a gente conseguiu a partir daí reconstruir o país’. Ponto final, o resto é o que tem que ser feito ainda.¹¹⁰

Concordando com a interpretação de que não houve pacto, Paulo Abrão questiona a noção de que a Lei de Anistia foi uma espécie de acordo político, uma vez que não seria possível travar um acordo com uma oposição consentida. A ausência de uma oposição livre garantiu também a ausência de equidade nas relações de força dos atores políticos em disputa durante a elaboração da lei. Somase a isso a imposição de uma suposta reconciliação: “a concessão de uma liberdade restrita somente seria admitida com a condição da impunidade”.¹¹¹ Por sua vez, o líder estudantil Vladimir Palmeira¹¹² interpreta que a anistia geral e restrita criada no contexto da dispersão lenta, gradual e segura foi um êxito do pensamento de Golbery do Couto e Silva que, considerando a fragilidade do movimento de massas no Brasil, conseguiu manter “tudo sobre controle”. Inclusive esse controle, analisa, impediu as eleições diretas em 1984 e manteve-se ao menos até eleição de Fernando Henrique Cardoso, cujo governo efetivamente consolidou a abertura ao estabelecer regras ente a democracia e o Estado.¹¹³

Apesar da evidente frustração, os entrevistados trouxeram uma ótica de reconhecimento do impacto positivo da Lei de Anistia naquele momento, a despeito das suas limitações. Ivan Seixas percebe que a lei foi uma vitória no contexto em

¹⁰⁸ COIMBRA, Cecília Maria Bouças, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014, p. 40–41.

¹⁰⁹ Ivan Seixas é um ativista político bastante conhecido por sua militância durante e depois da ditadura. Esteve preso dos 16 aos 22 anos, recebendo alguma notoriedade por conta das denúncias de ilegalidade da sua prisão; participou na campanha pela anistia e, já na democracia, junto a outros, esteve na fundação do Núcleo de Preservação da Memória Política (NM/SP) e foi coordenador do projeto Memória e Verdade da SEDH em 2015, na gestão de Ideli Salvatti.

¹¹⁰ SEIXAS, Ivan, **Ivan Seixas (depoimento)**, São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 21.

¹¹¹ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo, Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira - a terceira fase da luta pela anistia, **Revista de Direito Brasileira**, v. 3, n. 2, p. 357–379, 2012, p. 368.

¹¹² Vladimir Palmeira foi um dos presos trocados no sequestro do embaixador americano Charles Elbrick, em 1969. Permaneceu no exílio por dez anos, retornando ao Brasil em outubro de 1979, portanto após a promulgação da Lei de Anistia.

¹¹³ PALMEIRA, Vladimir, **Vladimir Palmeira (depoimento)**, Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011, p. 29.

que concebida, configurando como “uma derrota política para a ditadura”¹¹⁴ imposta pela sociedade na medida em que a campanha pela anistia revelava que havia presos políticos, exilados e clandestinos. Argumenta que, embora não tenha efetivamente aliviado as penas dos presos políticos na época, a Lei de Anistia permitiu que os clandestinos retornassem à vida legal, além do retorno dos exilados e banidos.¹¹⁵

Outro aspecto destacado por Seixas enquanto vitória do movimento pela anistia foi própria organização que naquele momento não era permitida, como também a proibição de publicação que fora driblada pelos comitês que construíram um jornal para divulgar as ações e pensamentos do grupo. O terceiro fator foi o enfrentamento à proibição de manifestação pública ocorrido quando os militantes se reuniam para receber os exilados políticos.¹¹⁶ Assim, defende que o maior ganho com a Lei de Anistia não foi a soltura dos presos, mas a “quebra da coluna vertebral da ditadura, que é a proibição de organização, proibição de publicações. [E] A manifestação pública”.¹¹⁷ Seixas percebe que a lei nº 6.683 foi insuficiente, mas ainda assim permitiu que se denunciasse os crimes da ditadura, afinal o regime só viria a encerrar seis anos depois.

Inclusive, para Seixas, o movimento pela anistia influenciou na reformulação da Lei de Segurança Nacional (LSN) ocorrida em dezembro de 1978, quando a campanha estava a todo vapor. Já durante um contexto de distensão, quando o primeiro Comitê Brasileiro pela Anistia foi criado no Rio de Janeiro em fevereiro de 1978, o coletivo formado por advogados, familiares de desaparecidos e presos políticos exigia a revogação da Lei de Segurança Nacional, além da anistia. Da mesma forma, a carta de princípios do CBA de São Paulo também constava a exigência da revogação da LSN.¹¹⁸ Sendo influência ou não do movimento pela anistia, o fato é que versão de 1978¹¹⁹ da LSN abrandou as penas em relação à anterior, de 1969.¹²⁰ Segundo Arno Dal Ri Júnior, “o abismo entre as duas normas,

¹¹⁴ SEIXAS, Ivan Seixas (depoimento), p. 19.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 19–20.

¹¹⁸ ABREU, Alzira Alves de (Org.), Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), *in: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

¹¹⁹ Lei nº 6.620, de 17 dez. 1978

¹²⁰ Decreto-lei nº 989, de 29 set. 1969

de 1969 e de 1978, constitui-se na ausência, na segunda, da previsão de pena de morte e de prisão perpétua”.¹²¹

Para Greco, a anistia só foi possível, mesmo que parcial, em virtude da pressão exercida pelos movimentos sociais naquele período, caso contrário não seria sequer posta em pauta já que “os militares tinham verdadeira ojeriza dessa coisa de anistia”.¹²² A militante pondera que a anistia parcial não foi apenas derrotada, e sim uma meia vitória, visto que somente foi possível graças à campanha massiva da sociedade civil: “A relação de força não permitiu que a gente avançasse mais”.¹²³ Dessa forma, a palavra de ordem cunhada logo após a promulgação da anistia foi: “Agora, na rua, a luta continua”,¹²⁴ uma vez que a lei não contemplou muitos dos presos políticos – que saíram por liberdade condicional, não pela anistia em si –, exilados e a questão dos mortos e desaparecidos. Assim como Ivan Seixas, Greco atribui ao movimento pela anistia a responsabilidade pelo “resgate das ruas enquanto espaço de exercício de cidadania e reconstrução do espaço público”,¹²⁵ posto que a partir desse momento, junto com a volta dos exilados, foram colocadas outras pautas de militância, como também um processo de rearticulação partidária.¹²⁶ A historiadora Maria Paula Araújo também segue essa interpretação; a Campanha pela Anistia foi a primeira grande mobilização após o AI-5 e marcou a retomada das manifestações políticas em massa nas grandes cidades.¹²⁷

O ex-ministro José Dirceu¹²⁸ também avalia que a Lei de Anistia de 1979 foi “uma grande vitória” sendo descrita como “a lei possível” a se considerar o contexto em que viviam, sobretudo pela volta dos exilados e banidos e pela libertação dos

¹²¹ JÚNIOR, O conceito de Segurança Nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985).

¹²² GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 16.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ ARAUJO, Maria Paula Nascimento, Uma história oral da anistia no Brasil: memória, testemunho e superação, *in*: MONTENEGRO, Antonio; RODEGHERO, Carla Simone; ARAUJO, Maria Paula Nascimento (Orgs.), **Marcas da memória: história oral da anistia no Brasil**, Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, p. 61.

¹²⁸ Pode-se dizer que a trajetória política de José Dirceu é bastante completa: militou no movimento estudantil durante a ditadura e por isso foi preso, torturado e banido após a troca de presos no sequestro do embaixador Charles Elbrick. Já na democracia, Dirceu foi deputado federal, líder do Partido dos Trabalhadores e um dos seus principais articuladores quando ocuparam o Executivo Federal. Foi ministro-chefe da Casa Civil entre 2003 e 2005.

presos políticos.¹²⁹ Analisa que o ideal teria sido investigar e processar os agentes públicos que cometeram crimes contra os direitos humanos em serviço ao Estado, no entanto, esperava que a Comissão da Verdade – que fora inaugurada quatro meses depois dessa entrevista – pudesse cumprir o papel de “investigação histórica, como testemunho histórico, como resgate da memória, da justiça e da verdade”.¹³⁰ Já José Gregori, ao longo de todo seu depoimento, enfatiza repetidamente a importância da Lei de Anistia para cimentar o caminho para a democratização do país. Compreende que “foi um marco importante na redemocratização brasileira, que felizmente, na sua essência é uma redemocratização pluralista”.¹³¹ Para a pavimentação desse caminho, aponta que pairava uma preocupação sobre colocar a anistia como “uma pedra em cima de determinada fase histórica”,¹³² como sempre ocorreu no Brasil. Um dos pontos que urgiam essa “pedra” foi o que chamou de “violência não-exclusiva” do Estado:

(...) houve momentos em que a reação ao regime militar penetrou pelo território da violência, também. Então, havia sempre essa preocupação de que uma pedra em cima estabeleceria uma espécie de *consenso nacional* em torno do apaziguamento dos espíritos e isto seria uma coisa mais *útil* para a redemocratização (grifo nosso).¹³³

Outro ponto que teria sido fundamental para a interpretação da anistia como impunidade, segundo Paulo Abrão, foi o ato de convocação da Assembleia Constituinte através da emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que em seu quarto artigo estendia (e reforçava) a anistia: “É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares”.¹³⁴ Não havia necessidade de mencionar a anistia nessa emenda, visto que esse não era o objetivo da proposta, para Abrão “eles precisavam cobrir essa fragilidade jurídica, que poderia, depois, na redemocratização, ser questionada por outros juízes. E aí eles

¹²⁹ Na verdade, boa parte dos presos políticos não foi liberada por conta da Lei de Anistia, mas sim por relaxamento de penas após a reformulação da Lei de Segurança Nacional. Ver em TELES, Janaína de Almeida, As disputas pela interpretação da lei de anistia de 1979, *Ideias*, n. 1, p. 71–93, 2010, p. 78.

¹³⁰ DIRCEU, José, **José Dirceu (depoimento)**, São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 13.

¹³¹ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 153.

¹³² *Ibid.*, p. 164.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ EC nº 26/1985, art. 4

estendem a anistia até 1985. Era para resolver Riocentro, para resolver tudo depois (...)”.¹³⁵

Dessa maneira, o famigerado acordo ou pacto político, na avaliação de Abrão, teria se tornado explícito somente em 1984, após o movimento das Diretas Já e a derrubada da emenda Dante de Oliveira, com a eleição indireta de Tancredo-Sarney:

O acordo até, para mim, ele nem é tão explícito nesse instante. O acordo é explícito quando faz a convocatória da Constituinte, derrota a emenda das Diretas Já, ‘vamos fazer a eleição do primeiro presidente civil por meio do (...) Colégio Eleitoral’. E ali se monta uma chapa com o presidente da oposição consentida, do MDB, com o Tancredo, e tendo como vice o ex-presidente da Arena por 20 anos, o Sarney. Ali é feito um acordo. Essa é uma conciliação: vamos juntar... Esse é o momento do acordo político. Mas, para mim, esse acordo político não tem efeitos jurídicos. É óbvio que foi feito um acordo político, mas esse acordo político não foi feito em 1979; esse acordo político é feito em 1985, no Colégio Eleitoral.¹³⁶

Analisa, ainda, que tratar a Lei de Anistia como meramente um acordo entre as elites políticas provoca demérito à intensa luta dos movimentos sociais, desqualificando a pressão que exerceram naquele momento e arremata: “A gente tem a tendência de esquecer que os direitos, no Brasil, foram conquistados por lutas sociais”.¹³⁷

2.4

Reciprocidade e responsabilização: projetos em disputa

Como comentado anteriormente, a greve de fome dos presos políticos – que durou 32 dias – teria conduzido os parlamentares do MDB a tratarem a inclusão na anistia dos condenados por terrorismo, sequestro e atentado pessoal com maior urgência. Ainda que seus esforços não se limitassem unicamente a essa via estratégica. Ocorria ali uma intensa disputa de sentidos cujo resultado orientou todo o processo político brasileiro concernente à tríade memória, verdade e justiça nos anos seguintes. Um dos aspectos defendidos pela oposição era a compreensão dos presos como presos políticos e não presos comuns, contrariamente à posição do governo ditatorial. A saber:

Não é abrangido [no projeto de lei] quem foi condenado pela Justiça por crime que não é estritamente político: assim o terrorista, pois ele não se volta contra o Governo,

¹³⁵ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 74.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 74–75.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 76.

o regime, ou mesmo contra o Estado. Sua ação é contra a humanidade e, por isso, repelida pela comunidade universal, que sanciona, como indispensáveis, leis repressivas de que se valem países da mais alta formação democrática.¹³⁸

A partir desse trecho, pode-se inferir a tônica do posicionamento governamental: os chamados terroristas não poderiam ser anistiados porque os seus crimes eram comuns e não políticos. Além disso, a exclusão dos agentes públicos envolvidos com tortura implicaria em reconhecer que o Estado cometeu crimes de violação aos direitos humanos contra os seus próprios cidadãos.¹³⁹

Inserida no combate de narrativas, a Lei de Anistia colaborou fundamentalmente para a manutenção da gramática da ditadura. A entrevistada Glenda Mezarobba destaca que o regime ditatorial brasileiro foi muito hábil “em capturar corações e mentes” de modo que foi “menos sanguinária” que as ditaduras vizinhas e cujos efeitos ainda podem ser sentidos. Além disso, avalia que a luta dos movimentos pró-anistia naquele momento era na verdade por justiça e democracia, tendo sido equivocada a adoção da palavra de ordem “anistia” – avaliação que só pode ser feita retrospectivamente, ela pondera. Assim, a anistia aprovada foi a determinada pela própria ditadura, apesar de tramitar pelo Congresso Nacional. O que, aliás, ela explica, conferiu “um grau de legitimidade que depois vai ser muito difícil de desmontar”.¹⁴⁰

Ademais, examina em seu depoimento que a promulgação da Lei de Anistia não cessou os crimes de graves violações aos direitos humanos, a ditadura continuou oficialmente por mais seis anos¹⁴¹ e, ainda, o fato de não ter tido eleições diretas ao fim do regime civil-militar fez com que não houvesse também um debate sobre as violações aos direitos humanos praticadas por parte do Estado. Portanto, quando finalmente há eleição, dez anos depois da Lei de Anistia, as questões por ela suscitadas não entram em pauta. Por último, aponta que a ditadura foi perspicaz em permitir a volta dos exilados políticos simultaneamente à abertura ao pluripartidarismo, fazendo com que o esforço daqueles que retornaram ao país fosse

¹³⁸ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, *Anistia*, p. 22.

¹³⁹ SCHNEIDER, *Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil*, p. 27.

¹⁴⁰ MEZAROBBA, *Glenda Mezarobba (depoimento)*, p. 6–7.

¹⁴¹ Sem entrar no mérito de marcos específicos que poderiam determinar o fim da ditadura no Brasil.

voltado para estruturação de partidos, drenando o foco das denúncias de crimes contra os direitos humanos.¹⁴²

A gramática da ditadura – da qual Mezarobba se refere – é mais uma vez facilmente identificada na fala de Jarbas Passarinho, em entrevista¹⁴³ realizada ao jornal Folha de São Paulo em 2006 sobre a ação da família Teles contra o notório torturador coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra. O ex-ministro expõe que, após a leitura do primeiro livro de Ustra, impressionou-se com a convicção de que ele não teria praticado atos de tortura e, mais ainda, a partir disso passou a “defender a ideia de que a tortura não era, como nos países totalitários, institucional. Era episódica”. Além de argumentar que o Brasil não poderia ser comparado à repressão chilena ou argentina – para ele, mais pesadas e intensas que a brasileira –, diz que a decisão do juiz do caso (que cita a imprescritibilidade dos crimes contra os direitos humanos) seria “uma forma de tentar acabar com a Lei de Anistia”. E prossegue: “Será que não houve os crimes do outro lado? O juiz está se sobrepondo à Lei de Anistia. *Foi uma anistia mútua. É preciso reconciliação. Para reconciliar, é preciso esquecer*” (destaque nosso). Por fim, ainda põe em dúvida se houve tortura efetivamente, pois o Partido Comunista teria orientado os seus militantes a provocar os agentes públicos caso fossem presos “e dizer a vida inteira que foi [foram] torturado[s]”.

Ao observar a trajetória de Jarbas Passarinho – tenente-coronel da reserva –, prontamente nota-se o lugar que ocupou dentro do cenário político e sua permanência já em um contexto democrático como herdeiro do governo ditatorial. Ainda em 1964, participou da articulação do golpe em Belém, sendo premiado por Castelo Branco com o governo do estado do Pará; depois, foi ministro nos governos de Costa e Silva, Médici e Figueiredo. Evidentemente arenista, Passarinho foi líder do Senado Federal em 1979 quando a Lei de Anistia foi promulgada e também senador na Assembleia Constituinte,¹⁴⁴ já pelo Partido Democrático Social (PDS). E, na Nova República, sob regime democrático, foi ministro da Justiça durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), voltando ao senado até 1995. Como na entrevista supracitada, Passarinho fora visto pela imprensa como um porta-voz dos militares, sendo consultado constantemente para medir os ânimos das Forças pois

¹⁴² MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento), p. 7.

¹⁴³ MAGALHÃES, Mário, Ação contra coronel é imitação da Argentina, afirma Passarinho, **Folha de São Paulo**, 2006.

¹⁴⁴ Presidiu a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições.

ocupava a “posição de permanente interlocutor entre as forças armadas e a sociedade civil”.¹⁴⁵ Mantendo a sua herança e defendendo os interesses do grupo político ao qual se originou, ainda foi consultor do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, nomeado pelo presidente Fernando Henrique em 1996, mas saiu no ano seguinte em razão do “clima de ‘baderna’”.¹⁴⁶ Vale destacar aqui que a manutenção da política pública de silenciamento somente é possível em razão da permanência de atores políticos como Passarinho na cena pública institucional.

Conservador, continuando a narrativa elaborada ainda na ditadura, Passarinho defende que a anistia foi mútua; Nelson Jobim fala em “bilateralidade” da lei compreendendo esse o único “acordo possível”. Todavia, para tanto os militantes quanto os sistemas de proteção aos direitos humanos, a reciprocidade da Lei de Anistia não se configura. Flávia Piovesan demonstra que essa interpretação bilateral da lei é insustentável na medida em que “não se pode falar em conexão entre os fatos praticados pelo delinquente e pelas ações de sua vítima” e que “é inadmissível que o crime de tortura seja concebido como crime político, passível de anistia e prescrição”.¹⁴⁷

Seguindo a mesma crítica, Vera Vital Brasil¹⁴⁸ expõe em sua entrevista que ideia de reciprocidade seria uma interpretação falaciosa da lei, já que os crimes conexos se referem somente àqueles cometidos para determinado fim, como falsificação de documentos para clandestinidade, por exemplo. Ainda argumenta que, para ter direito à anistia, o sujeito deve ter sido processado por algum crime, ou seja, “os torturadores nesse país jamais foram indiciados, eles não poderiam ter sido processados e, portanto, não poderiam ter sido anistiados!”.¹⁴⁹ Igualmente, Maria Amélia Teles reflete que, no momento da sua promulgação, a lei nº 6.683 não teria anistiado os agentes públicos que cometeram crimes durante a ditadura.

¹⁴⁵ ABREU, Alzira Alves de (Org.), Jarbas Passarinho, *in: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ PIOVESAN, Flávia, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Lei de Anistia: o caso brasileiro, *in: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.), O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 99–100.

¹⁴⁸ Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presa política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

¹⁴⁹ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, *Vera Vital Brasil (depoimento)*, Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011, p. 20.

Seu argumento se baseia no fato de que os atingidos que foram anistiados naquele momento tiveram seus nomes publicados junto à lei, ou seja, foram nominalmente anistiados. O mesmo não ocorreu com os torturadores e outros responsáveis. Desse modo, como poderia a lei nº 6.683 anistiado a todos os agentes públicos e não os demais militantes?¹⁵⁰

Segundo Cecília Coimbra, o posicionamento Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM/RJ) parte do mesmo entendimento de que os agentes da repressão não haviam sido anistiados. E, ainda no início da atuação do grupo, antes mesmo das interpretações jurídicas de Hélio Bicudo e Fábio Konder Comparato, o grupo já levantava a tese de que tortura é crime de lesa humanidade e, portanto, inaniestável. Para isso, contavam com o auxílio do advogado Modesto da Silveira.¹⁵¹ Em seu depoimento, Silveira argumenta que os chamados “crimes conexos” não poderiam ter sido estendidos aos agentes públicos que violaram os direitos humanos em nome do Estado, uma vez que crime conexo é aquele cometido por uma finalidade maior. A título de exemplo, comenta que se um assassinato é o objetivo final, o uso de uma arma não legalizada seria um crime conexo ao de homicídio, sendo englobado por este que teria uma pena maior.¹⁵² Dessa forma, no caso dos militantes presos, o crime cometido foi político (rebelar-se contra o governo) e os crimes conexos seriam aqueles cometidos como meios para o objetivo final (como assaltos a banco, roubo de carro etc.). Seguindo esse raciocínio, como o torturador poderia alegar conexidade? Investigar um “subversivo” por si só não era um crime, era uma atribuição do seu trabalho. Então em qual medida o crime de cometer tortura teria conexão com o não crime de investigar um suspeito? Modesto questiona:

Será que para prender, investigar, um ‘delinquente’, entre aspas, político, você precisa estuprá-la, uma delinquente? (...) Não tem nada a ver, é outra coisa. É como matar, roubar, estuprar. É outra coisa, é crime comum. Eles querem que os crimes comuns estejam absolvidos pelos crimes políticos sob a alegação de que foi conexo. Não tem conexidade legal nenhuma, não tem conexidade.¹⁵³

Por sua vez, Paulo Vannuchi interpreta que não há na letra da lei a anistia expressa aos agentes do Estado envolvidos com a repressão¹⁵⁴ e avalia que não havia força política suficiente para compor manifestações de rua pela punição aos

¹⁵⁰ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 59.

¹⁵¹ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 39.

¹⁵² SILVEIRA, Antônio Modesto da Silveira (depoimento), p. 30.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento), p. 17.

torturadores; naquelas circunstâncias, a volta dos exilados – muitos deles figuras destacadas como Luís Carlos Prestes, Paulo Freire, Miguel Arraes – teria contribuído, cada um à sua maneira, para impulsionar o processo da democratização.¹⁵⁵ Por outro lado, em seu depoimento-palestra, Nelson Jobim argumenta que a ênfase da atuação dos parlamentares emedebistas durante o debate para aprovação da Lei de Anistia não esteve na questão da sua reciprocidade, e sim na extensão da anistia aos chamados terroristas – como já apontamos aqui. Com esse argumento, Jobim tenta construir uma narrativa de que a anistia mútua era algo que simplesmente não esteve em debate, como se houvesse abertura para tal e os deputados tivessem apenas optado por um lado na batalha:

Lembrem-se que a Lei de Anistia de 1979, alguns afirmam que ela foi imposta [pausa], mas esquecem-se que quando esse projeto foi ao Congresso em 1979, o relator da comissão especial que apreciou o projeto era o senador Teotônio Vilela e que tinham dois assessores informais: Zé Paulo Sepúlveda Pertence e Rafael de Almeida Magalhães.¹⁵⁶

Contudo, logo à frente, ele próprio sentencia: “A opção era: façamos a anistia para os dois lados ou só para um lado? Se fizéssemos, se tentássemos para um lado, saía nada e nós teríamos um empasse”.¹⁵⁷ Ora, se a lei não foi imposta, se haveria possibilidade real de negociação, o mínimo que se pode inferir é que essa negociação fora bastante limitada. O parecer de Sepúlveda Pertence, muitas vezes citado por Jobim para evidenciar o enfoque da oposição na inclusão dos “terroristas”, aponta também que “as circunstâncias ditavam uma imposição por parte do Governo”¹⁵⁸ de maneira que a anistia só seria possível se fosse recíproca.

A mutualidade deturpa a própria natureza do conceito de anistias aceito amplamente de que seriam cabíveis apenas aos crimes políticos cometidos por cidadãos, e não por agentes públicos em nome do Estado.¹⁵⁹ Assim, a expressão

¹⁵⁵ Além disso, Vannuchi aponta um fator privado no qual a Lei de Anistia impactou na sua vida cotidiana: no aspecto prático, a suspensão da obrigação de comparecimento mensal na auditoria militar, e no aspecto pessoal, poder voltar a exercer atividades políticas sem o medo de ferir a liberdade condicional - e, mais ainda, não desconfiar que está sendo seguido a todo momento: "Se bem que isso fica de tal maneira impregnado, que ainda hoje eu, muitas vezes, me vejo olhando para trás. Não só pela paranoia da repressão, mas pensando também na violência". VANNUCHI, Paulo de Tarso, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015, p. 4.

¹⁵⁶ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ MEYER, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**, p. 107.

¹⁵⁹ BASTOS apud *Ibid.*, p. 108.

“crimes conexos” apresentada na lei nº 6.683 garantiu a reciprocidade da anistia “de modo que nem o Estado declarava sua culpa, nem, à primeira vista, responsabilizações poderiam ser estabelecidas”.¹⁶⁰ Observa-se, porém, que se trata apenas de uma interpretação possível ao termo estimulada deliberadamente pelo governo ditatorial a fim de isentar os agentes públicos de responsabilidade, afinal, fora preciso escamotear a impunidade pois, se explícita fosse, o Estado assumiria a ocorrência da prática de tortura e demais abusos de autoridade. Na outra face, se os excluíssem objetivamente, reconheceria igualmente a existência e a responsabilidade por tais atos.¹⁶¹ Portanto, infere-se que a adoção de “crimes conexos” aos crimes políticos concerne apenas a uma predileção política que propriamente jurídica.

O advogado Modesto da Silveira expressou em seu depoimento citado anteriormente como a conexidade se faz presente ante aos crimes políticos – a saber, crimes comuns cometidos em razão da execução do crime de motivação política –, evidentemente divergente da interpretação assumida pelas lideranças políticas da ditadura. Assim sendo, a pergunta que mobiliza é a seguinte: afinal, para a ditadura, qual é a conexão entre as atrocidades cometidas pelos agentes públicos em defesa do Estado e as ações de resistência a esse mesmo Estado praticadas por seus cidadãos? Como aqueles teriam agido em conexão a estes? Emílio Meyer responde a essa indagação de maneira categórica: “não há qualquer conexão, mas tão somente uma artificiosidade criada para autoanistiar crimes em uma interpretação hoje afrontosa à Constituição de 1988 e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos”.¹⁶²

Seguindo o mesmo posicionamento, Ivan Seixas defende que é preciso uma lei que permita o julgamento dos torturadores pelos crimes de lesa humanidade, pois infelizmente a Lei de Anistia jamais contemplaria. Aponta que ditadura não reconhecia que havia presos políticos, eram “terroristas” e “subversivos”, tampouco reconhecia a prática de tortura, logo não havia torturador. Assim, pela lógica da ditadura, se não havia torturador e preso político, a Lei de Anistia não teria a quem processar.¹⁶³ Portanto, para uma “transição verdadeira para a democracia”,

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 105.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 126.

¹⁶² *Ibid.*, p. 136.

¹⁶³ SEIXAS, **Ivan Seixas (depoimento)**, p. 21.

argumenta, é necessário que os responsáveis sejam julgados por seus crimes. Apesar de ter se beneficiado diretamente com a Lei de Anistia, retornando ao Brasil após dez anos de exílio, o militante do movimento estudantil, Vladimir Palmeira, considera que a lei foi incompleta. A campanha pela anistia que apoiou lutava por anistia irrestrita, mas não aos torturadores uma vez que não poderia comparar “o nosso lado com o deles”. Isto é, para Palmeira, o tratamento oferecido aos que cometeram um golpe de Estado e comprometeram a constituição federal não poderia ser semelhante ao tratamento daqueles que se rebelaram a esse mesmo golpe e golpistas.¹⁶⁴ Em sua opinião:

essa questão era para ser resolvida assim, com a punição aos torturadores e julgamento deles, porque como diz os outros, os nossos foram julgados pela ilegalidade, condenados, torturados e alguns mortos. Então, era razoável que eles respondessem perante a justiça que no começo existia para eles.¹⁶⁵

A posição de Paulo Sérgio Pinheiro¹⁶⁶ – ex-secretário de Direitos Humanos e um dos comissionários da CNV – a respeito da Lei de Anistia é bastante categórica: “é uma autoanistia, portanto ela é totalmente inválida e ela tem que ser revogada”.¹⁶⁷ Aponta que essa é a jurisprudência interamericana (e internacional) em vigor através da qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil em 2010 no caso Gomes Lund¹⁶⁸ e, mais uma vez, reforça que o responsável pelo reconhecimento da jurisdição da CIDH foi o presidente Fernando Henrique Cardoso em 1998. Em sua análise, a Lei de Anistia deve ser revista para que haja responsabilização pelos crimes cometidos em diferentes níveis (o alto comando, a autoridade média e o executor), uma vez que não considera possível haver reconciliação sem justiça: “Não tem reconciliação nenhuma com esses torturadores, todos esses, memória e todos esses presidentes e ministros, todos manchados de... inclusive alguns chanceleres, manchados de sangue”.¹⁶⁹ Essa

¹⁶⁴ PALMEIRA, Vladimir Palmeira (depoimento), p. 29.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶⁶ Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

¹⁶⁷ PINHEIRO, Paulo Sérgio, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2015, p. 100.

¹⁶⁸ Sentença VIII, D, prevê a incompatibilidade das leis de autoanistia com a Convenção Americana (Costa Rica) da qual o Brasil é signatário e, ainda, indica que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos concluiu que as anistias contribuem para impunidade

¹⁶⁹ PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 101.

responsabilização, no entanto, não deveria partir da Comissão da Verdade posto que este não era um órgão punitivo. O seu papel investigativo teve como fim o direito à verdade e, assim, criar subsídios para possíveis julgamentos apropriados.

As divergências sobre a aplicabilidade da Lei de Anistia aos torturadores e demais agentes do Estado também podem ser observadas entre os depoimentos aqui explorados. Os questionamentos, no entanto, em geral não tratam da necessidade de julgamento dos responsáveis – posto que é evidente nas perspectivas dos atingidos e negociadores –, mas sim de *como* e *se* poderia haver uma punição adequada. A psicanalista Vera Vital Brasil pondera que a punição dos agentes públicos que cometeram graves violações de direitos humanos durante a ditadura é um tema delicado ainda em discussão. Certamente compreende a necessidade de responsabilização dos agentes, porém ainda avalia que tipo seria mais apropriado. É um debate em construção:

Porque não é aderir à justiça tradicional da justiça penal. Não é aderir a isso. Porque nós sabemos que o sistema de punição é muito violento e o sistema penitenciário é um descalabro, então, é violar os direitos humanos. Então, quem está nesse campo reiterar a violação através do envio para o sistema penitenciário é muito complicado. É nesse sentido que eu acho que esse debate é um debate que tem que avançar. Ainda não avançamos, aqui no Brasil.¹⁷⁰

Gilney Viana,¹⁷¹ por seu turno, é favorável que os indivíduos que cometeram crimes contra os direitos humanos em nome do Estado sejam julgados de modo justo através de um tribunal independente e que contem com amplo direito à defesa – “Não vou fazer o que eles fizeram comigo”, reflete. Assim, após a comprovação dos crimes, penalizá-los de acordo com o previsto em lei e pondera:

Não é uma briga particular, isso aqui. Isso é uma coisa da sociedade. Nós lutamos muitos anos para que a nossa dor não fosse só nossa, que fosse socializada; que nosso conhecimento não fosse particularidade, que fosse social; que nosso modo de fazer juízo sobre esses fatos não fosse só o nosso, de vítima, que fosse a sociedade, que pudesse ter uma visão mais imparcial, vamos assim dizer, ou menos afetado pelo fato de ser vítima. Então nós temos que ser coerentes.¹⁷²

¹⁷⁰ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 179.

¹⁷¹ Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-preso político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

¹⁷² VIANA, Gilney Amorim, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014, p. 191.

Para tal responsabilização, o caminho não seria a revogação da Lei de Anistia, mas sim sua reinterpretação. Afinal, a lei garantiu direitos aos anistiados naquele momento, como os exilados e tantos outros.¹⁷³ Avalia que o ideal seria a revogação apenas do parágrafo referente aos crimes conexos, que é justamente o que provoca o caráter de autoanistia sob a equivocada interpretação de que os torturadores estariam cobertos pela referida lei. Para esse fim, haveria três caminhos possíveis: a) alteração da lei via processo legislativo, com o Congresso Nacional; b) reinterpretação do entendimento da lei pelo Supremo Tribunal Federal (STF); e c) compreensão de que o pacto da Convenção Americana de Direitos Humanos teria valor legal no Brasil de modo que a Lei de Anistia não abrangesse aqueles que cometeram crimes de graves violações aos direitos humanos. Este último é o caminho que, na avaliação de Gilney, o grupo de trabalho de Justiça de Transição do Ministério Público Federal (MPF) tem percorrido desde 2010. Da mesma maneira, Cecília Coimbra se mostra contrária à formulação de uma nova lei ou alguma alteração na lei nº 6.683, sendo o ideal a reinterpretação do seu entendimento para que não inclua em “crimes conexos” os agentes públicos que cometeram crimes contra os opositores da ditadura. Essa seria também a postura oficial do GTNM. Aliás, seu posicionamento não é a favor da prisão dos torturadores e sim propõe que haja alternativas que não somente penais.¹⁷⁴

O ex-secretário de Direitos Humanos do primeiro governo Lula, Nilmário Miranda,¹⁷⁵ apesar de ter sido ele próprio torturado, salienta que a responsabilização dos agentes públicos que cometeram crimes contra os direitos humanos não está na esfera da vingança. A punição está relacionada à não repetição: “Essa injustiça tem que ser reparada, também; a gente não pode eternizá-la”,¹⁷⁶ uma vez que, na ausência de responsabilização, implicitamente permanece a orientação de que a tortura não seria um crime grave o suficiente para estar passível de julgamento.¹⁷⁷

¹⁷³ *Ibid.*, p. 189.

¹⁷⁴ COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 113.

¹⁷⁵ Nilmário Miranda, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado estadual (1987-1990) e deputado federal (1991-2003; 2011-2019). Presidiu a Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Foi ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2003-2005), presidente da Fundação Perseu Abramo e conselheiro da Comissão de Anistia.

¹⁷⁶ MIRANDA, Nilmário de, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015, p. 112.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 111.

A não repetição é igualmente a chave da posição de Paulo Abrão em sua entrevista. Abrão aponta que “o futuro da tortura está relacionado ao futuro do torturador”, portanto, a punição serviria como um exemplo para a sociedade de que não há distinção na aplicabilidade das leis. E arremata: “E enquanto não tiver essa sinalização, nós vamos continuar com essa ideia de que é possível, que pode, que pode. As pessoas se sentem empoderadas, a verdade é essa”.¹⁷⁸

A ausência de punição aos agentes públicos que cometeram crimes contra os direitos humanos durante a ditadura, de acordo com Mezarobba em seu depoimento, deve-se

(...) pelo fato de a anistia informar todo processo de acerto de contas, pelo fato do movimento de direitos humanos ser incipiente naquela época; por não conseguir usar a legislação nacional; a bandeira ter sido a anistia; a habilidade da ditadura brasileira; pelo fato de não ter tido eleições diretas.¹⁷⁹

Em seu depoimento, Paulo Abrão segue em uma linha de pensamento semelhante à de Mezarobba. Ao ser questionado sobre o porquê o Brasil ainda mantém o posicionamento da autoanistia, Abrão aponta que não há uma resposta simples e que um dos motivos seria a forma como a transição foi conduzida no país. Não teve uma ruptura, tampouco uma grande transformação, mas sim foi uma transição “pelo alto”. Ademais, argumenta que a sociedade tem dificuldade de ser sensibilizada por razão de violações de direitos humanos ocorridos há cinco décadas, ao contrário da Argentina que iniciou a discussão logo em seguida à saída do governo ditatorial. Adiciona a isso o fato de que as “grandes violências institucionais” não terem sido debatidas amplamente, como o genocídio e etnocídio dos indígenas e a escravidão de pessoas negras: “Acho que é uma cultura nossa, de promover acordos. Está um pouco impregnada dessa cultura do jeitinho, não é? ‘Não vamos enfrentar nenhum problema diretamente; vamos ver se a gente encontra aqui...’”.¹⁸⁰ E outro ponto seria a fragmentação dos movimentos sociais em torno de novas pautas que emergiram com a Constituição de 1988:

E se antes estavam todos juntos contra um inimigo comum, isso se fragmenta, a agenda da transição se perde, ela fica mais focada... Fica ali no movimento dos familiares de mortos e desaparecidos e no movimento dos servidores demitidos, dos presos políticos, que estavam lá na Constituinte lutando.¹⁸¹

¹⁷⁸ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 92.

¹⁷⁹ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

¹⁸⁰ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 85.

¹⁸¹ *Ibid.*

Somado a essa dificuldade de associação de pautas, avalia que o medo de um retorno ao passado ditatorial junto a uma desconfiança nas instituições provocou uma atmosfera de invisibilização dessa temática.

Nesse tópico, o longo depoimento de José Gregori – um dos autores da Lei de Mortos e Desaparecidos – torna-se mais interessante. Na entrevista de 26 de maio de 2015, o ex-ministro explana uma interpretação bastante rígida e pragmática da Lei de Anistia, pondo-se contrário a uma possível revisão, uma vez que “ela acabou beneficiando a todos” e “devolveu a possibilidade de atuação política no Brasil a todos”.¹⁸² Enfatiza o respeito que tem pela Lei de Anistia por ter sido “um elemento reconduzidor da democracia no país”;¹⁸³ de modo que sua abrangência teria sido “mais agregadora e mais impulsionadora da democracia” do que se fosse uma anistia “segmentada” – fazendo referência aos agentes estatais.¹⁸⁴ Portanto, quanto à responsabilização dos agentes públicos que torturaram, naquele momento, Gregori acreditava que “embora possam ter sido ou não, do ponto de vista técnico e forma, abrangidos pela lei”, os torturadores foram alijados de eventuais promoções ou ascensão social pela “reprovação social”: “A reprovação social do torturador” – comenta – “foi do ponto de vista ético, do ponto de vista social, quase que uma unanimidade”.¹⁸⁵ Considerando o torturador “uma figura muito mais repugnante no Brasil, do ponto de vista do rechaço que encontra, do que o corrupto”, a própria sociedade teria recebido esses agentes estatais com repulsa, colocando-os “na mais baixa escala de estima que é possível”.¹⁸⁶ Dessa forma, então, Gregori acreditava que não havia necessidade de revisão da lei em favor da responsabilização já que as consequências foram sentidas de modo estrutural.

A sua visão a respeito de uma possível revisão ou reinterpretação da Lei de Anistia mudou após as questões trazidas pela CNV. Na entrevista de 02 de junho de 2016, às mesmas entrevistadoras, depois de mais de um ano, Gregori reflete que o debate levantado pela Comissão da Verdade permitiu que “razões mais históricas vão mudando de ângulo de visão, de perspectiva etc.”.¹⁸⁷ Diz que a “Comissão da

¹⁸² GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 145.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 146.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 150.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 145.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 146.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 160.

Verdade, para mim, foi muito forte no sentido de rever uma porção de coisa”,¹⁸⁸ logo, mudou sua posição no sentido de compreender a possibilidade de revisão da Lei de Anistia via STF. Avalia:

(...) eu tenho a impressão, hoje, de que o Supremo, talvez, tenha, mais dia, menos dia, a oportunidade de rejulgar, reexaminar, à luz de uma outra perspectiva histórica e, de repente, cobrar algum tipo de tratamento diferenciado em relação à Lei de Anistia de quem tenha torturado e quem não tenha torturado.¹⁸⁹

A via para essa reformulação seria, ao seu ponto de vista, diretamente com o STF, posto que tanto pela complexidade da questão quanto o fato de já ter sido julgada pela Corte uma vez, seria preferível que o Supremo o fizesse novamente. Destaca ainda que não só há outros ministros, como também a CNV seria um marco de compreensão.¹⁹⁰ No entanto, apesar de alterado sua postura inicial quanto à exequibilidade da revisão da Lei de Anistia, Gregori manteve-se firme em sua apreciação sobre a repulsa social à tortura:

eu, hoje em dia, depois da Comissão da Verdade, acho que é possível que, depois de um reexame judicial, traga uma outra visão. É claro que eu acho que a punição daqueles que recorreram à violência, sobretudo ao que corporifica mais a violência, que é o problema da tortura, que era sistêmica... Eu acho que já puniu os torturadores. É a minha convicção. Eu não tenho dados estatísticos, mas algumas informações que nenhum torturador que tenha, realmente, responsabilidade pela tortura teve algum tipo de reação da sociedade brasileira que não fosse de repúdio.¹⁹¹

A entrevista ocorreu seguidamente ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, dado que o discurso do então deputado federal Jair Bolsonaro, quando proferiu seu voto pelo impeachment, ainda causava espanto. No referido discurso, Bolsonaro elogiou o torturador Brilhante Ustra, exaltando-o como “pavor de Dilma”.¹⁹² Questionado pela entrevistadora Dulce Pandolfi – ela própria uma ex-presença política – se essa declaração seria resultado da impunidade aos torturadores, Gregori esclarece que se tratou de algo grave, sobretudo porque “o deputado deveria ter sido cassado por, ao menos, ofensa ao decoro”.¹⁹³⁻¹⁹⁴ Porém, pondera que a nefasta declaração recebeu bastante repúdio:

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 165.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 160.

¹⁹² BARBA, Mariana Della; WENTZEL, Marina, Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarcidos’ e leva OAB a pedir sua cassação, **BBC News Brasil**, 2016.

¹⁹³ Além do mais, para ele, Bolsonaro seria “um tipo que nós não podemos levar a sério”, haja vista seu histórico de declarações descabidas, como teria sugerido que a ditadura deveria ter fuzilado o FHC e o próprio Gregori. GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 162.

¹⁹⁴ *Ibid.*

Mesmo em se tratando de uma pessoa, digamos assim, carimbada pela sua absoluta impropriedade em relação a muitos assuntos etc., o repúdio foi muito grande. Quer dizer, eu acho que a tortura já é uma coisa que a sociedade brasileira tem como repugnante. E isto, pelas informações que a gente tem, alcançou aqueles que eventualmente foram ou nominados, ou indicados, ou suspeitados como tendo envolvimento direto com a tortura.¹⁹⁵

Por fim, a despeito do discurso de Bolsonaro, Gregori afirma que “embora não tenha havido um tipo de punição institucionalizada, a minha convicção é a de que a tortura foi totalmente rechaçada pela sociedade brasileira”.¹⁹⁶ Contrariamente, Maria Rita Kehl aponta o “esquecimento” imposto com a Lei de Anistia sobre a tortura cometida durante o regime ditatorial militar, como um sintoma da naturalização da violência no Brasil. Cita que “a impunidade não produz apenas a repetição da barbárie: tende a provocar uma sinistra escalada de práticas abusivas por parte dos poderes públicos, que deveriam proteger os cidadãos e garantir a paz”.¹⁹⁷ Um exemplo dessa naturalização da tortura ocorrida na ditadura, ela prossegue, foi o baixo engajamento da sociedade quando Tarso Genro e Paulo Vannuchi – respectivamente, ministro da Justiça e secretário de Direitos Humanos – propuseram um debate sobre a prática de tortura no período. Quando experiências não são compartilhadas pela coletividade, como o caso da memória das torturas e demais abusos, cria-se então um “universo paralelo” em que coabitam somente as experiências excluídas. Em suas palavras:

No Brasil, os opositores do regime militar que sobreviveram à tortura, embora circulem normalmente entre nós, vivem em um universo à parte não apenas em função da radicalidade da dor e da despersonalização que experimentaram, mas também porque as práticas infames dos torturadores nunca foram reconhecidas e reparadas publicamente.¹⁹⁸

Assim como para os sobreviventes de campos de concentração, a sensação de “irrealidade” da experiência vivida é confirmada por obra do desinteresse daqueles que são omissos quanto ao trauma por estes vivido. Dessa maneira, infelizmente, a

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 162–163.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 163.

¹⁹⁷ KEHL, Maria Rita, Tortura e sintoma social, *in*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.), **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 124.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 126.

fala de Gregori parece apenas utópica, haja vista o último relatório¹⁹⁹ do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT),²⁰⁰ referente ao ano de 2017.

Quanto ao debate levantado por Genro e Vannuchi, mencionado por Kehl, refere-se ao contexto que conduziu à realização da audiência pública sobre responsabilização dos agentes públicos, em 2008, em meio às discussões em torno da construção da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos. Embora a audiência em si tenha sido idealizada por Genro e Paulo Abrão, à época à frente da Comissão de Anistia – maior vetor de políticas e medidas de memória no período. Em 31 de julho de 2008, a audiência pública “Os limites e possibilidades para a responsabilização jurídica de agentes públicos que cometeram crimes contra a humanidade durante períodos de exceção” foi promovida no Ministério da Justiça, sendo o primeiro evento oficial a tratar a revisão da Lei de Anistia com base na interpretação “compatível com a Carta Magna e o direito internacional”.²⁰¹ De acordo com essa leitura, a lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, não estenderia a anistia aos agentes do Estado.

Na audiência, estiveram presentes representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público Federal de São Paulo, da Associação dos Juízes para a Democracia (AJD), da Associação Brasileira de Anistiados Políticos (ABAP), da Associação Democrática Nacionalista de Militares (ADNAM) e do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL). Para Torelly e Abrão, essa audiência “teve o condão de unir forças que se manifestavam de modo disperso”²⁰² e teve como resultado a proposta da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 da OAB junto ao STF pela reinterpretção da Lei de Anistia. A audiência provocou manifestações na mídia, sobretudo pela postura do ministro Tarso Genro que defendeu abertamente a punição aos torturadores:

A partir do momento em que esse agente pega esse prisioneiro e leva ele para o porão e o tortura, ele saiu da própria legalidade do regime militar. Portanto, seu delito não

¹⁹⁹ BRASIL; MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT), **Relatório Anual (2017)**, Brasília: Ministério de Direitos Humanos, 2018.

²⁰⁰ “O presente relatório traz constatações extremamente graves a respeito da falta de maturidade da democracia e do desrespeito aos Direitos Humanos no Brasil, ao revelar que mais do que práticas reiteradas, a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes fazem parte, na verdade, do repertório regular de atuação das instituições de privação de liberdade do país”. *Ibid.*, p. 160.

²⁰¹ TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 37.

²⁰² *Ibid.*

é um delito político - é um delito de tortura. Ele passou a ser um torturador igual a qualquer outro torturador que a humanidade reconhece.²⁰³

A realização da audiência criou um desconforto com membros do alto escalão do governo. O receio presente naquele momento era de que esse tipo de ato criasse uma reação adversa contrária ao governo entre as Três Forças de modo que esse ator político saísse de seu estado de latência e viesse a emergir para a frente do palco. De fato, houve uma reação imediata por parte dos militares que realizaram no Rio de Janeiro o seminário “Lei de Anistia: alcances e consequências”, organizado pelos Clubes Militar, Aeronáutico e Naval. Vannuchi, mencionado por Kehl, nessa ocasião não havia tomado conhecimento da preparação para a audiência pública porque estava de férias, tendo sido avisado somente em seu retorno por Rogério Sottili, secretário-executivo da SEDH.²⁰⁴ Sua primeira reação foi recusar a comparecer, porém Sottili o convenceu; narra que mesmo contrariado, participou e discursou. Em sua avaliação, o evento foi uma decisão desacertada: “O ato é manifestadamente um ato contra a Lei de Anistia. Eu avalio como um erro de condução política do meu querido amigo Tarso Genro (...), mas, assim, errou. Errou. É um ministério que emite passagens, convida pessoas”.²⁰⁵ Teria sido um erro de leitura conjuntural política de modo que envolveu o Executivo federal em uma discussão que o presidente Lula não teria interesse em capitanear.

Contudo, a leitura de Vannuchi desse episódio foi que, apesar de equivocado, a audiência foi um *turning point* para a condução da temática memória, verdade e justiça, pois agregaram-se a SEDH, o Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia à frente do debate. “Eu não vou brigar com eles. A partir daí começamos a fazer. De fato, o Paulo Abrão a partir daquele momento, ele começou a fazer um redirecionamento da Comissão de Anistia que foi muito importante”,²⁰⁶ comenta. É justamente esse momento que Paulo Abrão chama de “virada hermenêutica” da Comissão de Anistia.²⁰⁷

²⁰³ SCOLESE, Eduardo, Tarso defende punição para quem torturou na ditadura, **Folha de São Paulo**, 2008.

²⁰⁴ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Ver mais em ALVES, Glenda Gathe, **A virada hermenêutica da Comissão de Anistia: a anistia brasileira e as diferentes estratégias de reparação (2007-2010)**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Em seu depoimento, Vannuchi indica que nessa ocasião o alto escalão do governo compreendia que essa questão deveria manter-se somente no âmbito da secretaria de Direitos Humanos – que já tinha status de ministério – e não envolver o Ministério da Justiça. Embora tenha encarado essa mudança positivamente, Vannuchi aponta que naquele momento faltava uma estratégia mais clara do ministro Tarso Genro, mas tinha em mente que “o mais importante é que o Tarso e o Paulo Abrão estão na luta certa e o resto aí é secundário”.²⁰⁸ De todo modo, foi uma reviravolta fundamental para a ampliação dos trabalhos em torno das políticas públicas de memória e reparação que se seguiram visto que a Comissão de Anistia, através do Ministério da Justiça, possuía maior poder financeiro, estrutura administrativa e recursos humanos essa tarefa: “Quando a gente começa a ter limites orçamentários graves, ele [Paulo Abrão] me ajudou. Aí vinha e a gente fazia eventos juntos. Vários eventos importantes. Nesse sentido, constituiu no governo um grupo”.²⁰⁹

Como já comentado no capítulo anterior, esse episódio gerou uma crise no governo provocada pelos militares que entenderam a audiência pública como uma ofensa. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, arrefeceu os ânimos e garantiu que os comandantes das Três Armas não fossem punidos por se manifestarem politicamente. Somado a isso, o presidente Lula repreendeu os ministros Genro e Vannuchi, solicitando-os que não mais tratassem do tema de maneira pública. Observa-se por conseguinte o exercício do poder de veto dos militares,²¹⁰ que asseverou a interrupção do debate público via silenciamento.

2.5 ADPF nº 153: a Lei de Anistia em julgamento

Como um dos resultados da audiência pública para discutir os limites da Lei de Anistia,²¹¹ o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou em 21 de outubro de 2008 a arguição de descumprimento de preceito

²⁰⁸ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ D'ARAÚJO, O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil, p. 592.

²¹¹ BRASIL, *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Nº 1, Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 14.

fundamental (ADPF) nº 153, questionando a constitucionalidade do §1º do artigo 1º da lei nº 6.683/1979, a Lei de Anistia. A saber: “§1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”. Na petição inicial – assinada por Fábio Konder Comparato e Maurício Gentil Monteiro –, a Ordem argumenta que haveria uma controvérsia constitucional a respeito da aplicabilidade do conceito de crimes conexos para anistia de agentes públicos que teriam cometido homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor contra os militantes políticos no período antes da promulgação da Constituição de 1988.²¹² Para ilustrar a existência de uma controvérsia quanto ao assunto, apresentam falas de importantes atores políticos em evidência naquele momento: Paulo Abrão, Tarso Genro, Paulo Vannuchi, Nelson Jobim, Celso de Mello, entre outros. Cada um, com seus argumentos, defendendo ou não a possibilidade de reinterpretação da lei anterior à constituição. Assim, para a OAB, tendo sido a Lei de Anistia incorporada pela constituição, “é imperioso interpretá-la e aplicá-la à luz dos preceitos e princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal”.²¹³

No documento, a Ordem também questiona o fato da lei ter sido votada durante a ditadura por um parlamento cuja maioria se deu a partir de uma manobra do governo – o Pacote de Abril, já mencionado – e chancelada por um presidente não eleito. O contexto autoritário em que a lei nº 6.683 foi votada “representa clara e direta ofensa ao princípio democrático e ao princípio republicado, que embasam toda a nossa organização política”,²¹⁴ tratando-se, portanto, de uma autoanistia. E, por fim, questiona a noção de pacto político: “Quem foram as partes nesse alegado acordo?”²¹⁵

Na verdade crua dos fatos, em 1979 quase todos os que se haviam revoltado contra o regime militar com armas na mão já haviam sido mortos. Restavam, portanto, nas prisões militares e policiais, unicamente pessoas acusadas de delitos de opinião. Tal significa que, no suposto acordo político, jamais revelado à opinião pública, a anistia aos responsáveis por delitos de opinião serviu de biombo para encobrir a concessão

²¹² CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, **Petição inicial. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153**, Brasília: [s.n.], 2008, p. 3.

²¹³ *Ibid.*, p. 6.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 22.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 25.

de impunidade aos criminosos oficiais, que agiam em nome do Estado, ou seja, por conta de todo o povo brasileiro.²¹⁶

Não compete a este trabalho analisar os meandros jurídicos por trás da ação da OAB; haja vista a excelente obra de Emilio Peluso Neder Meyer em que esmiúça todo o processo de início ao fim, passado por cada um dos votos dos ministros.²¹⁷ Cabe aqui somente mencionar, como é sabido, que a ADPF nº 153 foi julgada improcedente em 29 de abril de 2010, com sete votos a dois. Em síntese, para o STF, a Lei de Anistia teve recepção pela Constituição de 1988 em razão da Emenda Constitucional nº 26/85, que invocou a assembleia constituinte e ratificou a anistia. Desse modo, a anistia hoje já não seria a da lei nº 6.683/79, mas sim proveniente do artigo 4º da EC 26/85.

Evidentemente este resultado desagradou a militância dos atingidos políticos, sobretudo os familiares de mortos e desaparecidos. Maria Amélia Teles, representante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMMDP), acredita que houve algum tipo de manipulação entre os atores políticos envolvidos. Relata duas situações que teriam influenciado na dinâmica do julgamento: a primeira foi a proibição aos familiares de usarem camisetas estampadas com a mensagem “Onde está Maria Lúcia Petit?” durante a sessão sob a alegação de que poderiam influenciar nos votos dos ministros. A segunda situação que relata foi que o presidente Lula teria convidado os ministros do STF para jantar na noite entre os dois dias de julgamento.²¹⁸ Maria Amélia questiona: “Quer dizer, o jantar com o Lula não tem influência ou tem influência? Porque se a camiseta tem influência, o jantar com o Lula tem muito mais”.²¹⁹

Elaborando mais as suas suspeitas, a militante discorre que, em oposição ao que se supõe, a atuação do Estado é bastante organizada. Exemplifica com o *timing* da votação da ADPF nº 153 submetida pela OAB ao STF: o julgamento do STF ratificando a aplicabilidade da Lei de Anistia ocorreu em 29 de abril de 2010,

²¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

²¹⁷ MEYER, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**.

²¹⁸ “It is a well-known fact that on the day of the trial, one of the STF ministers took the lawyer Fábio K. Comparato aside to tell him that on the previous evening all of the ministers had dined with then President Lula and a military authority”. TELES, Janaina de Almeida, *Democratic Transition and Conciliation. Human Rights and the Legacy of the Brazilian Dictatorship*, in: SCHNEIDER, Nina (Org.), **The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives**, New York: Berghahn Books, 2019, p. 102.

²¹⁹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 56.

menos de um mês antes da audiência pública²²⁰ marcada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para apreciação do caso Gomes Lund.²²¹ Inclusive, a ação movida pela família Teles contra Ustra ainda estava em andamento, no qual o militar entrou com recurso e “nesse meio tempo o STF fez aquela besteira lá de anistiar torturador. (...) O STF cometeu, para mim, um crime”.²²² Com efeito, o julgamento ocorreu inserido em um contexto de ampla mobilização em torno da temática de memória, verdade e justiça. Com o lançamento do PNDH-3, iniciou-se também as discussões sobre a criação da Comissão da Verdade que, naquele momento, um grupo de trabalho interministerial estava em andamento para elaborar o anteprojeto de lei da CNV. Ou seja, foi um contexto de efervescente luta.

Sobre o ponto central da ADPF, a crítica de Paulo Sérgio Pinheiro recai sobre a conexão dos crimes: “crime conexo é ligado à própria materialidade da execução do crime”;²²³ enquanto o ex-ministro José Dirceu aponta a questão da sua prescrição. Dirceu considera de outra maneira (mais próximo ao Direito Internacional, diga-se):

o Supremo Tribunal Federal disse que a lei de Anistia não pode ser mudada e que os crimes todos prescreveram, mas não prescreve porque até os desaparecidos é um crime continuado, eles estão desaparecidos, foram mortos e desaparecidos, mas aí tem um debate jurídico-político.²²⁴

Ainda assim, alguns atores avaliam que a estratégia da OAB foi equivocada, como discorre Paulo Vannuchi: “a ADPF pode ser um instrumento jurídico

²²⁰ José Carlos Moreira da Silva Filho pontua as mesmas questões em artigo para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: “Registre-se ainda alguns episódios contextuais importantes: o Ministro Relator negou pedido de audiência pública formulado pela OAB em 2010; o processo foi posto subitamente em pauta, coincidentemente ou não, com um mês de antecedência em relação à audiência na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a propósito do Caso Araguaia, no qual o Brasil figurava pela primeira vez no banco dos réus por crimes cometidos pela ditadura; foi notória a influência e o desejo do então Presidente Lula pelo indeferimento da ação, o que foi representado simbolicamente por um jantar oferecido a todos os magistrados do STF no Palácio do Planalto no primeiro dia de julgamento da ADPF 153; e, o Ministro Marco Aurélio Mello, meses antes do julgamento da ADPF 153 concedeu entrevista em cadeia nacional na qual afirmou que a ditadura foi um “mal necessário”, e que “foi melhor não esperar para ver” o que iria acontecer. A entrevista foi dada ao repórter Kennedy Alencar no programa “É notícia” da Rede TV! E foi ao ar no dia 22 de fevereiro de 2010”. Ver em SILVA FILHO, José Carlos Moreira, *A ambiguidade da anistia no Brasil: memória e esquecimento na transição inacabada*, in: COMISSÃO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS (Org.), **Relatório Azul**, Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2011, p. 67.

²²¹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 46.

²²² TELES, **Maria Amélia de Almeida, Maria Amélia Teles (depoimento)**, São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 30.

²²³ PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento)**, p. 101.

²²⁴ DIRCEU, **José Dirceu (depoimento)**, p. 13.

adequado, mas não tem nenhum instrumento jurídico adequado se ele não leva em conta o contexto político”,²²⁵ de modo que o ideal, por exemplo, seria a abertura de centenas de causas pelos familiares em tribunais de primeira instância de modo que as poucas aprovadas seguiriam nas instâncias posteriores até chegar ao Supremo com debates, pois assim haveria maior mobilização. Glenda Mezaroba tem a mesma leitura:

(...) na minha visão foi um equívoco enorme, não devia ter entrado com nenhuma consulta ao STF, tinha que ter ingressado – como foi no Chile – você ingressa com dezenas de ações na primeira [instância] no Brasil inteiro. Porque a gente sabe que tem o juiz daqui que decide assim, o juiz de lá é progressista.²²⁶

O ex-ministro Nilmário Miranda, contudo, tem uma interpretação distinta de Vannuchi e Mezarobba. Para ele, a OAB agiu de acordo unicamente com os preceitos jurídicos, em sua interpretação acerca da Constituição, e não com base nas forças políticas atuantes.²²⁷ No entanto, é veementemente crítico à decisão do STF, especialmente em relação ao ministro Eros Grau que fundamentou seu voto na interpretação de que a Lei de Anistia representou um pacto nacional pela reconciliação e, assim, não deveria ser alterada ou revista. Para ele, no entanto, esse é um argumento falso porque não haveria a possibilidade de se estabelecer um acordo em um Congresso com maioria favorável ao governo por conta do Pacote de Abril. Ainda assim, nesse contexto em que os parlamentares da oposição não conseguiram aprovar as emendas que garantiriam uma anistia ampla, geral e irrestrita, conforme desejo dos movimentos civis, o projeto foi votado e aprovado por uma diferença de 206 votos contra 201, comenta:

Que porcaria de acordo é esse? Como que você vai falar que teve acordo nacional e que tem que ser preservado o acordo, para sair da ditadura? Não é acordo. Isso implica que a pressão pela anistia era tão grande, a necessidade da anistia era tão forte que até os caras da Arena, uma parte deles votou pela anistia.²²⁸

Desse modo, considera o voto do ministro Eros Grau como um “medo de enfrentar o problema”, sendo assim “o julgamento não foi jurídico; foi político”²²⁹ – essa também é a interpretação de Modesto da Silveira: “uma decisão política e não jurídica”.²³⁰ Com isso, como reflete Vera Vital Brasil, a decisão do STF

²²⁵ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²²⁶ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

²²⁷ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 89.

²²⁸ *Ibid.*, p. 75.

²²⁹ *Ibid.*, p. 78.

²³⁰ SILVEIRA, Antônio Modesto da Silveira (depoimento), p. 30.

consolidou um perverso suposto pacto através de “uma posição velha, antiga, que fez parte de um período inicial do processo de transição”. Aliás, avessa à posição dos países vizinhos naquele momento e, sobretudo, desconsiderando o compromisso do Brasil com a legislação internacional.²³¹ Já Abrão avalia que a Corte piorou o cenário de impunidade ao confirmar a reciprocidade da lei, pois assim não seria mais uma imposição advinda do governo ditatorial, mas sim “uma decisão do Estado democrático, pelo Poder Judiciário do Estado democrático. É gravíssimo”.²³² E nas palavras de Gilney Viana:

O Supremo tem seu poder, tudo bem, temos que respeitar, do ponto de vista judicial, mas não precisamos concordar com ele. Mesmo porque toda a Corte Interamericana não concorda, o Tribunal Penal Internacional não concorda, toda a jurisprudência internacional de direitos humanos não concorda com ele, e ele próprio não nega... Isso que é uma coisa do Supremo Tribunal Federal: ele não nega a jurisprudência internacional, ele simplesmente fala que não se aplica devido a um acordo. Ele faz uma interpretação rebuscada, só isso.²³³

O voto do relator, ministro Eros Grau, tornou-se emblemático não apenas pelos argumentos apresentados, mas também pela biografia do seu autor. Durante a ditadura, Grau fora filiado ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e esteve preso no DOI-CODI de São Paulo em 1972, onde foi torturado. Poderia se esperar um posicionamento a favor da revisão da lei em vista de ter sido ele próprio um perseguido político, mas essa seria apenas mais uma armadilha da ilusão biográfica, como apontada por Bourdieu²³⁴ – basicamente a construção de uma narrativa de linearidade de história de vida. Pelo contrário, a defesa por ele escolhida foi de que houve um acordo político firmado após a campanha pela anistia, que não poderia ser desprezada. Calorosamente declara que a campanha representou “a página mais vibrante de resistência e atividade democrática da nossa História”.²³⁵

Os demais ministros seguiram pela mesma linha argumentativa, reafirmando que a Lei de Anistia representou a construção de um pacto trabalhado no pano de fundo do xadrez político daquele momento. Eros Grau explora ainda que a transição

²³¹ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, **Vera Vital Brasil (depoimento)**, p. 20.

²³² ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 86.

²³³ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 187–188.

²³⁴ BOURDIEU, Pierre, *A ilusão biográfica*, in: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Orgs.), **Usos e abusos da história oral**, 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 183–192.

²³⁵ BRASIL; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 153/DF*. Arguente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, 2010, p. 27.

da ditadura para democracia foi “conciliada, suave em razão de certos compromissos” e que “Era ceder e sobreviver ou não ceder e continuar em angústia (em alguns casos, nem mesmo viver)”.²³⁶ Como bem afirma Cooper,²³⁷ o ministro explora a existência do suposto acordo político para justificar as controvérsias da lei, bem como a inviabilidade de revisá-la, para não incorrer em uma tentativa de reescrita da história.

Como já visto anteriormente, o entendimento da Lei de Anistia como um pacto político ou não é disputável. Porém, entre os ministros do STF naquele momento, prevaleceu a leitura de que não só houve um acordo, como este foi responsável pela abertura à democracia. E, para fundamentar essa interpretação, oito dos nove votos mencionaram o parecer de Sepúlveda Pertence elaborado durante a votação de 1979, então conselheiro da OAB. Somado a isso, Grau e Gilmar Mendes citaram uma entrevista de Pertence de 2010 à Carta Maior.²³⁸ No parecer de 1979, Pertence observa que não haveria espaço para uma anistia que não fosse recíproca naquele contexto e, tendo isso claro, defende que os condenados por crimes de terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal fossem incluídos na lei.²³⁹ Já na entrevista de 2010, dissecou que o §1º do art. 1º era “um ponto inegociável pelo Governo” e o seu parecer

reconheceu abertamente que esse era o significado inequívoco do dispositivo. E sem alimentar esperanças vãs de que pudesse ele ser eliminado pelo Congresso, concentrava a impugnação ao projeto governamental no § 2º do art. 1º, que excluía da anistia os já condenados por atos de violência contra o regime autoritário. (...) E lei de anistia é essencialmente irreversível, porque implica, na lição dos mestres, tornar não criminosos atos criminosos ao tempo de sua prática. E, por isso, sua eficácia jurídica se exaure e se faz definitiva, no momento mesmo em que entra em vigor.²⁴⁰

²³⁶ *Ibid.*, p. 57.

²³⁷ COOPER, Carolina Castelo Branco, **Os usos da história e o Supremo Tribunal Federal: a Lei de Anistia em questão**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018, p. 19.

²³⁸ *Ibid.*, p. 20.

²³⁹ “20. Se assim se chega, no entanto, a impor à sociedade a anistia da tortura política – em nome do esquecimento do passado para aplainar o caminho do futuro do Estado de Direito – não é admissível que o ódio repressivo continue a manter no cárcere umas poucas dezenas de moços, a quem a insensatez da luta armada pareceu, em anos de desespero, a única alternativa para a alienação política a que a nação fora reduzida”. PERTENCE *apud* MEYER, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**, p. 107.

²⁴⁰ CARTA MAIOR (REDAÇÃO), PNDH 3 é fiel à Constituição, diz Sepúlveda Pertence, **Carta Maior**, 2010.

Curiosamente, no depoimento-palestra de Nelson Jobim, o ex-ministro afirma que, antes do julgamento da ADPF nº 153, visitou a todos os ministros do STF e os levou “todo esse material” e “fundamentalmente com o depoimento de Pertence sobre qual foi o conteúdo da discussão e sobre o que estava em jogo em 1979”,²⁴¹ no qual diz claramente que não se convenceu com a petição inicial da OAB. Jobim questiona que se foram alcançados os resultados pretendidos pelo acordo político ensejado naquele momento, “Somos confiáveis no sentido histórico de rever aquilo que se acordou à época sobre alegações humanitárias?”. Aliás, antes do julgamento, o Ministério da Defesa (à época sob a batuta de Jobim) enviou um parecer afirmando a inutilidade da ADPF porque os crimes já estariam prescritos, assim, “caso viesse a ser julgada procedente, dela não resultaria nenhum efeito prático”.²⁴² Não se pretende aqui fazer tergiversações, tampouco se pode afirmar que a visita de Jobim – um ferrenho defensor da Lei de Anistia como um acordo político e ele próprio ex-ministro do STF – necessariamente tenha influenciado nas decisões dos demais ministros. Todavia, é possível aferir desse evento a constante presença de estratégias de negociação, acomodação e convencimento entre as elites políticas no poder, seja com a visita de Jobim, seja com o jantar com o presidente Lula durante o julgamento. Nesse ponto, vale recordar da aplicação da noção de cultura política brasileira a partir das palavras de Motta:

é possível afirmar que a disposição de aceitar a acomodação pós-ditadura foi influenciada pelos jogos de acomodação permitidos durante a ditadura, que envolveram não apenas as elites acadêmicas e culturais, como também parte das lideranças políticas.²⁴³

Um dos efeitos da acomodação no pós-ditadura pode ser visto no sucesso da “gramática da ditadura”, como diz Mezarobba em seu depoimento, evidenciada pela permanência do termo *anistiado político*, categoria que em uma democracia não deveria denominar aqueles que foram perseguidos políticos no regime autoritário. Ela argumenta que a palavra *vítima* não está presente nas leis de Anistia, de Mortos e Desaparecidos ou da Comissão da Verdade; tendo apenas “anistiado

²⁴¹ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**.

²⁴² BRASIL; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 153/DF. Arguente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, p. 12.

²⁴³ MOTTA, A estratégia de acomodação na ditadura brasileira e a influência da cultura política, p. 21–22.

político” na lei de criação da Comissão de Anistia. Isso demonstra “como a gramática da ditadura, a gramática da opressão informou a legislação”,²⁴⁴ sendo essa postura um grave equívoco capaz de criar “ruídos” na compreensão do que são essas reparações.²⁴⁵

Ainda inseridos nessa “gramática”, há os recorrentes termos *pacificação* e *reconciliação nacional*. O tema da pacificação aparece inúmeras vezes ao longo do debate da construção da Lei de Anistia, inclusive na mensagem do general-presidente Figueiredo ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1979, quando enviou o projeto de lei.²⁴⁶ Já no período democrático, reconciliação e pacificação aparecem no art.2º da Lei de Mortos e Desaparecidos (nº 9.140/1995) e no art. 1º da lei que criou a Comissão Nacional da Verdade (12.528/2011), além da própria Lei de Anistia que é mencionada em todas as demais leis subsequentes dessa temática.

Ainda há uma nova chance de reavaliação da Lei de Anistia pendente no STF. Em maio de 2014, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF nº 320, baseando-se no controle de convencionalidade para a prevalência da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a Lei de Anistia. Na condenação do Brasil no caso Gomes Lund, em novembro de 2010, a Corte IDH determinou que a Lei de Anistia não é compatível com as obrigações internacionais com as quais o Brasil é signatário, como o Pacto de São José da Costa Rica. Assim, como aponta o parecer do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, a ADPF nº 320 não conflitaria com a decisão da ADPF nº 153, pois se trata do controle de convencionalidade, não de constitucionalidade.²⁴⁷

2.6 Reconciliação nacional é possível?

²⁴⁴ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

²⁴⁵ "Por exemplo esse ruído que as pessoas dizem: 'bolsa ditadura, esse é malandro, tem uma bolsa ditadura'". *Ibid.*

²⁴⁶ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, *Anistia*, p. 21.

²⁴⁷ SILVA, Carla Ribeiro Volpini; JUNIOR, Bruno Wanderley, A responsabilidade internacional do Brasil em face do controle de convencionalidade em sede de direitos humanos: : conflito de interpretação entre a jurisdição da Corte Interamericana de direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal quanto a Lei de anistia, *Revista de Direito Internacional*, v. 12, n. 2, p. 611–629, 2015, p. 625.

Retomando a fala anteriormente citada de Passarinho – “Foi uma anistia mútua. É preciso reconciliação. Para reconciliar, é preciso esquecer” –, algumas questões saltam à mente para reflexão. Como já visto, sua fala é a síntese da narrativa trabalhada pelos militares e seus representantes, porém esse esforço para suprimir a memória do período, como se não houvesse crime e trauma, vai de encontro ao esquecimento natural e positivo. Segundo Jeanne Marie Gagnebin, o esquecimento imposto provoca a emersão de uma memória latente, portanto, as anistias permitiriam apenas “tornar possível uma sobrevivência imediata do conjunto da nação enquanto tal, mas não garantem uma coexistência em comum duradoura”.²⁴⁸ Prossegue:

Assim, a anistia não consegue o que sua semelhança fonética com o termo de amnésia promete: ela não pode nem impedir nem mudar o lembrar, ela não pode ser um obstáculo à busca da “verdade do passado”, como se diz, aliás de maneira bastante ambígua. Ela somente pode criar condições artificiais, talvez necessárias, que tornam possível uma retomada mínima da existência em comum no conjunto da nação. Ela configura uma trégua, uma calmaria provisória, motivada pelo desejo de continuar a vida, mas não é nenhuma solução, nenhuma reconciliação, menos ainda um perdão.²⁴⁹

Se a anistia não configura nenhuma reconciliação, então o que seria? Afinal, qual é o conceito de reconciliação? Não há um consenso sobre como defini-la ou promovê-la, Erin Daly e Jeremy Sarkin observam que a palavra “reconciliação” remonta à união, contrário ao que se separa; é a união daquilo que deveria estar junto. Diferentemente de “conciliação”, “reconciliação” expressa a (re)união de algo que um dia esteve junto, ou seja, o retorno ao *status quo* anterior – seja ele real ou imaginado.²⁵⁰ Ademais, cada país pode ter uma compreensão e/ou necessidades diferentes no que concerne à reconciliação. Em sua cuidadosa revisão de literatura sobre o tema, Gustavo Miranda Antonio chama atenção ao uso indiscriminado do termo pode ser a razão pela qual muitos interlocutores o empregam com sentidos diferentes no mesmo debate,²⁵¹ bem como as múltiplas interpretações possíveis dentro de um contexto social. O autor oferece cinco²⁵² outros motivos para as

²⁴⁸ GAGNEBIN, Jeanne Marie, O preço de uma reconciliação extorquida, *in*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.), **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 179.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 180.

²⁵⁰ DALY; SARKIN, **Reconciliation in Divided Societies: Finding Common Ground**, p. 5.

²⁵¹ ANTONIO, Gustavo Miranda, **Comissão Nacional da Verdade: promessa de verdade e reconciliação nacional**, Curitiba: Juruá, 2015, p. 105.

²⁵² *Ibid.*, p. 107–111.

ambiguidades em volta do termo: a) pode-se entender a reconciliação tanto como resultado a ser alcançado quanto um processo para tal, sendo um resultado, mobiliza-se expectativas para o futuro e, sendo um processo, lida-se com as situações do presente, o que gera intensa confusão sobretudo entre os atingidos; b) reconciliação abrange diferentes iniciativas, como buscas por verdade e justiça, que devem ser encaradas como complementares e não contrastantes; c) o conceito na teoria pode ser distinto da sua aplicação prática, ou melhor, por um lado teórico, a reconciliação “pretende encerrar o ciclo de violência e fortalecer as instituições democráticas recém-estabelecidas ou reintroduzidas”, mas por outro, na prática, não corresponde a um só esforço e, sendo turbulento, pode demorar décadas para alcançá-lo; d) pode ter diversos significados quanto aos resultados pretendidos; e, por fim, e) o seu significado pode variar também conforme os “níveis” em que é trabalhada: interpessoal, pequenos grupos/cidades, unidade nacional ou internacional (construção de paz após guerras).

A disputa de sentidos da Lei de Anistia, sua aplicabilidade e capacidade (ou não) de promoção de reconciliação é um dos aspectos de maior divergência entre os atores das três perspectivas. Enquanto para os conservadores, a reconciliação nacional ocorre por via do esquecimento, para os demais, justiça e responsabilização são imperativos. A ausência de consenso sobre o termo é identificável entre os depoimentos utilizados nessa pesquisa, por exemplo, Cecília Coimbra – transpassando o lugar de atingida política pela repressão e assumindo conjuntamente o papel de intelectual – reflete que reconciliar pressupõe restabelecer a paz entre opostos, o que contribui para a narrativa da memória consensual em que dois polos igualmente fortes teriam cometido excessos (torturadores de um lado e guerrilheiros de outro), isto é, como se ocupassem os mesmos espaços em extremos antagônicos. Assim, reconciliação seria uma forma de silenciamento, pois afasta as dúvidas, os contrários, os questionamentos:

A reconciliação, no caso, é muito utilizada para evitar todo e qualquer questionamento, toda e qualquer crítica, toda e qualquer contestação. Estamos reconciliados. A grande reconciliação nacional. É uma forma de você abafar as diferenças, você abafar as críticas, você abafar os questionamentos, homogeneizar tudo. (...) A pacificação é sinônimo de repressão e de contenção de todo e qualquer questionamento, de silenciamento, disciplinamento.²⁵³

²⁵³ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 130.

Comenta ainda que o GTNM era contrário ao sentido de “reconciliação nacional” – amplamente presente em publicações oficiais, declarações de sujeitos políticos, entrevistas e demais meios, sob a perspectiva conservadora – atribuído à Lei de Anistia, uma vez que não era possível reconciliar enquanto houvesse desaparecidos. Mesma preocupação aparece no depoimento de Nilmário Miranda ao analisar que a tão desejada reconciliação só seria possível com responsabilização criminal e a localização dos corpos desaparecidos.²⁵⁴ Na mesma linha de raciocínio, Maria Amélia Teles defende que o discurso da reconciliação nacional seria equivalente à teoria dos dois demônios, em que iguala as forças do Estado repressor e dos grupos de resistência à mesma medida na qual “minorias” teriam “cometido excessos”. Conclui que “a reconciliação é o não reconhecimento histórico da participação de um povo, é o não reconhecimento dessa luta”²⁵⁵ e lamenta a presença dessa dimensão na CNV, haja vista a fala da presidenta Dilma de que “a verdade não significa revanchismo”²⁵⁶ durante a entrega do relatório final da comissão.

Já outra abordagem surge no depoimento do então presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão, que se questionava: “eu tenho um desafio de pacificação no Brasil?”.²⁵⁷ Em sua análise, naquele momento, a tarefa de reconciliar e pacificar o país não era imperativa, uma vez que não havia aqui grupos em conflito por disputa de poder, como no caso da Colômbia e de El Salvador, por exemplo. Sobre a reconciliação com os militares, Abrão defende que não seria uma tarefa para o Estado, pois trata-se de uma escolha subjetiva. O Estado não pode demandar que um indivíduo perdoe uma instituição. Aliás, a noção de perdão inserida na perspectiva de reconciliação pode ser mais motivo para a confusão que o termo provoca. Gustavo Antonio defende que uma compreensão mais pragmática e realista de reconciliação seria possível se separada do perdão, já que este se trata de um conceito mobilizado em nível interpessoal. Desse modo, quando alguém fala de perdão em nome do Estado, essa pessoa está extrapolando o termo para o nível nacional e isso requer cuidados, pois

O perdão, por exemplo, é algo que permanece no poder pessoal das vítimas de dar ou negar. Um processo de reconciliação pode até tornar o perdão possível, mas um

²⁵⁴ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 72.

²⁵⁵ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 68.

²⁵⁶ PASSARINHO, Nathalia, Dilma chora na entrega do relatório final da Comissão Nacional da Verdade, *O Globo*, 2014.

²⁵⁷ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 89.

processo justo não deveria atingir a concessão do perdão por meio da pressão sobre as vítimas. O perdão é algo que permanece sobre a discricção das vítimas, podendo vir a se concretizar num estágio definido por elas, ou mesmo nunca vir a se concretizar, principalmente se os ofensores não forem considerados merecedores de tal ato.²⁵⁸

A reconciliação, portanto, estaria mais próxima da vida democrática do que do viés psicológico; em nível nacional, os abusos sofridos pelos atingidos, resultante de conflitos políticos, devem ser contextualizados e inseridos na vida pública sob uma narrativa política.²⁵⁹ Paulo Abrão julga de modo semelhante, considerando que, no caso do Brasil, a tarefa seria a de aprofundamento democrático:

É para uma disputa política de difusão e valorização dos direitos humanos como base das nossas relações sociais e das nossas instituições; é para um processo de democratização das nossas relações sociais, que ainda são muito amparadas a partir de uma perspectiva de uma cultura autoritária, que está presente no machismo; que está presente nas relações de dominação... nas posturas de docentes dentro de escola, das universidades; que está presente dentro do setor público, com ameaças veladas; que está presente na postura dos organismos de segurança pública, na relação dele com o Estado; na postura da polícia. O enfrentamento dessa cultura autoritária, a democratização das nossas relações e democratização das nossas instituições. Tem instituições que ainda – até hoje – não incorporaram a cultura da transparência da verdade e da ética da memória; continuam trabalhando segundo a cultura do sigilo. São as caixas-pretas institucionais. Então essa agenda serve para isso.²⁶⁰

Para ele, a permanência de questões como reconciliação e pacificação como princípios políticos no Brasil seria em decorrência da cultura de negociação, visto que, por exemplo, as forças miliares exigiram a palavra “reconciliação” no texto do anteprojeto da Comissão da Verdade.²⁶¹ Seu argumento é que os chamados mecanismos de justiça de transição – direito à verdade, à reparação, à memória e ao acesso à justiça – sejam também “aplicados para os conflitos massivos inclusive do presente”.²⁶² Essa seria a maior contribuição dessa plataforma política. Em consonância, Vera Vital Brasil acredita que não é possível sequer pensar em reconciliação se as violações dos direitos humanos por parte de agentes públicos de segurança permanecem de forma generalizada – ou estão até mesmo mais graves. Em sua análise, uma pacificação ou reconciliação nacional não é possível enquanto

²⁵⁸ ANTONIO, **Comissão Nacional da Verdade: promessa de verdade e reconciliação nacional**, p. 118.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 119–120.

²⁶⁰ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 90.

²⁶¹ "E eu posso dizer isso porque eu fui um dos membros que elaborou a lei da Comissão da Verdade". *Ibid.*, p. 91.

²⁶² *Ibid.*, p. 90.

as práticas repressivas a grupos sociais como jovens negros continuarem presentes. Inclusive aponta que as recomendações da CNV indicam políticas nesse sentido, como reformulação do ensino militar com maior introdução do tema dos direitos humanos.²⁶³

Ainda esmiuçando o trabalho de Gustavo Antonio, o autor defende que a reconciliação nacional no Brasil adquire maior sentido se encarada como um processo de mudança iniciado na metade da década de 1990 com reparações e reconhecimento do Estado de sua responsabilidade.²⁶⁴ Esse impulso reparador surgiu já com a Lei de Anistia que, como argumentado anteriormente, deu o tom das medidas e políticas de memória, verdade e justiça nos anos subsequentes.²⁶⁵ Segundo Cristina Buarque de Holanda, o país inverteu a cronologia da justiça de transição em que a busca por verdade foi preterida pela reparação: “no lugar de criminalizar seus operadores, ia-se ao socorro das vítimas”. O Estado então articulou essa dimensão reparadora da anistia como uma forma de justiça, em detrimento da elucidação e conhecimento dos crimes cometidos durante o período ditatorial.²⁶⁶

Acordando com a premissa de que o “Estado reparador não era agente de esclarecimento”,²⁶⁷ Gilney Viana manifesta que, para “passar a página”, dentro de uma compreensão de superar o passado, seria preciso lê-la antes.²⁶⁸ Ou seja, para ele, a reconciliação nacional só seria possível se houvesse responsabilização dos agentes públicos que cometeram graves violações aos direitos humanos durante a ditadura. Defende um julgamento amplo, com base no Direito Internacional de

²⁶³ VITAL BRASIL, *Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)*, p. 150.

²⁶⁴ ANTONIO, *Comissão Nacional da Verdade: promessa de verdade e reconciliação nacional*, p. 137.

²⁶⁵ Para Paulo Abrão, a associação de anistia com reparação é resultado da segunda fase da disputa do conceito de anistia, iniciada com a Constituição de 1988. o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias amplia a abrangência da anistia para os atingidos pelos atos de exceção - tendo, inclusive, omitindo a anistia aos crimes políticos e conexos. Ademais, a noção de reparação é explicitada já no caput do artigo ao indicar a retomada de empregos e promoção de carreira daqueles que foram demitidos dos serviços públicos. Nessa fase da reparação, foram criadas as comissões Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a de Anistia, em 1995 e 2001, respectivamente. Além de comissões de reparação de órgãos específicos, bem como as estaduais.

²⁶⁶ HOLLANDA, Cristina Buarque de; PERLATTO, Fernando, *Entre a reconciliação e a justiça: a Lei da Anistia diante das Comissões da Verdade*, in: ARAUJO, Maria Paula Nascimento; PINTO, Antônio Costa (Orgs.), *Democratização, memória e justiça de transição nos países lusófonos*, Rio de Janeiro/Recife: Autografia/EDUPE, 2017, p. 18.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁶⁸ VIANA, *Gilney Amorim Viana (depoimento)*, p. 162.

Direitos Humanos, em um tribunal independente, inclusive com direito à defesa: “Se seriam condenados ou não, isso é um problema do tribunal. E também que eles teriam que fazer as confissões”.²⁶⁹ Algo mais próximo ao que ocorreu na África do Sul. Caso contrário, permanece “muito superficial”, sem sustentação social e política para uma efetiva reconciliação.

O impacto de um depoimento com confissão dos abusos cometidos não estaria somente na possibilidade de localizar os corpos dos desaparecidos ou finalmente compreender as circunstâncias dos assassinatos de militantes. Sua repercussão no meio público – como foi o caso do depoimento de Paulo Malhães na CEV-Rio e na CNV, menciona – teria potencial de provocar uma grande comoção nacional em torno não só do que for dito, como também dos tribunais e todo aparato. Para ele, uma “catarse”.²⁷⁰ Portanto, prossegue, somente assim seria possível buscar alguma reconciliação:

Sem nada disso, eles querem fazer conciliação nacional? À custa da nossa dor? À custa de a gente aceitar a mentira? À custa de aceitar todos os crimes? À custa de a gente anistiar os criminosos antecipadamente, sem que eles sejam identificados? À custa de a gente não revelar para a sociedade, não socializar a dor, não socializar os conhecimentos? Isso é embuste!²⁷¹

Em sua interpretação, Gilney analisa que a reparação econômica vinda do Estado, apesar de suas limitações e críticas, em alguma medida é “uma política de Estado que reconhece seus crimes”.²⁷² No entanto, a reparação não implica necessariamente em reconciliação nacional, posto que para reconciliar, é preciso que as partes entrem em acordo – o que objetivamente não ocorreu, como questiona:

(...) nós nunca aceitamos esse negócio da reconciliação. (...) Para haver conciliação, nós tínhamos de pactuar sobre as coisas. E nós íamos pactuar com quem? Eles vêm pactuar com a gente? Nem na Comissão Nacional da Verdade isso aconteceu, para desgraça nossa. (...) É como se o Estado fosse soberano para ele fazer pacificação. O que é isso?! O Estado não tem essa capacidade de representar esse outro lado da guerra, ou da luta. Ninguém lhes deu essa delegação. Ninguém lhes deu.²⁷³

Vannuchi pondera que o problema é a ausência total de punição: “Isso ser uma punição que não tem cadeia, não é o meu programa máximo. Mas eu acho aceitável. O que é inaceitável é o ciclo terminar sem punição”.²⁷⁴ Ainda assumindo

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 163.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*, p. 162.

²⁷³ *Ibid.*, p. 162–163.

²⁷⁴ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 55.

um caráter pragmático, Vannuchi continua sua argumentação defendendo que uma reconciliação é necessária se feita com base em uma construção de direitos humanos:

‘Mas não tem como a pessoa ser ministra dos direitos humanos e ser contrária à reconciliação. Eu estou de acordo com você que as bases para a reconciliação têm de ser a investigação, a responsabilização, a punição adequada’. Porque eu não posso chegar e defender como eu defendo penas alternativas e justiça restaurativa, pensar um mundo onde não haja cadeias e não estar disposto a me reconciliar de nenhuma forma com o Ustra.²⁷⁵

O seu entendimento acerca da reconciliação nacional, portanto, é calcado na justiça restaurativa cuja punição não estaria na prisão dos torturadores e demais agentes públicos que violaram os direitos humanos durante a ditadura, mas sim em responsabilização pública. Para tal, seria necessário um poder Judiciário com habilidades políticas, já que não há unanimidade no tema, capaz de construir uma reconciliação.²⁷⁶ Isso envolveria ações declaratórias, expurgo do serviço militar, obrigatoriedade de palestras autocríticas no ensino básico etc. Portanto, ele compreende a punição como necessária e urgente, não a prisão em si. O seu argumento perpassa alguns pontos, o primeiro deles é a idade dos torturadores que, por serem idosos, esbarrariam em alguns obstáculos jurídicos que os colocariam em prisão domiciliar ou até mesmo impediria qualquer forma de encarceramento. Desse modo, seria contraproducente exigir prisão como punição porque na prática há recursos jurídicos para abrandá-la ou refreá-la.

Em seguida, aponta o caráter didático de medidas alternativas à prisão para que se estimule a não repetição, apontando que a prisão é mais efetiva para esse propósito quando efetuada próximo ao evento. Ou seja, se tivesse ocorrido logo após o fim da ditadura, como se iniciou em alguns países do Cone Sul, a prisão dos agentes públicos envolvidos em crimes teria uma repercussão diferente na plataforma da não repetição. No caso do Brasil, o encarceramento de idosos após 30 ou 40 anos do fim da ditadura não colaboraria nessa estratégia. Além do mais, Vannuchi indica um receio de que a prisão provoque o efeito inverso de estimular uma espécie de peregrinação de visitas aos torturadores presos. Apesar de defender esse posicionamento, Vannuchi compreende aqueles que desejam o encarceramento como punição dos torturadores, especialmente os familiares de desaparecidos que

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 53.

²⁷⁶ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

carregam suas dores permanentemente. Por isso destaca: reconciliação não pressupõe perdão; devem ser responsabilizados e punidos, não perdoados, pois só assim se encerraria esse ciclo. Para ele, “a reconciliação é um processo em que as partes vão ter que sentar e estabelecer termos que sejam aceitáveis”,²⁷⁷ não o que ocorreu no Brasil já que “a interpretação que se deu não é essa da lei, a lei de 1979 não diz o que vocês falam, o que o Jobim fala ‘houve um acordo nacional’”.²⁷⁸ Por fim, argumenta que essas ações são resultado de correlações de forças e a possível no momento da concessão da entrevista (2015) era a de construção de punições que não envolvessem a prisão – que ele chamou de “programa máximo” (e José Gregori chama de “medida máxima”²⁷⁹). Punição com cadeia estaria longe das possibilidades presentes no tensionamento das forças políticas atuantes.²⁸⁰ Para ele, o avanço da justiça transicional deve englobar a totalidade da sociedade, mas também do Estado, envolvendo as diversas instâncias – sobretudo o Poder Judiciário.

Certamente não é simples analisar a relação entre reconciliação e justiça. Daly e Sarkin discutem sobre a dificuldade de estabelecer uma ligação entre reconciliação e justiça em tempos de transição, especialmente em sociedades marcadas por violências. A dúvida premente é: o que fazer com os perpetradores? Segundo os autores, por um ponto de vista atualmente dominante, o binômio reconciliação e justiça são incompatíveis, pois se entende que a justiça deve ser favorecida às custas da reconciliação em todos os cenários; quando aceita, a reconciliação seria um subproduto do sistema de justiça criminal e, nessa perspectiva, a acusação pode ser rejeitada, logo frustrando a justiça. Já por outro lado, reconciliação também pode ser vista como promoção de justiça enquanto cicatriza os traumas da sociedade. Mas, advertem, reconciliação também pode ser indiferente à justiça por fim.²⁸¹ Na prática, no entanto, a escolha entre reconciliação e justiça pode não ser possível para muitos países em transição; a punição aos perpetradores pode aumentar as tensões no novo regime democrático ou não os punir pode prejudicar os esforços ao reforçar o elo entre o antigo sistema opressor

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 235.

²⁸⁰ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 56.

²⁸¹ DALY; SARKIN, *Reconciliation in Divided Societies: Finding Common Ground*, p. 6.

e a nova democracia: “Levando ao extremo, o fracasso em punir pode transformar os sucessores em colaboradores”²⁸² (tradução livre).²⁸³

Em outubro de 2014, quando concedeu sua entrevista, Abrão acreditava que o Brasil estava entrando numa nova fase da luta pelo conceito de anistia. Essa fase ainda não definida (ou rotulada) consistia em ajustar a agenda da transição do país ao movimento dos organismos internacionais como a ONU e a CIDH, aceitando e aplicando essa jurisprudência internacional à discussão a respeito da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, bem como sua impassibilidade de receber anistia. Portanto, desvinculando a anistia da noção de impunidade. Essa aproximação com a jurisprudência internacional seria fundamental porque o Poder Judiciário não seria capaz de mediar esse conflito, sendo necessário então a construção de “mecanismos especiais, para resolver isso, com as comissões de reparação, com as comissões administrativas da verdade”.²⁸⁴ Por se tratar de uma categoria especial de crimes, Abrão entende que esses deveriam ter uma abordagem distinta, assim, como exemplo de diversos países latino-americanos, “foi sendo construída uma jurisprudência cuja centralidade das vítimas foi constituindo obrigações para os Estados”.²⁸⁵

Essa nova fase que teria iniciado quando concedeu a entrevista, em 2014, estaria relacionada ao surgimento dos comitês e comissões da verdade locais e institucionais que eclodiram após o PNDH-3. Esses novos movimentos sociais reivindicavam não a invalidação da Lei de Anistia, mas a interpretação de que somente os crimes contra a humanidade são imprescritíveis e impassíveis de anistia – os demais crimes políticos estariam perdoados. Trata-se da sua reinterpretação: “Estou dizendo que desde sempre a Lei de Anistia tem que ser entendida como uma lei que não alcançava os crimes contra a humanidade”.²⁸⁶

Ainda sob o tópico justiça e reconciliação, Cristina Buarque de Hollanda os coloca em campos opostos no Brasil. Trata-se de dois domínios narrativos em disputa do(s) sentido(s) da Lei de Anistia: de um lado estão os que veem a lei como um acordo para a transição pacífica e, de outro, estão os que a veem como uma

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ “Taken to its logical extreme, failure to punish can turn the successors into collaborators”.

²⁸⁴ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 83.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 88.

imposição dos militares que impediu a justiça. Estão relacionados às ideias de: “1. *Reconciliação* – por oposição ao *revanchismo* imputado a setores sociais ressentidos e resistentes a um recomeço da política” e “2. *Justiça e verdade* – por oposição ao *esquecimento* atribuído à produção de militares e setores sociais afinados com eles” (destaques originais).²⁸⁷ Essas categorias analíticas são perceptíveis nos trechos de depoimentos apresentados nesse capítulo, conforme as falas antitéticas de Cecília Coimbra e Nelson Jobim, por exemplo.

A Lei de Anistia orientou o processo de redemocratização do país em múltiplos aspectos. Para Maria Paula Araújo, a centralidade da anistia no processo de transição é uma especificidade brasileira, tendo a campanha em si ocupado um relevante papel político na luta contra a ditadura e na reconstrução democrática.²⁸⁸ Ademais, a mobilização social gerada pela Campanha pela Anistia acelerou a lenta distensão iniciada pelo general-presidente Geisel; em seguida, pelos seus efeitos, tem-se tanto a volta de exilados e lideranças políticas quanto a impunidade aos responsáveis pelas violações aos direitos humanos. A lei nº 6.683 é citada na principal legislação voltada à temática no país, como a Lei de Mortos e Desaparecidos (nº 9.140), a lei de instituição da Comissão de Anistia (nº 10.559) e a da Comissão Nacional da Verdade (nº 12.528), além de decretos, portarias e afins.

Como Mezarobba avalia, “o processo de acerto de contas no Brasil começa com a aprovação da Lei de Anistia”.²⁸⁹ A lei teria então orientado todas as políticas e medidas de memória, verdade e justiça que surgiram a partir de daquele momento, provocando o oposto que a ditadura queria, já que “obviamente a ditadura não queria iniciar nenhum processo de acerto de contas com a anistia. O que ela queria era encerrar aquilo garantindo a impunidade do aparato de repressão”.²⁹⁰ No mesmo caminho, Nilmário Miranda atesta: “A anistia de 1979 foi feita sob o paradigma do esquecimento e da impunidade. Esquecimento e impunidade. A Constituição de 1988 não derruba, mas ela já estabelece novos parâmetros: da verdade e da reparação”.²⁹¹ Ou, como entende Ivan Seixas, foi a partir da anistia – e a

²⁸⁷ HOLLANDA; PERLATTO, Entre a reconciliação e a justiça: a Lei da Anistia diante das Comissões da Verdade, p. 22.

²⁸⁸ ARAUJO, Uma história oral da anistia no Brasil: memória, testemunho e superação, p. 60.

²⁸⁹ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 73.

mobilização social efervescente – que os caminhos foram abertos para movimentos como as Diretas Já, cinco anos depois.²⁹²

Seja qual for a interpretação que se tem, se foi mútua, se foi uma vitória inteira ou parcial, se foi uma derrota, não se pode negar que a Lei de Anistia permanece na centralidade do processo político brasileiro e representa uma forma explícita da ideologia da reconciliação,²⁹³ já que impediu o desenvolvimento pleno do direito à verdade ao conceder a anistia recíproca e, portanto, equiparar as ações daqueles que agiram em resistência ao Estado autoritário e aqueles que aturam a mando dele.

²⁹² SEIXAS, **Ivan Seixas (depoimento)**, p. 21.

²⁹³ BAUER, O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira, p. 118.

3

O efeito individualizante da reparação: manutenção da sociedade apática e tentativas de rompimento da lógica restritiva

3.1

Introdução

Debater a questão da reparação aos atingidos em qualquer contexto de pós-conflito não é uma tarefa fácil ou simples; no Brasil não poderia ser diferente. O objetivo desse capítulo é apontar como o destaque à reparação (seja moral, seja material) após 1988 contribuiu para a individualização da temática do acerto de contas, ou seja, manteve o debate na esfera individual e não coletiva – apesar do evidente esforço da Comissão de Anistia entre os anos de 2007 e 2014. A partir dos depoimentos, espera-se explicitar os processos de tomada de decisão dos atores políticos envolvidos que, a despeito de seus esforços e vontades, encararam a pouca disposição do Estado em romper as barreiras do âmbito privado. Essa indisposição à ampliação do tema no espaço público configura uma mais expressão do que chamamos de política pública de silenciamento.

Não se pretende aqui minimizar a importância da reparação, mesmo a econômica, no processo de acerto de contas; tampouco acusar os atingidos beneficiados de oportunistas ou aproveitadores – adjetivos definitivamente incabíveis. Menos ainda se pretende afirmar que não houve medidas concernentes às demais dimensões da justiça de transição. A proposta é evidenciar como o Estado deliberadamente optou por concentrar suas ações na esfera individual dos sujeitos diretamente afetados de modo a não alcançar a sociedade coletivamente. Para tal, este capítulo fará um percurso por entre as comissões de reparação – Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e Comissão de Anistia – a partir do ponto de vista dos entrevistados, passando pelas estratégias de negociação presentes na elaboração da lei nº 9.140 e da Comissão Externa da Câmara sobre Mortos e Desaparecidos.

Como apresentado no segundo capítulo deste trabalho, a Lei de Anistia orientou o processo de redemocratização do país, bem como as medidas que depois

vieram a ser identificadas como transicionais. Como uma lei autoritária negacionista,¹ a nº 6.683/79 operou uma lógica de esquecimento e silenciamento na elaboração da memória oficial em que o acontecimentos passados não poderiam ser questionados, sequer lembrados. Assim, como argumenta Alessandra Camargo, o “trabalho de memória foi obstado e a vontade subjetiva de esquecimento dos militares e seus aliados vigorou”.²

A interpretação da Lei de Anistia sob o viés do esquecimento começou a ser gestada já durante o seu processo de aprovação em 1979, consolidando a perspectiva dos conservadores, haja vista a já citada mensagem do general-presidente João Figueiredo em que defende que o governo pretende evitar que a sociedade seja traumatizada “com o conhecimento de eventos que devem ser sepultados em nome da Paz”.³ Camargo salienta que os discursos do general-presidente representam um paradigma negacionista no qual o silêncio é produtor de esquecimento.⁴ Porém, a despeito do caráter silenciador da Lei de Anistia, a ênfase na reparação aos danos materiais surge já nesse primeiro momento em que a lei estabelece a readmissão de funcionários públicos demitidos por motivação política, condicionado à existência da vaga e do interesse da administração – evidentemente a concessão da readmissão encontrava profundos obstáculos, sobretudo porque a ditadura ainda estava em vigor.⁵ Quando da promulgação da Constituição de 1988, a anistia fora incorporada via o art. 8º ADCT, tendo seu sentido modificado e a reparação material mais uma vez reforçada.

A primeira mudança relevante aconteceu nessa incorporação ao art. 8 ADCT: enquanto a lei nº 6.683/1979 concedeu anistia aos que “*cometeram crimes* políticos ou conexo com estes”, o art. 8º ADCT/1988 concede anistia aos que “*foram atingidos*, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de

¹ A autora se baseia em Seligmann-Silva (2009) para afirmar que havia uma orquestração da mentira para que a sociedade não reconhecesse a situação de repressão. Para isso, negavam toda denúncia sobre as violações de direitos humanos ocorridas no período. CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 16.

² *Ibid.*, p. 82.

³ CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA, **Anistia**, p. 22.

⁴ CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 80.

⁵ Sobre a dificuldade de trabalhadores em conseguir a readmissão, ver em MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 116–119.

exceção”⁶ (destaques nossos). Saiu de cena a figura do criminoso e surgiu a do atingido, ampliando consideravelmente a categoria do anistiado político; modificando também o tratamento: já não eram pessoas que cometeram crimes, mas que foram prejudicadas pela repressão sistemática.⁷ Ademais, a Constituição retirou a menção aos “crimes conexos” e reforçou o entendimento da anistia como reparação, incluindo funcionários de empresas privadas entre os beneficiados. Observa-se, portanto, que as primeiras legislações voltadas à questão do tratamento do passado autoritário enfatizaram a reparação material (objetiva), condicionando as ações subsequentes, especialmente sob um viés laboral.

Sobre isso Paulo Abrão e Marcelo Torelly afirmam que a prevalência do caráter laboral nas políticas reparatórias no Brasil adveio em razão do histórico de perseguição da ditadura que de maneira massiva promoveu o afastamento e/ou demissão de empregados públicos ou privados identificados como “subversivos”. Desse modo, sendo esse o perfil de maior ocorrência de repressão, naturalmente a restituição de direitos se iniciaria a partir do vínculo empregatício a fim de alcançar o maior número possível de atingidos, buscando uma reparação efetiva.⁸ Em seus artigos, Abrão e Torelly se detiveram a argumentar que essa ênfase na reparação foi uma característica positiva do acerto de contas brasileiro, enxergando vantagens no processo transicional, quais sejam: o impacto das comissões de reparação na promoção do direito à verdade ao revelar histórias e eventos; o reconhecimento oficial das violações cometidas pelo Estado através dessas comissões; e, por fim, contribuição dessas comissões na promoção de políticas de memória “num país que tem por tradição esquecer”.⁹

No entanto, é importante ter em mente que tanto Paulo Abrão quanto Marcelo Torelly, no momento da escrita dessas obras, ocupavam o lugar de presidente da Comissão de Anistia e coordenador de Cooperação Internacional da Comissão de Anistia, respectivamente. Sob a perspectiva dos negociadores, sua produção textual

⁶ Em seu depoimento, Paulo Abrão analisa que “atos de exceção” é um conceito mais amplo que perseguição política uma vez que abarca aqueles que foram atingidos por uma participação indireta, como os casos já mencionados de filhos de militantes, indígenas e camponeses – portanto, evidenciando a interpretação em que se baseou ao assumir a presidência da Comissão de Anistia.

⁷ GONÇALVES, Danyelle Nilin, Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”, **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 38–48, 2008, p. 45.

⁸ ABRÃO; TORELLY, O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil.

⁹ TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 40.

– e a dos demais membros – é, além de bibliografia especializada, um vislumbre dos critérios empregados na condução dos trabalhos da própria Comissão.¹⁰ Evidentemente sem deslegitimar a posição de ambos, apenas pontuando que a Comissão de Anistia, além de ser ela própria uma comissão de reparação, também foi a maior operadora de políticas de reparação, memória e verdade, sobretudo durante o período em que Abrão esteve à frente. Sendo assim de seu interesse que se justificasse a prevalência da reparação como o que ele inclusive chamou de “eixo estruturante” da justiça de transição brasileira.

Novamente, a crítica aqui não recai sobre a priorização da reparação em detrimento de outras dimensões do que se convencionou chamar de justiça de transição. A questão está no caráter individualizante assumido desde seu início, a ver por exemplo na necessidade de publicação no Diário Oficial dos nomes dos “subversivos” anistiados em 1979, não tendo sido exigido o mesmo dos militares que até o presente momento ainda se valem desta lei. Ora, se o benefício fora concedido aos torturadores da mesma forma que aos torturados, por que estes foram nominalmente anistiados e aqueles não? A reparação foi igualmente direcionada ao indivíduo e não ao coletivo, de modo a impedir o reconhecimento da sociedade como um todo.

O notável esforço da gestão de Abrão e demais negociadores em busca da ampliação do conceito de reparação no país também não deve ser desprezado. Nesse período, aliás, Abrão percebeu a necessidade de alargamento do processo reparatório a partir de políticas públicas de memória e verdade, uma vez que a reparação moral e econômica estavam “adstrita à esfera individual, quando muitas vezes as violações que se intenta reparar geraram efeitos sociais que dialogam com o plano coletivo”.¹¹ Portanto, o conceito de reparação na sua gestão passou a incluir o reconhecimento e memória, além da dimensão econômica – que era sua fundamental característica até então. Todavia, a política de reparação moral coletiva encabeçada pela Comissão de Anistia, tendo os projetos Caravanas da Anistia e Marcas da Memória como carros-chefes, configurou-se como uma medida de governo, não uma política de Estado – visto que ambas as iniciativas foram

¹⁰ ABREU SILVA, Anistia, reparação e políticas de memória: breve análise do processo transicional brasileiro, p. 9.

¹¹ ABRÃO; TORELLY, O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, p. 493.

encerradas tão logo finalizado o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. Sendo importante ressaltar que isso obviamente não retira a extrema relevância dessas ações.

Mas o que deveriam ser as reparações? Segundo a resolução A/RES/60/147, adotada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2005, que estabeleceu os princípios e diretrizes básicas para reparação de vítimas de graves violações de direitos humanos, para uma reparação completa e efetiva, é necessário que inclua cinco categorias: restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição.¹² A reparação por restituição seria restituir ao atingido à situação original que vivia antes de sofrer a violação, por exemplo reintegração no serviço público, retorno ao local de residência etc. A compensação é reparação para os danos econômicos de acordo com a gravidade da violação e as circunstâncias de cada caso, como: a) prejuízo mental ou físico; b) perda de oportunidades, como emprego e educação; c) danos materiais, como perdas de ganhos ou de potencial de ganho; d) danos morais; e) custos para assistência legal, médica ou psicológica. Em seguida, a reabilitação deve incluir cuidado psicológico, médico, legal e social. Já a satisfação refere-se a medidas para cessar a continuidade das violações, esclarecimento da verdade, localização de desaparecidos, pedido público de desculpas e reconhecimento de responsabilidade, comemorações e tributo às vítimas, sanções administrativas e judiciais contra os perpetradores etc. Por fim, a categoria reparatória de garantias de não-repetição engloba assegurar o controle civil das forças militares, garantia do devido processo legal aos civis e militares, fortalecimento da independência do judiciário, proteção de defensores de direitos humanos e áreas legais e médicas, promover educação em direitos humanos para sociedade, entre outros.¹³

E o que se espera alcançar com essas categorias de reparação? Eva Ottendoerfer argumenta que se espera que a justiça de transição provoque três efeitos: *demonstration effect*, *capacity-building effect* e *healing effect* (tradução livre: demonstração, capacitação e cura, respectivamente). O efeito de demonstração refere-se à validade de alguns princípios, como o Estado de Direito,

¹² UNITED NATIONS, A/RES/60/147. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, 2005, p. 7.

¹³ *Ibid.*, p. 7-9.

mas também a capacidade de resposta do Estado, do reconhecimento do sofrimento dos atingidos e dos indivíduos como sujeitos de direito. O efeito de capacitação trata-se de transformar as estruturas e melhorar as condições de vida na sociedade. Por fim, o efeito de cura está relacionado à superação de traumas em nível individual e coletivo, possibilitando a reconciliação.¹⁴ No caso dos programas de reparação, conforme foram apresentados na resolução da ONU, podem ser igualmente reagrupados de acordo com esses efeitos. Como um efeito de demonstração é esperado que, com o reconhecimento do sofrimento pelo Estado, as reparações mudem a vida dos atingidos na sociedade, dando a elas uma voz mais ativa em nível local. A partir da melhoria de condições de vida dos beneficiados através de apoio financeiro, espera-se um efeito de capacitação em que a reparação ajude não só a restabelecer individualmente, como também a melhorar as estruturas públicas do Estado dos quais os atingidos necessitados, como sistema de saúde física e mental.¹⁵

Abrão e Torelly argumentam que a lei nº 10.559/2002 inaugurou um extenso sistema reparatório no Brasil cujas ações podem ser classificadas dentro das cinco categorias anteriormente mencionadas (a saber: restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição), sendo o viés repositivo predominante entre os demais.¹⁶ Defendem ainda que a reparação se tornou um eixo propulsor dos demais pilares da justiça de transição, especialmente concernente à memória e à verdade. Todavia, permanecem as indagações: qual o limite desse sistema de reparação? Até onde se sustentou? E, principalmente, como essas políticas foram estruturadas e consolidadas no país e quais atores políticos estiveram envolvidos?

Tendo feito essa reflexão inicial sobre a reparação em contextos de pós-conflito, voltemo-nos às fontes a fim de compreender o cenário em que essas políticas foram concebidas, bem como as dinâmicas de disputa entre as perspectivas dos conservadores, dos atingidos e dos negociadores. Assim, buscamos por meio das entrevistas uma aproximação com os protagonistas e coadjuvantes de modo a

¹⁴ OTTENDOERFER, Eva, Translating Victims' "Right to Reparations" Into Practice: A Framework for Assessing the Implementation of Reparations Programs From a Bottom-Up Perspective, *Human Rights Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 905–931, 2018, p. 909–910.

¹⁵ *Ibid.*, p. 912.

¹⁶ ABRÃO; TORELLY, O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, p. 488.

evidenciar as nuances dos seus processos de tomada de decisão de cada perspectiva, e expor alguns dos fatores levados em consideração durante a mobilização, criação e implementação das políticas de reparação.

3.2

Comissão de Representação Externa da Câmara dos Deputados

A Comissão de Representação Externa da Câmara dos Deputados sobre Mortos e Desaparecidos (doravante Comissão Externa) foi instituída oficialmente em 10 de dezembro de 1991 e instalada três dias depois sob a presidência do então deputado Nilmário Miranda¹⁷ (PT-MG). Conforme consta no requerimento de instalação enviado ao presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, em 29 de setembro de 1991, o objetivo da comissão consistia em “atuar junto aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos após 1964, na localização dos seus restos mortais”.¹⁸

Não se tratou de uma comissão de reparação propriamente, mas se mostra relevante apresentar aqui pois representou o primeiro esforço voltado para o esclarecimento das circunstâncias das mortes e desaparecimentos forçados, bem como apresentou em seu encerramento um anteprojeto de lei voltado à “indenização devida aos familiares de desaparecidos por motivos políticos”, em 1994.¹⁹ Ao longo do depoimento de Nilmário Miranda, pode-se identificar as negociações em torno da criação da comissão, do seu limitado alcance de atuação e o empenho mobilizado para atender as demandas dos familiares enquanto lidava com as pressões políticas dos conservadores e outros remanescentes da ditadura, sendo ele um dos atores pioneiros da perspectiva negociadora na política institucional.

Nilmário foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores como deputado federal para legislatura de 1991, tendo um longo histórico de engajamento político, como

¹⁷ Nilmário Miranda, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado estadual (1987-1990) e deputado federal (1991-2003; 2011-2019). Presidiu a Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Foi ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2003-2005), presidente da Fundação Perseu Abramo e conselheiro da Comissão de Anistia.

¹⁸ COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, *Criação, composição, instalação e atas da 1ª à 4ª reuniões (caixa 1, volume 1)*, [s.l.]: Arquivo Nacional, 1991, p. 8.

¹⁹ COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, *Atas da 26ª a 29ª reuniões (caixa 3, volume 9)*, [s.l.]: Arquivo Nacional, 1993, p. 264-267.

organização de coletas de assinaturas das emendas populares para a Assembleia Constituinte de pautas como democratização da comunicação, reforma agrária e urbana, gênero e LGBT etc. e presidiu o Comitê Pró-participação Popular na Constituinte que organizava as coletas. Ao ser eleito para o legislativo, Nilmário assumiu determinados compromissos de campanha voltados à proteção e promoção de direitos humanos, a exemplo das demandas dos familiares de mortos e desaparecidos políticos – havia forte mobilização dos familiares sobretudo em virtude da abertura da vala comum do Cemitério de Perus (SP) em 1990, que resultou numa CPI na Câmara Municipal de São Paulo.

Ao ser eleito para o Congresso Nacional, Nilmário desarquivou o pedido de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Mortos e Desaparecidos Políticos, proposta por Luiz Greenhalgh quando fora deputado federal – Greenhalgh entrou como suplente de Plínio de Arruda Sampaio –, que havia sido arquivada automaticamente pelo fim do seu mandato. Nesse momento, relata, foi chamado para uma reunião com o presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, junto a Ulysses Guimarães, Nelson Jobim²⁰ e Luiz Henrique Silveira, com o objetivo de dissuadi-lo da criação da CPI. Expressando o discurso da perspectiva conservadora, Jobim teria argumentado que “nossa democracia não está consolidada, e o tema mais espinhoso da democracia é esse”.²¹ Sua preocupação estava na possível reação das Forças Armadas em eventuais convocações que uma CPI poderia fazer: “Então, no dia que acontecer isso, quem garante que no dia seguinte não tem voos rasantes pelo Congresso e que o Congresso não vai amanhecer cercado de tanques?”.²²

O argumento utilizado por Jobim e outros de evitar a provocação aos militares por conta de uma democracia ainda cambaleante era recorrente naquele contexto, de modo que a perspectiva dos conservadores recebeu muitos adeptos no período. A respeito disso, Nilmário analisa: “Então, isso aí é o período da transição. E as forças hegemônicas no Congresso sempre aceitaram esse argumento. Era o limite da transição”.²³ Avaliando a conjuntura do momento, José Gregori – seu adversário

²⁰ Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

²¹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 43.

²² *Ibid.*, p. 52.

²³ *Ibid.*, p. 53.

político e amigo pessoal – o teria aconselhado: “A gente tem que fazer o seguinte: fazer o que é possível”.²⁴

Num momento em que o PT ainda era um partido relativamente pequeno, contando apenas com 35 deputados, ter como oposição o grande Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (que ocupava cerca de metade do Congresso) tornaria qualquer proposta inviável. No entanto, Nilmário enfatizou que se tratava de um compromisso de campanha e, por isso, não poderia simplesmente abandonar a iniciativa. Dentro dessa negociação – “Era uma argumentação política, mesmo, e respeitosa também, deles, muito respeitosa”²⁵ –, o presidente da Câmara propôs a Nilmário a criação de uma Comissão Externa ao invés de uma Comissão de Inquérito: ambas são comissões temporárias, sendo que a CPI possui poderes de investigação correspondentes aos de autoridades judiciais, já a comissão externa não.²⁶ Considerando o cenário político, as articulações entre os diversos atores e, conseqüentemente, o capital político de cada um, Nilmário julgou que naquele momento deveria aceitar a proposta: “Já que não pode a CPI, só pode a Comissão Externa, eu não tenho força para outra coisa, então, vamos fazer isso, a Comissão Externa”.²⁷ Foi acordado, porém, que a comissão externa sobre mortos e desaparecidos políticos não teria um prazo determinado de funcionamento, excepcionalmente, tendo durado assim os quatro anos do mandato de Nilmário Miranda.²⁸

Fizemos uma Comissão Externa. E ela não tinha quórum. Tinha que ter gente interessada. Aí nós começamos a... Rodamos o país. Eu rodava o país, reunia com

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ “São três os tipos de comissões temporárias: especiais, de inquérito e externas. As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emendas à Constituição; projetos de código; projetos de lei sobre tema de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia contra o Presidente da República ou ministro; ou projeto de alteração do Regimento Interno. As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) se destinam a investigar fato relevante para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Têm poderes de investigação equivalentes aos de autoridades judiciais. Há também as comissões externas, criadas para acompanhar assunto específico fora da sede da Câmara”. Retirado de <<https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-temporarias/52#legislatura>> Acessado em 10 de julho de 2020

²⁷ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 54.

²⁸ Compuseram a comissão os deputados Nilmário Miranda (PT), Maurici Mariano (Bloco), Roberto Valadão (PMDB), Sigmaringa Seixas (PSDB), Paulo Ramos (PDT), Roberto Franca (PSB), Haroldo Lima (PCdoB). Posteriormente adentraram: José Dirceu (PT), Sidney de Miguel (PV), Lysâneas Maciel (PDT), Socorro Gomes (PCdoB) (em substituição a Haroldo Lima) e Cidinha Campos (substituindo Lysâneas Maciel). COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, **Atas da 26a a 29a reuniões (caixa 3, volume 9)**.

as famílias, com os movimentos de direitos humanos, discutia o tema dos mortos e desaparecidos e trazia para a agenda da... Fazia audiências contínuas, ouvia pessoas... Uma coisa histórica. (...) A Comissão Externa foi que levantou no Parlamento, foi que trouxe para o Parlamento Nacional o tema dos mortos e desaparecidos políticos.²⁹

Durante o governo Itamar, Nilmário “procurava sempre os ministros militares e os ministros da Justiça, e para todos colocava [a questão dos] mortos e desaparecidos. Era um ritual meu, procurar esse pessoal”.³⁰ Apesar de contar com o apoio de muitos deputados de diversos partidos, eles próprios ex-perseguidos políticos, além do ministro da Justiça, Maurício Corrêa, a comissão externa não tinha maiores poderes para investigação. Não era possível requisitar documentos, abrir arquivos, tampouco convocar depoimentos – tanto que o único militar que se pronunciou, Marival Chaves Dias do Canto, procurou a comissão espontaneamente via o repórter Expedito Júnior, da Revista Veja.³¹ Considerando essa limitação, Nilmário organizava as reuniões da comissão em espaços públicos como câmaras de vereadores, assembleias legislativas estaduais e entidades como a OAB. Seu interesse com isso não era apenas tornar públicas as atividades da comissão, mas sim “Normalizar a agenda, falar: essa agenda é tão legítima como qualquer outra”,³² de modo a combater o discurso da perspectiva dos conservadores de que o retorno ao autoritarismo parecia iminente: “Quebrar essa ideia da vara curta, que não pode cutucar, e que não pode dizer ‘Cuidado!’, incutir esse medo quase que perene sobre o retrocesso: ‘Se você quiser ir muito longe, vai ter retrocesso’”.³³ Nilmário compreende a atuação da Comissão Externa como o primeiro trabalho voltado à publicização da questão dos mortos e desaparecidos políticos; tendo sido responsável por fazer emergir o tema que até então estava submerso:

Acho que a Comissão Externa ajudou nesse ponto, tirar do mistério, tirar do veto, tirar da sombra, tirar do silêncio imposto, colocar na agenda. A Comissão Externa, a possibilidade de fazer alguma coisa é mínima. Fez mais no plano simbólico. Fez coisas reais também, mas era muito no simbólico, e fortaleceu, deu voz, deu espaço para essas famílias.³⁴

²⁹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 44.

³⁰ *Ibid.*, p. 50.

³¹ *Ibid.*, p. 58.

³² *Ibid.*, p. 60.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 69.

Analisa que a função exercida pela Comissão Externa era de empreender uma batalha contra as versões oficiais – e falaciosas – das mortes e desaparecimentos políticos no período da ditadura. O maior entrave a esse propósito da Comissão Externa – e tudo que se seguiu – era o acesso à documentação probatória: um efeito concreto da política pública de silenciamento, como mencionado no capítulo primeiro. Em razão disso, já como ministro dos direitos humanos (2003-2005), Nilmário orientou a criação de um grupo de trabalho na SEDH para criação de um centro que pudesse coletar e reunir os chamados arquivos da repressão “Porque era um trauma, aquele negócio de não achar a informação. Isso era uma coisa muito... Era quase... Era uma segunda derrota para o familiar, saber que era mentira e não ter como provar que era mentira”.³⁵

Cecília Coimbra³⁶ registrou em uma apresentação acadêmica que em 1992, um ano após a instalação da Comissão Externa, houve um encontro nacional realizado entre a Comissão, entidades de direitos humanos e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP). Nessa reunião, propuseram ao ministro da Justiça, Maurício Corrêa, a criação de uma comissão no Poder Executivo para investigação das circunstâncias das mortes e desaparecimentos e os seus responsáveis; “A proposta, aceita pelo Ministro da Justiça, não obteve resposta do Presidente Itamar Franco: total silêncio do executivo”.³⁷ Apesar da rejeição, as mesmas questões foram inseridas na carta-compromisso assinada pelos candidatos à presidência em 1994.³⁸ Já no relatório final da Comissão Externa, entregue em setembro de 1994, fora incluído um projeto de lei de indenização aos familiares de desaparecidos políticos, bem como a criação de uma comissão permanente “firme no empenho de esclarecer tudo e chegar à verdade histórica e dar um paradeiro à dor das famílias”.³⁹

³⁵ *Ibid.*, p. 70.

³⁶ Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presa política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

³⁷ COIMBRA, Cecília, Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, *in*: **XXI Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu: [s.n.], 1997, p. 6.

³⁸ GONÇALVES, Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”, p. 42.

³⁹ COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, **Atas da 26a a 29a reuniões (caixa 3, volume 9)**.

Por fim, Nilmário propõe a criação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara no encerramento do seu primeiro mandato como deputado federal, prestes a iniciar o segundo para o qual foi reeleito. Para garantir a aprovação do seu pedido, buscou articulação com parlamentares de diversos espectros políticos, não só à esquerda, contando com o apoio do então presidente da Câmara, o deputado Inocêncio de Oliveira, e o que assumiria em seguida, deputado Luís Eduardo Magalhães. Foi colocado em votação no último dia da legislatura e, de forma anedótica, Nilmário conta que não havia quórum suficiente para a votação, pois grande parte dos deputados não haviam sido reeleitos e por isso já não estavam mais em Brasília – os novos, porém, só tomariam posse no dia seguinte, portanto, não poderiam votar. Para conseguir tempo, pediu aos seus apoiadores que discursassem na tribuna da Câmara incessantemente a fim de manter a sessão ativa enquanto buscavam alguns deputados do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que estavam na Escola do Governo, em Brasília; quando estes votaram, o quórum foi suficiente, a Comissão de Direitos Humanos foi instituída e, por fim, acabou a legislatura em 31 de janeiro de 1995.

Já na primeira reunião da Comissão de Direitos Humanos, no dia 08 de março de 1995, Nilmário apresentou a pauta da agenda da comissão ao então ministro da Justiça, Nelson Jobim. Um dos principais pontos dessa pauta era a criação de uma lei de reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos e a reparação aos seus familiares, como também a tipificação do crime de tortura. Jobim, por sua vez, mostrou-se favorável à criação da lei de reparação, sobretudo porque o presidente Fernando Henrique havia se comprometido com os movimentos de familiares durante a campanha ao assinar a carta-compromisso.

3.3

Lei nº 9.140/1995: contexto, elaboração, negociação e avaliação

A Lei de Mortos e Desaparecidos, como a lei nº 9.140/95 ficou conhecida, foi instituída em 1995, tendo sido objeto de intensas disputas políticas e de narrativas, especialmente entre representantes do Estado e da sociedade civil. Como é sabido, através da lei nº 9.140, o Estado reconheceu pela primeira vez não só os assassinatos e desaparecimentos forçados, como também a sua responsabilidade nessas ações.

A despeito das suas limitações, a lei é um marco no processo de acerto de contas brasileiro, instituindo a modalidade de reparação via compensação financeira aos familiares diretos de mortos e desaparecidos políticos.

A gestação da lei não iniciou em 1995, Nilmário Miranda narra que, em sua estreia como deputado federal em 1991, se engajou na defesa dos direitos humanos e aponta a Conferência de Viena (1993) como um grande marco pois foi a partir dela que os direitos econômicos, sociais e culturais foram incluídos no hall dos direitos humanos. Após a Conferência, foi criado um grupo junto ao ministro da Justiça, Maurício Corrêa, além de conselheiros de algumas embaixadas, para discutir a formação de uma agenda pública de direitos humanos no Brasil. Nesses encontros, a sua defesa iniciava na questão dos mortos e desaparecidos políticos: “Para nós, aquilo que era a chave dos direitos humanos”. Na sua interpretação, o avanço nesse ponto levaria à ampliação da discussão sobre tortura, afinal “o limite da justiça de transição no Brasil foi esse: não ter levado a tortura até a responsabilização criminal”.⁴⁰

Ainda em 1993, o ministro Corrêa solicitou às Forças Armadas que prestassem informações ao Ministério da Justiça sobre os desaparecimentos ocorridos durante a ditadura. Entre os resultados, Paulo Vannuchi⁴¹⁻⁴² e Maria Amélia Teles⁴³ concordam que somente o relatório da Marinha trouxe alguns avanços: “é a primeira vez que a gente recebe o relatório deles, que é um relatório que diz o que nós estamos falando há muito tempo”.⁴⁴ A única surpresa que teria surgido nesse relatório foi a indicação de que a maior parte dos guerrilheiros do Araguaia ficou presa por meses antes de ser assassinada, a expectativa era que tivessem morrido em combate. Para Cecília Coimbra, “Apesar de incompleto, este

⁴⁰ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 91.

⁴¹ Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

⁴² VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 27.

⁴³ Maria Amélia de Almeida Teles, conhecida como Amelinha Teles, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ex-presos política. Membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, foi assessora da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”. Em 2005, junto com sua família, moveu uma ação declaratória contra o coronel do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra; em 2008, Ustra foi declarado torturador pela Justiça de São Paulo.

⁴⁴ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 36.

documento, pela primeira vez, reconhecia oficialmente a existência da Guerrilha do Araguaia, negada sistematicamente pelos governos militares e civis”.⁴⁵

Segundo Nilmário, o presidente Itamar Franco teria solicitado ao seu ministro da Justiça que elaborasse uma lei de reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos e este, por sua vez, procurou Nilmário para que estruturasse uma minuta para o projeto de lei.⁴⁶ Como havia visitado alguns países latino-americanos durante os trabalhos da Comissão Externa, entrou em contato com o modelo chileno que estabelecia um valor único de indenização e usaria o conceito de violência política a fim de ampliar a abrangência da lei:

Então eu queria estender a violência. Por quê? Porque aí pegaria a violência contra os camponeses, que foi o Estado diretamente, no ambiente da ditadura; contra os indígenas, na época da ditadura; e fuga da discussão, armada ou não, se podia... do crime de sangue, se podia ou não.⁴⁷

Em abril de 1993, o presidente Itamar teria anunciado uma legislação que previa apenas o pagamento de pensão aos familiares de desaparecidos, mas sem reconhecer a responsabilidade pelas mortes, tampouco uma indenização pelas mortes. No entanto, em exercício do poder de veto, a proposta foi impedida pelo presidente após resistência dos militares.⁴⁸ Nelson Jobim também comenta em seu depoimento-palestra que, quando o ministro Corrêa começou a agir para que “o governo viesse a enfrentar a temática”, o presidente Itamar teria impedido os avanços do ministro determinando que o seu governo não trataria do assunto.⁴⁹ Já Maria Amélia de Almeida Teles, apresenta em seu relato que movimento de familiares buscou estar em contato com todos os presidentes desde a redemocratização a fim de pressionar pela busca e identificação de seus entes; porém, sob a perspectiva conservadora, o presidente Sarney “nunca quis discutir” e o Itamar não os queriam por perto: “acho que ele entrou com um acordo ali com os militares”.⁵⁰ Por outro lado, em seu relato Nilmário indica que o presidente Itamar havia autorizado o ministro Maurício a seguir com esse trabalho, no entanto houve

⁴⁵ COIMBRA, Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, p. 6.

⁴⁶ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 50.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁴⁸ MEZAROBBA, O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile), p. 48.

⁴⁹ JOBIM, O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.

⁵⁰ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 36.

uma espécie de cisão dentro do governo em que o advogado José de Castro, próximo ao presidente, teria sido contrário pois essa lei poderia provocar uma resposta áspera dos militares. Logo após essa divergência, coincidentemente, Maurício saiu do Ministério e a proposta foi adormecida.⁵¹

A pressão dos familiares permaneceu ativa após o fim da Comissão Externa e se fez presente no pleito presidencial de 1994 quando a Comissão de Familiares lançou ainda durante a campanha eleitoral uma carta-compromisso contendo dez pontos – fruto da proposta enviada a Itamar e recusada em 1993, como já citado. O compromisso foi assinado pelos então candidatos Fernando Henrique Cardoso⁵² e Luís Inácio Lula da Silva, ambos ex-perseguidos pela ditadura. Os pontos foram:

- 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 abrir irrestritamente os arquivos da repressão política sob sua jurisdição.
- 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.⁵³

Logo no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso já havia bastante pressão em torno da defesa dos direitos humanos, especialmente pelo impacto da Conferência de Viena, ocorrida em 1993 – aliás, quando Fernando Henrique era chanceler. Em seu depoimento, José Gregori⁵⁴

⁵¹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 52.

⁵² O jurista Miguel Reale Jr. assinou o documento como representante do candidato Fernando Henrique Cardoso. Quando a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos foi criada, Reale Jr. foi o seu primeiro presidente. MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 49.

⁵³ BRASIL, **Direito à memória e à verdade**, p. 33.

⁵⁴ José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB,

destaca que essa pressão era igualmente precedida de uma expectativa ao redor da primeira ascensão ao Executivo federal de um grupo que fora opositor à ditadura militar,⁵⁵ de forma que a cobrança para tratar da temática dos direitos humanos iniciou já nos primeiros meses do mandato. Outrossim, durante a década de 1990, tem-se um processo de internacionalização do discurso de direitos humanos de modo que o respeito e a promoção dos direitos humanos tenham se tornado critérios para entrada em alianças e instituições internacionais, até mesmo a adesão a blocos econômicos.⁵⁶ Assim, naquele momento, aderir ao discurso de defesa aos direitos humanos, além de tudo, era positivo para a imagem internacional que o país buscava construir. Segundo Luciana Ballestrin, o governo de Fernando Henrique tornou o tema como um discurso oficial do Estado – apesar das suas contradições – associando a defesa dos direitos humanos com o discurso de defesa da própria democracia “em função das vantagens que uma conduta estatal defensora de ambos os princípios projeta no contexto político internacional atual”.⁵⁷ Somado a isso, a Carta de Viena, fruto da mencionada Conferência, recomendava aos países signatários que elaborassem planos nacionais para as políticas de direitos humanos.

Retomando ao contexto da elaboração da lei, Gregori aponta que havia concomitantemente a pressão exercida pelos familiares de mortos e desaparecidos políticos ao governo e, sobretudo, à figura do presidente que durante a campanha assinou a carta se comprometendo a agir em prol de suas demandas.⁵⁸ Essa pressão foi também traduzida em um artigo de Marcelo Rubens Paiva, filho de Rubens Paiva, desaparecido político, na Revista *Veja* em maio de 1995.⁵⁹ No referido artigo, o escritor faz uma cobrança contundente ao presidente Fernando Henrique – que fora amigo de seu pai – de uma “posição oficial da Presidência da República

Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

⁵⁵ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 232.

⁵⁶ BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão, Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), *Teoria & Sociedade*, v. 16, n. 2, p. 10–33, 2008.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁸ SCHMIDT *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**.

⁵⁹ PAIVA, Marcelo Rubens, Nós não esquecemos, *in*: TELES, Janaína (Org.), **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?**, 2^a. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2001, p. 45–49.

quanto à falta de empenho em dar resposta às famílias dos desaparecidos”.⁶⁰ Discorre acerca das implicações práticas no cotidiano da família pela ausência de certidão de óbito – como recebimento de seguro de vida ou mesmo o estado civil oficial de Eunice Paiva –, bem como aponta as ações adotadas pela família para buscar esclarecimentos quanto ao desaparecimento forçado, tanto no Brasil quanto fora. Nas palavras de Gregori, “Isso [o artigo] foi uma tradução jornalística de impacto a essa cobrança que o presidente já tinha percebido tanto nas viagens ao exterior, como nas viagens internas para setores mais conscientes do processo histórico”.⁶¹ Esse emocionante, valente e passional artigo atingiu o núcleo duro do governo⁶² que se viu impelido a agir. De acordo com Gregori, “foi o motivo forte da implementação dessa política”.⁶³ Ao passo que as cobranças externas, como de Pierre Sané, secretário-geral da Anistia Internacional, e as dos familiares se intensificavam, o presidente Fernando Henrique teria requisitado ao ministro Nelson Jobim e a Gregori, seu chefe de gabinete, para mobilizarem em torno da temática dos direitos humanos.

Sobre a pressão internacional, Maria Amélia Teles conta um pouco desse percurso. Quando o presidente Fernando Henrique já havia sido eleito e empossado, os familiares aguardaram que realizasse o compromisso assumido durante a campanha a respeito da busca e identificação dos mortos e desaparecidos. Percebendo que esse tema não era prioritário a Fernando Henrique assim que assumiu a presidência, o grupo continuou empenhando bastante pressão tanto no Brasil quanto internacional, na medida em que era possível. Conseguiram chamar a atenção para a temática quando Pierre Sané esteve no Brasil em março de 1995 e,

⁶⁰ *Ibid.*, p. 45–46.

⁶¹ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 232.

⁶² O presidente Fernando Henrique inclusive comentou sobre o artigo de Paiva em seus Diários da Presidência: "Outro fato que quero registrar é o seguinte: saiu na Veja uma matéria do Marcelo (Rubens) Paiva sobre o desaparecimento de Rubens Paiva, citando frases minhas sobre seu pai, pessoa por quem sempre tive enorme amizade e admiração. O rapaz tem razão, o pai foi morto, ninguém assumiu, eles estão me cobrando. No voo para cá, o brigadeiro Gandra me disse - e não é a primeira vez, é a segunda vez que ele me diz - que era preciso botar um ponto final nisso, que não dá para remover o passado. Que também estão abrindo covas no cemitério de Perus, encontrando corpos que não são de gente que foi torturada nem nada, que tudo isso é um desrespeito. Temos dificuldades nesse campo e acho que é preciso pôr um paradeiro nisso. O fato de os argentinos terem reconhecido a culpa talvez nos leve a ter alguma margem de manobra na área militar para discutir essa delicadíssima questão, mas não posso deixar de dar uma atenção ao reclamo das famílias dos desaparecidos, até porque esses desaparecimentos foram uma coisa inominável que eu queria deixar registrada aqui". Dia 09 de maio de 1995. CARDOSO, Fernando Henrique, **Diários da presidência 1995-1996. Vol. 1**, 1. ed. Brasil: Companhia das Letras, 2015.

⁶³ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 127.

nessa visita, Sané disse que “a atitude de Fernando Henrique sobre desaparecidos é decepcionante e que ele não mostra entusiasmo em resolver o problema”.⁶⁴ Contudo, segundo Cecília Coimbra, ainda assim o governo recém-eleito manteve-se em silêncio.⁶⁵ Os familiares continuaram pressionando por diversas frentes, Maria Amélia também comenta dos artigos publicados por Marcelo Rubens Paiva, e, no mesmo ano, durante a primeira visita de Fernando Henrique ao presidente norte-americano Bill Clinton em Washington D.C., Angela Harkavy, irmã do desaparecido Pedro Alexandrino,⁶⁶ o questionou publicamente. Sobre esse episódio, Coimbra conta que Harkavy indagou ao presidente quando o governo brasileiro iria esclarecer às famílias as circunstâncias das mortes e desaparecimentos de seus entes durante a ditadura e, em resposta, o então presidente respondeu que “as famílias de pessoas desaparecidas durante o regime militar têm direito a uma compensação financeira do Estado”.⁶⁷ Após a repercussão dessa pergunta, grupos como os GTNM e a Comissão de Familiares acionaram oficialmente a Anistia Internacional para pressionar o governo federal.⁶⁸ Para Coimbra, somente após essa repercussão que a lei nº 9.140 começa a ser gestada. Além disso, segundo consta no Dossiê Ditadura, os familiares conseguiram articular com a *Human Rights Watch* (HRW), a Federação de Familiares de Desaparecidos da América Latina (Fedefam), a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e outras entidades de defesa de direitos humanos, para pressionar o ministro Jobim. Este, então, teria marcado uma audiência durante a Semana Mundial do Preso Desaparecido, na qual os familiares apresentaram a proposta de criação de uma comissão para discutir os casos denunciados no *Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos a Partir de 1964*.⁶⁹

Observa-se, assim, a perspectiva dos atingidos por meio da atuação dos familiares de mortos e desaparecidos na pressão exercida ao desenvolvimento das políticas públicas de memória e reparação no Brasil durante o período democrático. Embora possamos discutir os efeitos da política pública de silenciamento – como a

⁶⁴ REDAÇÃO, Cronologia do Caso, **Folha de São Paulo**, 1995.

⁶⁵ COIMBRA, Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, p. 6.

⁶⁶ Pedro Alexandrino é um dos desaparecidos políticos da Guerrilha do Araguaia.

⁶⁷ SILVA, Carlos Eduardo Lins da, Professora pede “justiça”, **Folha de São Paulo**, 1995.

⁶⁸ COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 63.

⁶⁹ SCHMIDT *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**, p. 33.

privatização da memória imposta pelo Estado –, havia um esforço entre os familiares e demais atingidos para que essa situação fosse publicizada o máximo possível, numa busca de rompimento dos limites do silêncio. Maria Amélia assera:

Por isso que eu falo que a luta é muito grande dos familiares. Qualquer coisinha, uma mexidinha que deu, foi tudo com o dedo dos familiares. Se caiu na imprensa, a repercussão foi maior e aí pode ter chegado no poder, balançado alguma coisa e eles terem tomado alguma providência. (...) Ela [lei nº 9.140] nasce fruto da luta. Não teve ninguém que chegou e falou assim: “Não, eu sou presidente da República, eu sei que teve ditadura, eu vou tomar uma iniciativa.” Não é verdade. Nem o Zé Gregório [sic], nem nada. Me desculpe, mas não é. Ele fala que a lei é dele, mas não é. A lei foi conquistada.⁷⁰

Nesse ponto, o presidente teria compreendido que “a coisa está madura” como uma necessidade de iniciar uma atuação mais contundente, de maneira que Gregori teria mencionado o artigo escrito por Marcelo Rubens Paiva como a importância de iniciar as tratativas por um assunto que seria “uma espécie de tabu”: “Aí ele disse: ‘Bom, vamos então estabelecer uma política de direitos humanos e eu acho que tem que ser uma coisa que as pessoas acreditem’. [Gregori respondeu:] ‘Para acreditar, eu acho que nós temos que colocar em cima da mesa um assunto tormentoso’”.⁷¹ Por fim, curiosamente, Gregori comenta que o seu empenho em fazer o texto da lei mais refinado o possível para o momento ocorreu pelo seu desejo de “fazer uma coisa bem feita” para que fosse respeitado pela direita. Para ele, “a direita respeita o que ela julga que é bem feito”, portanto, um projeto de lei desenhado por um governo à esquerda deveria estar perfeito para evitar confrontos, “porque tudo que vem da esquerda, a direita acha que é uma coisa improvisada, que é uma coisa demagógica, que é uma coisa populista”.⁷²

Junto a esses fatores conjunturais, pressões externas e internas para que o governo se engajasse com a temática, o presidente Fernando Henrique reuniu-se com Nelson Jobim, seu ministro da Justiça, e José Gregori,⁷³ chefe de gabinete deste, para “fazer alguma coisa em matéria de direitos humanos”.⁷⁴ Com o foi

⁷⁰ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 38.

⁷¹ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 125.

⁷² *Ibid.*, p. 243.

⁷³ Paulo Sérgio Pinheiro comenta em seu depoimento sobre uma piada que José Gregori teria feito algumas vezes e que dava o tom do governo Fernando Henrique: “Você veja esse governo Fernando Henrique. Quem é que cuida de direitos humanos? Tem cinco pessoas”. Era o Fernando Henrique, o Jobim, que apoiava enormemente, o Zé Gregório, o Sérgio Amaral, que era o ministro de comunicações e o Paulo Sérgio, que nem do governo era. O resto se lixava para direitos humanos”. PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento)**, p. 22.

⁷⁴ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 125.

apresentado até aqui, pode-se concluir tranquilamente que Nelson Jobim é uma figura presente durante todo o período democrático como protagonista direto ou indireto das discussões envolvendo a elaboração de políticas públicas de memória, verdade e justiça. Seu nome surge em todos os depoimentos relacionados, sempre de algum modo gerenciando (e/ou provocando) crises entre os governos civis e as Forças Armadas, sendo um dos responsáveis pela manutenção e predominância da perspectiva conservadora. Nilmário narra que, quando ocupava a função de ministro dos Direitos Humanos do primeiro governo Lula, Jobim – então ministro do STF – o teria convidado para jantar em sua casa e lá confidenciou que a lei nº 9.140 foi forjada sob intensa crise; nada mais disse: “Mas um dia eu vou poder contar”.⁷⁵

A partir dessa reunião com Fernando Henrique e Jobim, Gregori recebeu a autorização para “estudar uma forma de tratar do assunto”,⁷⁶ tendo sempre em mente que era preciso mostrar que o governo estava lidando com a defesa dos direitos humanos com a maior seriedade possível. Isso posto, Gregori foi encarregado de estudar e elaborar uma minuta do que veio a ser a Lei dos Mortos e Desaparecidos Políticos. O ponto de vista de Jobim dessa ocasião é bastante interessante para observar as dinâmicas políticas entre os tomadores de decisão, quais estratégias optaram para gerenciar as tensões, bem como o embate direto das perspectivas. Por exemplo, quando o presidente Fernando Henrique trouxe a questão dos mortos e desaparecidos, Jobim teria respondido: “Deixe que o ministro da Justiça enfrente o assunto e não o presidente da República, porque se houver algum problema, corta-se a cabeça do ministro e isso supera o conflito”.⁷⁷ Ele comenta que José Gregori, seu chefe de gabinete, foi designado a negociar com os familiares e demais setores civis, enquanto o general Tamoio Pereira das Neves articulava com os setores militares – Neves fora indicado para o ministério da Justiça pelo então chefe do Exército, general Zenildo Zoroastro de Lucena, tendo sido auxiliar do presidente Itamar Franco.⁷⁸ O argumento utilizado por Jobim junto a Neves e posteriormente aos militares era de que se “o problema dos mortos e

⁷⁵ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 53–54.

⁷⁶ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 125.

⁷⁷ JOBIM, *O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3*.

⁷⁸ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 234.

desaparecidos” não fosse enfrentado, os “insepultos” circulariam pelo Palácio do Alvorada, portanto, “para superar o problema”, era preciso “superar esse passado”. E essa superação somente ocorreria se o assunto fosse encarado sem retaliação: “Ou seja, nós sabíamos que para construir uma solução de futuro, não se constrói retaliando o passado”.⁷⁹

José Gregori explica que buscou preparar algo que fosse “um reconhecimento por parte do Estado de que houve o desaparecimento”,⁸⁰ o que não havia até então e seria traduzido na emissão de certidão de óbito. Seguidamente, apresentar a possibilidade de procurar os restos mortais dos desaparecidos caso houvesse indícios de localização. E, por fim, enfocou em oferecer uma “indenização” como um “remédio jurídico” que seria utilizado “desde a tradição grega e romana (...) para situações como essa”.⁸¹ Caroline Bauer destaca que a reparação financeira não figurou entre as principais reivindicações dos movimentos de familiares, mas foi a única opção exitosa e, por efeito, o reconhecimento social e público das violações cometidas pelo Estado foram substituídas pela indenização. Dessa forma, apenas alguns poucos são beneficiados da reparação, ao invés da sociedade como um todo que foi conjuntamente atingida pelos desmandos da ditadura. Assim sendo, para os familiares, mais interessaria medidas de reparações morais e o esclarecimento das mortes, do que o caráter financeiro.⁸² Todavia, a questão da reparação econômica foi bem recebida tanto pelo ministro Jobim quanto pelo presidente Fernando Henrique, dado que a Lei de Anistia não havia contemplado as demandas dos familiares de mortos e desaparecidos políticos. Como aponta:

Mãos à obra e saiu uma minuta com a tese de que essa Lei da Anistia tinha ficado insuficiente porque não tinha tratado desse assunto. Quer dizer, então tecnicamente, essa lei, que foi chamada de Lei dos Desaparecidos Políticos, era um desdobramento da anistia. Esse miolo jurídico foi aperfeiçoado pelo próprio Nelson Jobim, que reviu a minuta que eu tinha feito.⁸³

Jobim teria apenas “aperfeiçoado tecnicidades”,⁸⁴ contando com ajuda de general Tamoio Pereira das Neves, o assessor militar que também fora ouvido. Ao

⁷⁹ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.**

⁸⁰ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 233.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² BAUER, *Quanta verdade o Brasil suportará? Uma análise das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar*, p. 162.

⁸³ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 233.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 234.

elaborar a minuta da lei nº 9.140, Gregori procurou driblar o argumento de que a lei seria um instrumento revanchista, levantado pelos militares, remetendo à Lei de Anistia no texto para que não houvesse “nenhum tipo de contaminação revanchista na lei”.⁸⁵ O assessor militar “também ajudou na leitura final a ver se a lei era, digamos assim, assimilável pela conjuntura militar, que ainda era muito sensível a esses problemas”,⁸⁶ porém indicou que seria necessário uma série de conversas com o alto oficialato para lidar com essa questão de modo que “aí, realmente, o Jobim teve várias reuniões com comandantes militares”, bem como o próprio Gregori. Durante essas conversas, surgiram questionamentos dos militares em torno da possibilidade de também se beneficiarem da lei, ou seja, “quem tenha sido vítima da luta armada”, o que para Gregori estava implícito no documento.⁸⁷ Além, evidentemente, da preocupação com o suposto revanchismo.

Essa ocasião é narrada por Jobim um pouco mais detalhadamente. Embora no livro-relatório da CEMDP, *Direito à Memória e à Verdade*,⁸⁸ haja a informação que o presidente Fernando Henrique se reuniu com representantes das Forças Armadas junto ao ministro Jobim, este ressalta que não houve nenhuma interferência do presidente Fernando Henrique. Comenta que fez uma reunião com o Alto Comando do Exército “para saber em que momento tem a responsabilidade o Estado de indenizar as famílias dos chamados mortos e desaparecidos”. Assim, estabeleceram uma distinção para a concessão da reparação: seria apenas se o indivíduo foi morto após detido e submetido às forças do Estado, pois assim o Estado tinha “obrigações de preservação de vida desse personagem”. Dessa maneira, excluiriam os casos em que o indivíduo tivesse sido morto em conflito armado com as forças de segurança. Por fim, garantiu-se que não haveria um sentido revanchista⁸⁹ e, com esse arranjo, após uma longa exposição aos generais envolvidos no assunto, o ministro general Zoroastro de Lucena teria então concordado com o texto da lei.⁹⁰ O presidente Fernando Henrique fez um discurso para oficiais do Exército, no Rio de Janeiro, no qual expôs que aos limites impostos pela Lei de Anistia não seriam ultrapassados,

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ BRASIL, *Direito à memória e à verdade*, p. 36.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 37.

⁹⁰ JOBIM, *O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3*.

indicando, portanto, que não haveria apuração de responsabilidades ou das circunstâncias das mortes. Contudo, isso não impediu a reação de setores militares; o almirante Mário César Pereira, ministro da Marinha, criticou a proposta de indenização aos familiares pagas pelo Estado. Já o Exército e a Aeronáutica publicaram notas de apoio ao governo, percebendo como uma oportunidade para “virar uma página da história do Brasil”.⁹¹ Na semana seguinte ao anúncio do projeto de lei, o presidente concedeu aumento da gratificação salarial dos militares.⁹²

Por outro lado, Gregori também se reuniu com familiares de mortos e desaparecidos políticos porque entre estes havia “uma grande preocupação com a memória daqueles que foram vítimas”.⁹³ Comenta que numa reunião organizada por Belisário Santos Júnior, então secretário de Justiça de São Paulo, explicou que “eu tinha ido ao limite do possível dentro da conjuntura mesmo sendo cuidadoso, como era meu estilo. Assim mesmo surgiram alguns embaraços, que eu tinha esperança que transpusesse”.⁹⁴ A “medida máxima” corresponderia à demanda dos familiares de uma revisão da Lei de Anistia para que pudessem processar criminalmente os acusados de cometer crimes contra os direitos humanos, no entanto, essa possibilidade seria considerada uma revanche e, por conseguinte, foi negada. Portanto, mostrou-lhes uma “argumentação mais realista”⁹⁵ na qual apontava que o menor dos avanços ainda era um avanço. Para ele, propor uma política que contemplasse as maiores demandas dos familiares seria demasiadamente audaciosa, tornando-a passível de ser inviabilizada. No entanto, uma das demandas foi aceita: na composição do projeto de lei abriu-se a possibilidade de posterior inclusão no anexo de outros nomes de pessoas mortas ou desaparecidas para além dos 136 nomes iniciais.

Gregori interpreta que a relação com o movimento de familiares teria sido boa de modo que não se recorda de embates significativos, apenas do desejo por eles expressado de revisão da Lei de Anistia. Em tom elogioso à dedicação e

⁹¹ MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 56–57.

⁹² FRANÇA, William, Presidente assina MP que concede gratificação salarial aos militares, **Folha de São Paulo**, 1995; CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 97.

⁹³ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 235.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

lealdade dos familiares, Gregori comenta então que “o âmbito da lei era mais uma coisa circunscrita ao interesse dos familiares”,⁹⁶ como por exemplo a ausência do atestado de óbito para iniciar inventários e outras questões burocráticas. Embora burocraticamente necessário, o atestado de óbito nos moldes como concedido através da lei nº 9.140 provocou uma série de reações entre os grupos de familiares de mortos e desaparecidos. Para o Grupo Tortura Nunca Mais, naquele momento, o atestado se configurava numa farsa⁹⁷ uma vez que não vinha acompanhado de averiguação das circunstâncias das mortes. Assim, a causa da morte era registrada no atestado apenas como “Lei nº 9.140”. Essa questão permanece presente entre os familiares até os dias de hoje, tornando-a a “lei mais assassina que tem”, na avaliação de Maria Amélia Teles.⁹⁸

Nesse período, Nilmário Miranda era deputado federal e, sob a perspectiva negociadora, enfrentou embates junto aos movimentos de familiares em virtude da elaboração da lei nº 9.140. Ele comenta que havia uma resistência do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro em relação à indenização a ser dada aos familiares, uma vez que receavam uma priorização da reparação financeira em detrimento da responsabilização. Mesmo reconhecendo a perversidade da lei em impor o ônus da prova ao requerente e a exclusão de mortes ocorridas fora de estabelecimentos oficiais, ainda assim compreendia que havia um avanço nessa lei. Seu argumento com os familiares era que havia um limite entre as forças políticas e, dentro desse limite, a única forma de responsabilização possível era via indenização: “A indenização é uma forma de punir o Estado (...) é o Estado brasileiro que foi responsável e, por isso, que o Estado democrático vai indenizar o que o Estado, lá na ditadura, fez”.⁹⁹ Ademais, a lei poderia fazer emergir a discussão para além das esferas privadas como estava até então: “o Estado está admitindo que matou. Ainda que esteja falseando a verdade. Pelo menos, vai abrir caminho para outra coisa”.¹⁰⁰

Já no depoimento de Cecília Coimbra, ex-presidente do GTNM, nota-se que se o grupo por um lado era contrário à emissão do atestado de morte presumida sem a investigação das circunstâncias das mortes, por outro era favorável às

⁹⁶ *Ibid.*, p. 241.

⁹⁷ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 66.

⁹⁸ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 40.

⁹⁹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 54.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 55.

indenizações pecuniárias – mas não se envolviam diretamente nessa questão para auxiliar os familiares nos processos quando houve a promulgação da lei.¹⁰¹ Coimbra usou como argumento, baseada no filósofo francês Michel Foucault, que, por ser um Estado capitalista, o reconhecimento de sua responsabilidade ocorreria apenas quando pagasse por isso.¹⁰² Dessa forma, a indenização também é vista como um reconhecimento político. No entanto, compreende que a reparação financeira seria o final de um processo que envolveria primeiramente a apuração do ocorrido, da responsabilização dos agentes e, a partir disso, a reparação. Sua ressalva, porém, estava nas limitações da referida lei, sobretudo ao impor aos familiares o ônus da prova de perseguição enquanto os arquivos que poderiam ter essas informações estavam fechados. A lei os condenava ao esforço de Sísifo.

A também militante e uma das primeiras integrantes do GTNM/RJ, Vera Vital Brasil,¹⁰³ esclarece que o grupo sempre voltou os seus esforços para justiça, verdade e memória, sem que a reparação fosse considerada primeiramente. Aliás, a palavra “reparação” sequer era mencionada enquanto palavra de ordem do movimento, isso “porque reparação está ligada a quem cometeu o crime – o Estado – e aí não se pode pensar em reparação que não seja uma reparação dos crimes de Estado, não se pode ser pensado se não for feita uma reparação pelo Estado”.¹⁰⁴ Vera desenvolve seu ponto argumentando que a concepção de que a reparação deve “ser feita por aquele que cometeu o dano” somente se tornou perceptível depois da virada política da Comissão de Anistia em 2007, durante a gestão de Paulo Abrão.¹⁰⁵ Quanto aos

¹⁰¹ Coimbra ainda discute a utilização do termo “indenização”, pois teria uma carga pejorativa atribuída por conservadores. Para ilustrar, cita falas do general Oswaldo Gomes, representante das Forças Armadas na CEMDP, associando o uso de impostos para “pagamentos a terroristas” em casos emblemáticos como de Lamarca e Marighella. Em função disso, os próprios grupos de familiares e ex-perseguidos políticos adotaram o termo “reparação” para aliviar a carga negativa. COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 93.

¹⁰² *Ibid.*, p. 91.

¹⁰³ Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presca política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

¹⁰⁴ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro. **Vera Vital Brasil (depoimento)**. [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Virna Plastino, Felipe Magaldi e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 31 de maio de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

¹⁰⁵ Paulo Abrão, jurista, professor universitário, foi presidente da Comissão de Anistia (2007-2016); secretário Nacional de Justiça (2011-2014); secretário executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (2015-2017) e secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2016-2020).

familiares em si, segundo Maria Amélia Teles, a reparação financeira não fazia parte das demandas dos grupos sobretudo no início da sua mobilização. Ela exprime que buscavam esclarecimento das circunstâncias das mortes e desaparecimentos, a localização dos corpos e, finalmente, a responsabilização dos culpados por esses crimes.

Reparação para nós era a última das reivindicações. Esse negócio de reconciliação, conciliação, isso nem passava na... Esse discurso veio... De vez em quando, ele vem. Agora veio com a Comissão da Verdade, mas nós não. Para nós era uma questão de esclarecer as mortes, poder sepultar nossos mortos e saber quem matou. Isso que a gente queria saber. Foi isso que sempre nos uniu, os familiares todos.¹⁰⁶

Durante a discussão em torno da criação da Lei de Mortos e Desaparecidos, os familiares pleitearam o que Maria Amélia chamou de uma “pré-comissão da verdade” em que seriam esclarecidas as mortes e desaparecimentos de cada um dos 136 indivíduos listados. Esse esclarecimento era uma das pautas principais do movimento já que somente reconhecimento poderia levar a um esvaziamento da proposta. Outro ponto foi a periodização da lei; o movimento gostaria de colocar apenas o período da ditadura em si, mas não teve essa demanda contemplada. Entretanto, após reuniões com representantes do governo, como José Gregori e José Carlos Dias, não conseguiram garantir o trabalho de busca e identificação na letra da lei que, em seguida, foi votada a toque de caixa no Congresso. Por fim, observa: “Você sempre faz a discussão, mas ninguém ouve, não. Ninguém te ouve”.¹⁰⁷

A lei nº 9.140 contempla em seu primeiro artigo os mortos e desaparecidos políticos atingidos no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Gregori conta que a decisão de incluir cerca de três anos antes do Golpe de 1964 decorreu de notícias de desaparecimentos suspeitos durante o período do parlamentarismo após ações de policiais.¹⁰⁸ Ele também relata que o jornalista Franklin Martins – que anos mais tarde tornou-se ministro da Secretaria de Comunicação Social do governo Lula – entrou em contato para alertá-lo que o projeto de lei, como redigido até então, contemplava somente os desaparecidos políticos e não os mortos. Ou seja, não abarcava aqueles indivíduos que morreram sob a tutela do Estado e tiveram seus corpos devolvidos às famílias ou mesmo localizados posteriormente, como os casos de João Carlos da Mata Machado e de

¹⁰⁶ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 30.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 39.

¹⁰⁸ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 244.

Vladimir Herzog.¹⁰⁹ Em seguida, Gregori chamou o jornalista Ricardo Amaral, do jornal O Estado de São Paulo, para escrever uma reportagem a fim de “sentir mais o pulso”,¹¹⁰ ou seja, para medir as reações da sociedade já que “no Brasil tem isso. Certas coisas se encaminham melhor do que outras porque são bem apresentadas na imprensa”.¹¹¹ Nessa matéria foram listados os 136 nomes de mortos e desaparecidos que compuseram o anexo da lei, sendo chamada de “Lista Gregori”. Já na reportagem indicava que o governo iria propor ao Congresso “o reconhecimento formal da morte de 136 políticos e militantes de esquerda desaparecidos entre os anos de 1964 e 1979”,¹¹² além disso os familiares teriam direito à certidão de óbito e à indenização – caso optassem, já que “a lei precisa deixar ao critério das famílias”.¹¹³

Os casos não citados na “Lista Gregori” seriam apreciados por uma comissão especial – que veio a ser a CEMDP –, de caráter paritário, formada por “representantes do governo, com representantes dos familiares e das Forças Armadas. Quer dizer, uma coisa para não ter dúvida”.¹¹⁴ A composição da comissão foi pensada de maneira a trazer maior legitimidade, abafando possíveis reações contrárias à lista. Segundo Gregori, a lista não gerou um embate inicial

porque eu me lembrei da velha política mineira e no paralelo eu criei a comissão, de maneira que a comissão ia fazer exatamente os ajustes e os reconhecimentos que faltava fazer, etc. E como dei à comissão uma representatividade incontestada, porque tinha o governo, tinha Forças Armadas, tinha familiares e o presidente foi muito hábil.¹¹⁵

Para tal, estratégica e deliberadamente, não incluiu alguns dos “nomes polêmicos” na primeira lista, como de Carlos Marighella e Carlos Lamarca, pois estes provocavam os maiores atritos com os setores militares.¹¹⁶ Para Maria Amélia Teles, a não inclusão desses nomes e a determinação da lei que fossem aceitos apenas mortes que ocorreram em dependências militares ou assemelhadas tinha como propósito impedir o reconhecimento desses casos, já que estes foram

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 245.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 235.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 239.

¹¹² AMARAL, Ricardo, Governo conclui lista oficial de desaparecidos, **O Estado de S.Paulo**, p. A14, 1995.

¹¹³ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 236.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 238.

¹¹⁶ *Ibid.*

assassinados em vias públicas.¹¹⁷ Ainda que os grupos de familiares e militantes não tenham participado diretamente da elaboração da Lei nº 9.140, pode-se observar a interação entre Estado e sociedade civil em alguma medida dentro desse processo.¹¹⁸ A demanda dos familiares e a pressão exercida por esses grupos não garantiu uma participação direta na criação do texto da lei, no entanto foi fundamental para nomear individualmente os mortos e desaparecidos conhecidos até então. O dossiê contendo a lista inicial de mortos e desaparecidos políticos elaborado pelos Grupos Tortura Nunca Mais e a Comissão de Familiares tornou-se o anexo da lei nº 9.140; a composição dessa lista começou com o Comitê Brasileiro pela Anistia, foi ampliada pelo trabalho dos familiares e GTMN, anexada à Lei dos Desaparecidos e, posteriormente, serviu de base para o relatório final da Comissão Nacional da Verdade.¹¹⁹ Nota-se aqui novamente uma acomodação, no sentido atribuído por Motta,¹²⁰ em que os representantes do Estado articulam junto a grupos diretamente interessados na questão. Enquanto os tomadores de decisão do Estado punham seus termos à letra da lei, as entidades civis a subsidiaram com os nomes dos perseguidos políticos mortos e desaparecidos por esse mesmo Estado: “Eles não discutiram, eles não questionaram. Até porque eles não tinham, também, nada – o governo Fernando Henrique Cardoso. José Gregori aceitou aquilo. E foi aquilo que foi publicado”.¹²¹

Sobre o momento da votação, José Gregori conta que, quando o projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique teria feito uma

¹¹⁷ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 39.

¹¹⁸ Muitas ações de mobilização do GTNM se converteram positivamente em atuação dos governantes dada a pressão que o grupo enquanto ator político (sobretudo a nível local) sobre a política institucional. Outro exemplo presente no depoimento de Cecília é a campanha para que os arquivos do DOPS do RJ e de SP retornassem aos governos estaduais, uma vez que estavam sob posse da Polícia Federal (Romeu Tuma). No início da década de 1990, alguns atingidos políticos, sobretudo familiares de mortos e desaparecidos, a partir dos Grupos Tortura Nunca Mais de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, iniciaram um intenso trabalho de pesquisa nos acervos das polícias políticas que estavam disponíveis naquele momento. Essa estratégia resultou em grandes avanços nas denúncias das graves violações de direitos humanos que ocorreram durante a ditadura, como por exemplo a descoberta da vala comum no cemitério de Perus, em São Paulo, e da localização dos 14 mortos e desaparecidos no cemitério de Ricardo de Albuquerque, no Rio de Janeiro. Ambas as descobertas desdobraram em ações do poder executivo local, mostrando um impacto na esfera pública ao longo dos anos seguintes, porém em nível nacional as ações conjuntas desses grupos naquele período tiveram efeito na elaboração da lei nº 9.140.

¹¹⁹ BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**, p. 25.

¹²⁰ MOTTA, *Cultura política e ditadura*.

¹²¹ COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 80.

singela cerimônia com a participação de Eunice Paiva, na qual teria dito: “Em nome da história, eu, como presidente de uma continuidade institucional, que é a nação brasileira, eu quero pedir desculpas aos que foram objeto de injustiças’. Ele fez isso. Ele pediu desculpa nessa cerimônia”.¹²² No discurso oficial, todavia, pode-se notar elementos da perspectiva conservadora na fala do presidente, como quando discorre sobre os efeitos positivos da Lei de Anistia que, através do “*esquecimento* dos atos praticados por qualquer dos lados do espectro político permitiu a plena reconstrução da democracia”. Destaca ainda que a anistia impõe “*silêncio* sobre seus agentes e sobre as circunstâncias em que eles atuaram”, mas não exime o Estado da responsabilidade dos excessos cometidos e, aos afetados, cabe a reparação. Exprime sua dor pela perda de Rubens Paiva, mas também pela morte dos agentes do Estado “que exerciam suas obrigações”. A culpa do Estado está em permitir a morte sob tortura em suas dependências, não pela repressão, pelo autoritarismo e demais ações ditatoriais; estas, sim, são culpas das “*tendências fundamentalistas*” que tratavam os discordantes como “um inimigo a ser eliminado” (destaques nossos).¹²³ Como Camargo argumenta corretamente, a lógica do esquecimento negacionista é evidente no discurso proferido por Fernando Henrique. Nele, o presidente reafirma a interpretação da Lei de Anistia como esquecimento, criando uma relação de causalidade ao afirmar que, do esquecimento, a democracia foi reconstruída plenamente.¹²⁴ E, mais uma vez, a memória do consenso é mobilizada para forjar um cenário no qual os supostos “lados” teriam apenas cometido “excessos”, ambos tendo vítimas dos poucos que teriam ultrapassado limites – enfatizando inclusive que os agentes públicos estavam somente exercendo suas obrigações.

Embora José Gregori afirme que o projeto para criação da Lei de Mortos e Desaparecidos tenha encarado pouca oposição nas casas legislativas – “não teve uma voz dissonante porque eles acharam que a solução surpreendeu”¹²⁵ –, essa não foi a experiência de Nilmário Miranda na Câmara dos Deputados. Em entrevista para Cristina Buarque de Holanda, ele comenta que a articulação em torno da lei nº

¹²² GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 241.

¹²³ BRASIL, Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Discurso na assinatura do projeto de lei sobre desaparecidos políticos**, Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 1995.

¹²⁴ CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 98–99.

¹²⁵ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 240.

9.140 foi intensa a ponto de ter que negociar com cada um dos parlamentares individualmente.¹²⁶ Ainda nessa disputa, conta que alguns parlamentares tentaram propor emendas ao projeto de criação da lei – sua maior parte oriundas de deputados do Partido dos Trabalhadores –, como as propostas de Gilney Viana¹²⁷ de assistência na localização dos corpos dos desaparecidos e de indenizar as mortes por ação de agentes do Estado, bem como a investigação das circunstâncias que ocasionaram essas mortes. No entanto, todas as emendas foram rejeitadas.¹²⁸ O deputado da situação, José Aníbal (PSDB), que havia concordado com Nilmário em votar algumas das emendas, alertou-o de que não haveria nenhuma alteração na redação da lei: “O governo disse que é o acordo”.¹²⁹

Essa disputa ocorreu durante o primeiro ano da Comissão de Direitos Humanos da Câmara cuja atuação de Nilmário em sua presidência estimulou a criação de comissões semelhantes em diversas assembleias legislativas estaduais. Posteriormente, Nilmário pôde constatar em reunião nacional das comissões de direitos humanos que as posições dos deputados eram comuns e favoráveis a essa construção, garantindo assim algum respaldo dentro das correlações de força:

O Parlamento é assim, não pode falar: “Eu não... Ou tudo ou nada”. Depende da relação de forças. Se não tem maioria, tem que... Então, lei boa é a que passa. É uma brincadeira que eu sempre falei. É jocoso, mas é a verdade" (...). A transição, no Brasil, foi toda assim, gente! Foi: lei boa é a que passa. Foi de 1979, foi de 1995, foi de 2001, foi de 2012. Tem uma... Nunca é a nossa lei.¹³⁰

Gilney Viana foi eleito deputado federal por Mato Grosso em 1994 e participou das negociações em torno da elaboração da Lei dos Mortos e Desaparecidos. Casado com Iara Xavier, irmã de dois desaparecidos,¹³¹ Gilney acompanhou proximamente a luta dos familiares, bem como a sua concretização enquanto movimento social naquele momento: “Era um comprometimento do meu

¹²⁶ MIRANDA, Nilmário, Entrevista com Nilmário Miranda, conduzida por Cristina Buarque de Hollanda, **Revista Estudos Políticos**, v. 10, n. 2, p. 74–92, 2019, p. 87.

¹²⁷ Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

¹²⁸ SUCURSAL DE BRASÍLIA, Câmara aprova projeto de indenizações, **Folha de São Paulo**, 1995.

¹²⁹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 55.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 56.

¹³¹ Iuri Xavier Pereira e Alex de Paula Xavier Pereira.

mandato sobre isso”.¹³² Simultaneamente, colaborou com Nilmário Miranda na Câmara, que também atuava pela mesma causa em vista de sua trajetória na Comissão Externa. Analisa que por conta do protagonismo de sua esposa, o seu mandato foi direcionado à temática de modo que seis das nove emendas propostas (ver anexo VI) foram de sua autoria – todas rejeitadas.¹³³ Inclusive, essas emendas foram produzidas em reuniões com os próprios familiares, que participou por conta de sua relação com Iara.¹³⁴ Gilney participou ativamente das negociações, embora o PL 869/1995 – que deu origem à lei 9.140 – tenha sido votado em caráter de urgência. Lembra que ao procurar alguns ex-perseguidos políticos da ditadura, naquele momento filiados ao PSDB, para participar das articulações pela ampliação do projeto de lei, ouviu deles: “Olha, não temos condições”, “era como se desculpassem (...). Eles tinham um compromisso de governo de chegar... Porque o projeto tinha um limite e eles não queriam ultrapassar aquele limite”.¹³⁵

A lei nº 9.140 foi votada em caráter urgentíssimo na Câmara dos Deputados, compreensível considerando sua importância, porém a celeridade fez com que as emendas propostas pelos deputados ligados aos familiares não fossem incorporadas ao texto da lei. A rapidez também prejudicou a expansão do debate entre os parlamentares a fim de sanar as limitações da lei e, conseqüentemente, entre a sociedade, já que assim a exposição pública do tema se mantinha restrita. Segundo Coimbra, o secretário José Gregori respondia que não era possível fazer alterações na lei ao ser interpelado pelos familiares:

Cecilia Coimbra – (...) Ou seja, a gente não conseguiu fazer nenhuma emenda, mudar. O que o José Gregori falava? “Não temos força para isso. Vocês são muito...”. Ele dizia assim: “Eu aprecio, eu aprecio a insistência de vocês. Mas o que se pode é isso”.

Angela Moreira – E ele dizia por quê?

Cecília Coimbra – Não. Dava a entender que tinham todo um acordo com as Forças Armadas. Não dava nada. Explicitamente, não falava.¹³⁶

Ao final, a lei nº 9.140 foi aprovada exatamente da forma como o projeto de lei fora apresentado, rejeitando as nove emendas apresentadas. Assim, foi criada conjuntamente a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, que funcionaria

¹³² VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 151.

¹³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei 869/1995, 1995.

¹³⁴ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 151.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 66.

somente enquanto os requerimentos fossem apreciados e que, ao finalizar, seus trabalhos seriam encerrados com a publicação de um relatório (art. 13, lei nº 9.140/95). Ainda, os pedidos de reconhecimento de mortos e desaparecidos que não constavam na lista em anexo deveriam ser encaminhados à comissão dentro do prazo de 120 dias, bem como os pedidos de assento de óbito, indenização e busca de restos mortais. O estabelecimento desses prazos, de acordo com Gregori, deu-se a fim de não deixar “a coisa aberta” porque “ainda a areia ser muito movediça, naquela época, para esses assuntos”.¹³⁷

Os prazos também se relacionam com a adequação dos benefícios ao orçamento da União para que houvesse sustentabilidade “quase que absoluta” e garantir o seu funcionamento. Ademais, argumenta Gregori, limitar prazos faz parte de uma tradição jurídica que, se for necessário, permite prorrogações – como de fato foi feito. E, considerando um possível embate com os familiares, avaliou a importância da celeridade na apreciação dos processos. Assim, o estabelecimento dos prazos “foi pensando em razões mais técnicas e de política, no sentido da adaptabilidade da execução da lei em relação às características culturais brasileiras”.¹³⁸

Em razão do exíguo prazo, os familiares e organizações de defesa dos direitos humanos foram impelidos a localizar os demais parentes para que fossem contemplados pelo prazo estabelecido. Não houve um esforço por parte do Estado para que outros familiares fossem encontrados: “O tamanho do país e o tempo transcorrido após os fatos requeriam um investimento do governo para a ampla divulgação da lei, o que não ocorreu”.¹³⁹ As listas com nomes de mortos e desaparecidos foram divulgadas apenas por alguns veículos de imprensa a fim de localizar os familiares. Aqui nota-se novamente a intencionalidade da política pública de silenciamento em que, embora o avanço positivo no reconhecimento dos mortos e desaparecidos, o tema manteve-se restrito entre os diretamente interessados que, por sua vez, enfrentaram dificuldades ao longo do processo. Isto é, a lei de reconhecimento foi criada depois de intensa pressão dos atingidos; sua

¹³⁷ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 243.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ SCHMIDT *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**, p. 34.

elaboração esteve sob controle dos conservadores e, quando efetivada, impôs obstáculos consideráveis, tais como a restrita divulgação e o ônus da prova.

Apesar disso, as avaliações a respeito da lei em geral a consideram um avanço no processo de acerto de contas, mas suas limitações a tornaram insuficiente. Além da forma como os atestados de óbito foram moldados, as críticas diretas também têm como alvo a atribuição do ônus da prova aos familiares e o curto prazo de 120 dias para o requerimento de reconhecimento de mortos e desaparecidos, emissão do atestado, pedido de indenização e de localização dos remanescentes. Para Coimbra, apesar da mobilização em torno das emendas ao projeto que veio a se tornar a lei nº 9.140, havia um avanço na lei, ainda que tenha sido “um passo muito tímido”.¹⁴⁰ O avanço estava no reconhecimento das mortes e desaparecimentos políticos pelo Estado, mas havia limitações consideráveis como atribuir ao familiar a prova da perseguição sofrida – sobretudo em um contexto em que a maior parte dos arquivos não estavam abertos.

O que a gente colocava era o seguinte. É um passo? É um primeiro passo; muito tímido. É uma lei perversa, porque ela coloca o ônus das provas nas mãos dos familiares. Agora apesar disso, vamos participar.¹⁴¹

Em consonância à avaliação de Coimbra, Gilney Viana compreende que tal como a Lei de Anistia, a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos foi “um passo importante. Mas poderia ter sido um passo maior”.¹⁴² Explica que, em sua interpretação, “O Estado tinha uma responsabilidade muito limitada e, principalmente, era como se fosse uma responsabilidade só pelo fato de ter assassinado. Da repressão, não. Era como se particularizasse a coisa e desfalcasse do conjunto da obra”.¹⁴³

Contudo, com a constituição da CEMDP, a potencialidade de luta dos familiares foi expandida e trouxe avanços imediatos como o reconhecimento de 136 mortos e desaparecidos listados no anexo da lei e a possibilidade de reconhecimento de novos nomes.¹⁴⁴ Além disso, a CEMDP teria a competência de investigar a localização dos corpos caso houvesse indícios a respeito. No entanto, a abrangência daqueles que pudessem ser considerados mortos e desaparecidos políticos foi

¹⁴⁰ COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 66.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 66–67.

¹⁴² VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 151.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 156.

¹⁴⁴ *Ibid.*

limitada pela necessidade de comprovar a militância política dos atingidos. Seguindo no mesmo traçado, Edson Teles,¹⁴⁵ filho de Maria Amélia Teles, avalia que, dentre as muitas insuficiências da lei, ela não permite o esclarecimento das circunstâncias das mortes e dos desaparecimentos forçados, fazendo com que elas continuem desaparecidas. Nesse não-lugar se criou margem para um conflito: “aquelas políticas se por um lado traziam algum alívio para as pessoas diretamente envolvidas, por outro lado esterilizava a possibilidade de elaboração da memória da ditadura”.¹⁴⁶ Essa é uma crítica recorrente não só entre os familiares, José Carlos Moreira da Silva Filho é categórico ao afirmar que a imposição do ônus da prova ao requerente é um contrassenso uma vez que, assim, o Estado exige comprovação documental da perseguição que ele mesmo promoveu e que em tempo algum permitiu que registros oficiais fossem disponibilizados.¹⁴⁷ Igualmente Guerra e Monteiro chamam atenção ao obstáculo à reparação representado pelo ônus da prova devido à dificuldade de acessar os documentos da ditadura.¹⁴⁸

No *Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)*, organizado pela Comissão de Familiares, são listadas cinco críticas principais às implicações da lei nº 9.140. A primeira delas é que i) a lei isentou o Estado da obrigação de identificar e responsabilizar os agentes públicos envolvidos em violações aos direitos humanos; ii) tampouco foi atribuído ao Estado a responsabilidade de apurar as circunstâncias das mortes e desaparecimentos, deixando a cargo os familiares a comprovação das denúncias. O terceiro ponto é que iii) Estado também não foi obrigado a proceder com a localização dos remanescentes dos desaparecidos, salvo com indícios apresentados pelos familiares. Ademais, iv) a lei abarcou somente os casos ocorridos até 1979 e excluiu os brasileiros assassinados em outros países do Cone Sul. Por fim, v) condicionar

¹⁴⁵ Edson Teles, professor universitário, filho de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Ainda criança, foi sequestrado pela Operação Bandeirante junto de sua irmã, Janaína Teles, e levado aos seus pais durante a prisão destes. É militante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos da Ditadura e coordena o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/UNIFESP).

¹⁴⁶ TELES, **Edson Teles (depoimento)**.

¹⁴⁷ SILVA FILHO, O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil, p. 137.

¹⁴⁸ GUERRA, Sidney; MONTEIRO, Milena Fontoura, Direito à reparação e crimes ditatoriais: a importância das leis n. 9.140/1995 e 10.559/2002 para a adoção de mecanismos de justiça transicional no Brasil, **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, v. 8, n. 78, p. 47–60, 2019, p. 52.

somente aos familiares a solicitação de indenização fez com que a questão dos mortos e desaparecidos fosse tratada apenas “como uma ‘questão familiar’ e não uma exigência e um direito de toda a sociedade”.¹⁴⁹

Já para Glenda Mezarobba,¹⁵⁰ a lei inaugurou o que nomeia em seu depoimento de “esforço reparatório”, voltado a reparações individuais em que há reconhecimento de um crime, “há a reparação por esse crime e o criminoso é ignorado”¹⁵¹ – algo que ela percebe como uma constante no Brasil haja vista as indenizações de vítimas de violência policial. Outra crítica que tece a esse esforço reparatório é a respeito da diferenciação de reparações das “vítimas das mais graves violações de direitos humanos – que são os familiares de mortos e desaparecidos – do que são os que tiveram perdas econômicas que são reparados pela Comissão de Anistia”.¹⁵² Ao permitir que os familiares de mortos e desaparecidos políticos recebam reparações financeiras menores que aqueles que sofreram pela repressão de outras formas, o Estado estaria sinalizando que o “direito à vida, à integridade física, dignidade, não é o maior valor”.

A gente não está entrando num julgamento dessa vítima individual que vai receber mais, mas no aspecto de que o Estado não pode sinalizar que uma perda econômica é maior que a vida. Quer dizer, uma pessoa que perdeu o emprego e obviamente sofreu consequências graves disso, ela tem que ser reparada, mas jamais reparada com um montante maior que um familiar de morto ou desaparecido se a gente quer construir uma sociedade em que a vida, a integridade física, a dignidade é o principal valor.¹⁵³

Ademais, para Mezarobba, as leis nº 9.140 e nº 10.559 não dialogam entre si na medida que a primeira é “mais informada pela gramática dos direitos humanos” e a segunda se trata de uma “miscelânea de direito trabalhista com direito previdenciário”.¹⁵⁴ Porém, destaca, é importante ter em mente que toda reparação é simbólica, mesmo que seja econômica, porque “é impossível reparar um dia de tortura, um dia na prisão, então é sempre simbólica”.¹⁵⁵ Por fim, José Gregori acredita que a lei teve boa recepção dentre os setores envolvidos e trouxe um ganho

¹⁴⁹ BRASIL, **Direito à memória e à verdade**, p. 33–34.

¹⁵⁰ Glenda Mezarobba, jornalista, cientista política, participou da formulação do anteprojeto de lei que deu origem à CNV, bem como coordenou o grupo de trabalho Ditadura e Gênero na Comissão. É conselheira do Instituto Vladimir Herzog.

¹⁵¹ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

expressivo – e até mesmo didático – para a defesa dos direitos humanos no Brasil porque evidenciou as implicações concretas dessa luta. Comenta:

Com isso, a questão dos direitos humanos ganhou uma configuração, porque era sempre difícil, em termos de governo, mostrar o que era na prática os direitos humanos. Em teoria muito bem, mas na prática era difícil mostrar o que era direitos humanos. E a coisa, pela delicadeza do tema e pela repercussão histórica, teve repercussão internacional.¹⁵⁶

Apesar dos incontestáveis avanços, sob essa lei, o Estado assumiu a responsabilidade pelos crimes cometidos de maneira genérica e superficial, sem nomear os agentes públicos que efetivamente cometeram as violações. Dessa maneira, o passado permanece obscuro já que não há um esforço pela verdade, pelo esclarecimento das circunstâncias das mortes e, menos ainda, da identificação dos perpetradores. Como apresentado por Camargo, embora garanta reparação, a lei operou dentro de uma lógica negacionista na qual os crimes contra os direitos humanos se mantêm como questões privadas, sem legitimidade para ocupar a dimensão pública.¹⁵⁷

3.4 Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP)

No artigo quarto da lei nº 9.140, foi criada a Comissão Especial encarregada de reconhecer os mortos e desaparecidos políticos que não foram arrolados no anexo da própria lei. Além disso, entre suas atribuições, o órgão é responsável pela localização de remanescentes dos desaparecidos, caso haja indícios para tal, e, finalmente, emitir parecer para a concessão de indenizações aos familiares que as solicitarem. Composta por sete membros indicados pelo presidente da República, dentre os quais quatro necessariamente são: um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; uma pessoa com vínculo com os familiares daqueles indicados na lista de 136 nomes; um representante do Ministério Público Federal e um das Forças Armadas. Conforme Guerra e

¹⁵⁶ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 240–241.

¹⁵⁷ CAMARGO, *Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira*, p. 96–97.

Monteiro,¹⁵⁸ a determinação da escolha dos membros pelo presidente da República afeta a independência da Comissão e, ainda, ter obrigatoriamente um membro das Forças Armadas gera obstáculos ao livre funcionamento do órgão, uma vez que, ao representar os militares, representa também os seus interesses dentro de uma comissão cujo objetivo principal é justamente revelar os seus crimes contra a população civil. Aliás, esse seria o caso do general Oswaldo Pereira Gomes, primeiro representante das Forças Armadas, que atuou na comissão de 1995 a 2003 e nunca foi aceito pelos familiares em virtude de este ter sido relacionado no *Brasil Nunca Mais*¹⁵⁹ como participante dos aparelhos de repressão.¹⁶⁰ No livro *Direito à Memória e à Verdade*, o general depõe que sua presença “representava o contraditório” e que operava como um “advogado indicado pelas Forças Armadas”,¹⁶¹ inclusive votou contrariamente às indenizações em casos de maior repercussão, como de Carlos Lamarca, Carlos Marighella e Zuzu Angel.¹⁶²

Um ponto crítico em relação à CEMDP, questionado pelos movimentos como mencionado acima, foi a exigência de que o requerimento da indenização fosse submetido apenas por familiares. Além de manter o debate no âmbito privado, sinalizando que a questão deveria permanecer apenas entre eles e não alcançar uma dimensão pública, isso também teve uma implicação prática. Como já mencionado, havia um prazo de 120 dias para a apresentação dos requerimentos, porém não houve ampla divulgação por parte do governo para informar aos familiares tanto a respeito da lei, quanto da possibilidade de indenização. Dessa maneira, as entidades de defesa de direitos humanos, de ex-atingidos políticos e familiares se mobilizaram na hercúlea tarefa de encontrar os entes não-organizados dos desaparecidos, bem como dar apoio e orientação às famílias que optassem por apresentar o requerimento.¹⁶³ A atuação dos movimentos organizados de familiares nesse momento foi fundamental para a divulgação e elaboração dos processos; a despeito

¹⁵⁸ GUERRA; MONTEIRO, *Direito à reparação e crimes ditatoriais: a importância das leis n. 9.140/1995 e 10.559/2002 para a adoção de mecanismos de justiça transicional no Brasil*, p. 52–53.

¹⁵⁹ ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, **Brasil: Nunca Mais**.

¹⁶⁰ BRASIL, **Direito à memória e à verdade**, p. 38.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Como assessor jurídico do ministro do Exército nos anos 1980, o general Oswaldo Gomes também participou do lobby das Forças Armadas para que não houvesse mudanças na Lei de Anistia durante a Constituinte. Ver em MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 77.

¹⁶³ BRASIL, **Direito à memória e à verdade**, p. 35–36.

dos entraves colocados na lei para sua limitação, o movimento de familiares montou uma espécie de força-tarefa para dar conta dos requerimentos dentro do prazo de 120 dias. Maria Amélia Teles destaca o papel desempenhado por Suzana Lisboa, Criméia de Almeida e Iara Xavier nesse período, pois estiveram à frente da intensa pesquisa documental para composição dos requerimentos, atuando com bastante rigor.¹⁶⁴

A participação dos familiares e ex-presos políticos nos trabalhos tanto da Comissão Externa quanto nos primeiros anos da CEMPD também é objeto de destaque no depoimento de Nilmário. Uma ampla rede de apoio foi formada entre eles no período de apresentação de requerimentos; o apartamento funcional do então deputado Gilney Viana converteu-se no espaço de encontro dos familiares em Brasília, contando ainda com o intenso trabalho de Iara Xavier – esposa de Gilney – na orientação aos requerentes e na pesquisa de documentos para incorporar aos processos. Gilney comenta que as figuras à frente dessa mobilização defendiam a compreensão de que o processo não poderia apenas narrar a detenção ou sequestro do militante, mas deveria ser um objeto de recuperação histórica. Importava que os processos tivessem qualidade “não só do ponto de vista de que administrativamente fossem aceitáveis, mas que politicamente fossem defensáveis publicamente”.¹⁶⁵ Dessa maneira, o grupo refazia os requerimentos com mais pesquisas – apesar das limitações – para agregar maior robustez. Gilney narra que paralelamente a isso havia uma estratégia dos movimentos de familiares que consistia em vazar os processos para a imprensa próximo aos julgamentos, de forma a pressionar tanto o governo quanto a CEMDP por meio da opinião pública. Avalia:

Então, o sucesso da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, nessa primeira fase, que era do reconhecimento e da denúncia, está ligado ao fato dessa tática de familiares de fazer processos com historicidade, com dados, com a avaliação política e a divulgação, de tal forma que, às vezes, o cara que era o presidente da Comissão era obrigado, depois, a falar para a mídia, para a imprensa, porque aí a coisa já estava escancarada.¹⁶⁶

A partir da CEMDP, o movimento de familiares teria então aberto um canal de comunicação com a sociedade que, segundo Gilney, permitiu que fossem escutados, conseguindo mudar em alguma medida a percepção pejorativa da

¹⁶⁴ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 39.

¹⁶⁵ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 154.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 155.

resistência armada. Esse momento os “tirou da obscuridade”, mas não por mérito da comissão em si, pois esta não fazia o trabalho de publicizar suas ações, tampouco fazia audiências públicas.¹⁶⁷

A pressão exercida pelos grupos de familiares nos primeiros anos da CEMDP também surge em diversos momentos do depoimento de Nilmário Miranda. Ele aponta que os dois maiores pontos de repercussão entre os movimentos eram a limitação do local de morte a dependências policiais e a própria composição da comissão, que contava com um representante das Forças Armadas. O primeiro representante foi o general Oswaldo Gomes, a quem Nilmário elogia por ser “uma pessoa muito direita, de bom caráter”, porém “o papel dele era obstruir ao máximo”,¹⁶⁸ ainda assim, via a presença de um militar na comissão como algo importante para legitimar as decisões. Além dele, havia o promotor Paulo Gustavo Gonet Branco que também costumava votar contrário aos pareceres de indenização caso percebesse qualquer entrave e, pivô da primeira crise da CEMDP, a advogada Eunice Paiva, representante da sociedade civil escolhida por Fernando Henrique, viúva do deputado desaparecido Rubens Paiva.

A questão da limitação da morte apenas em dependência policial foi o objeto dessa primeira crise. Durante a apreciação dos processos do massacre da Lapa,¹⁶⁹ Nilmário defendeu a tese de que, ao cercar a casa onde estavam os militantes, o local passava à tutela do Estado e assim bastaria a prisão, não o fuzilamento, tornando-a uma “dependência assemelhada” à policial – inclusive, essa tese foi usada em casos marcantes, como de Carlos Lamarca e Carlos Marighella. Eunice Paiva, porém, nesse caso em especial argumentou que não havia provas suficientes e, por isso, votou contrário.¹⁷⁰ Seu voto gerou intensas críticas dos familiares de modo que Eunice optou por se desligar da CEMDP em março de 1996, entrando em seu lugar o advogado Luís Francisco Carvalho Filho que, por sua vez,

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 155–156.

¹⁶⁸ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 61.

¹⁶⁹ O chamado “massacre da Lapa” ocorreu em 16 de dezembro de 1976, no bairro da Lapa, em São Paulo-SP. Agentes do DOI-Codi e do Dops invadiram uma casa em que estavam Pedro Pomar e Ângelo Arroyo, dirigentes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

¹⁷⁰ “Eunice afirma estar ‘convencida’ de que grande parte das versões oficiais sobre mortes foi ‘forjada pelos policiais, como as que falam de enforcamentos, atropelamentos e tiroteios’. ‘Mas existem outros casos que não se consegue comprovar isso’, diz. Nesses casos, afirma, a lei tem que ser cumprida. ‘Não adianta brigar com a lei. Quem não concordar, brigue para ampliá-la.’” NERI, Emanuel, Eunice Paiva deixa comissão e gera crise, **Folha de São Paulo**, 1996..

costumava votar como Nilmário e Suzana Lisboa. Em vista disso, houve uma mudança no direcionamento da comissão de modo que os três formavam um bloco de votação na apreciação dos processos, tal qual formavam o general Gomes e o procurador Gonet Branco, reconfigurando o jogo político interno da comissão.

Outros casos apreciados pela CEMDP em seus anos iniciais também acarretaram crises tanto com os familiares quanto com as Forças Armadas. Um dos casos emblemáticos foi o de Carlos Lamarca que, de acordo com Miranda, precisou de muita firmeza do presidente da comissão, Miguel Reale Jr., para enfrentar a reação dos militares:

O Marighella era o inimigo número um, mas o Lamarca era das Forças Armadas, desertor entre aspas, suposto desertor. Foi quatro a três. E o voto do presidente, do Reale, foi fundamental. Ele que desempatou. Não era fácil fazer aquele voto, porque aquilo criou uma crise, mesmo, dentro do governo, criou uma crise com as Forças Armadas. Foi, talvez, o momento mais tenso daqueles sete anos iniciais que eu estava lá.¹⁷¹

A tensão provocada pelo caso Lamarca extrapolou os limites da comissão e atingiu o governo de Fernando Henrique. Segundo Mezarobba em sua tese de doutorado, o presidente compreendeu a indenização aos familiares do ex-militar como uma provocação direta tanto a ele quanto às Forças Armadas. Do mesmo modo, o representante militar na CEMDP, general Oswaldo Gomes, exaltou-se e ameaçou desligar-se da comissão por entender que havia uma interferência do governo na aprovação da reparação de Lamarca. Em uma reunião entre ambos, o presidente não só negou a suposta intervenção, como comprometeu-se a declarar via seu porta-voz de que a decisão foi puramente técnica. Aos jornais, o porta-voz afirmou que não foi um julgamento de Lamarca, pois, se fosse, o presidente concordaria com o Exército ao considerar o ex-militar como um traidor.¹⁷²

Em depoimento ao livro *Direito à Memória e à Verdade*, Reale Jr. comenta que em alguns momentos foi preciso “impor ordem nas discussões mais acaloradas, ‘sobretudo durante análise dos casos de Marighella, Lamarca e Zuzu Angel’”.¹⁷³ O caso da Zuzu Angel, além das desavenças internas, levou a crise à imprensa. Inicialmente o caso foi rejeitado por falta de indícios de que sua morte teria sido

¹⁷¹ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 68.

¹⁷² MEZAROBBA, *O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)*, p. 76–77.

¹⁷³ BRASIL, *Direito à memória e à verdade*, p. 39.

provocada e não um simples acidente automobilístico. Com a repercussão, foi possível encontrar testemunhas do evento e solicitar análise de peritos, permitindo assim a reabertura do processo: foi deferido por quatro votos a três, sendo esses os membros Oswaldo Gomes, Paulo Gonet Branco e João Rodas. Nilmário conclui que esse caso foi emblemático, afinal percebeu-se que houve uma prática de maquiagem das informações das circunstâncias das mortes de forma a isentar as forças repressoras da responsabilidade.¹⁷⁴ Sobre o reconhecimento das mortes de Marighela e Lamarca, apesar de não participar da CEMDP, Gregori recebeu protestos de autoridades políticas e militares. Na ocasião do processo de Marighela, o senador Antônio Carlos Magalhães procurou-o muito irritado pelo reconhecimento do militante. Já no caso de Lamarca, o desagravo partiu de um comandante militar de Pernambuco que, em seguida, foi demitido.¹⁷⁵

O fato de a comissão não ter aceitado todos os pedidos de indenização, para Gregori, confirmou a sua legitimidade; não se tornou uma “comissão homologatória”. Em sua avaliação, na medida em que alguns requerimentos eram aceitos e outros não, para Gregori, a seriedade da lei foi confirmada por ter beneficiado apenas aqueles que de fato detinham direito e não “uma coisa que outorga direitos”, “como é comum no Brasil”.¹⁷⁶ Sob outro ponto de vista, Gilney Viana avalia que, na verdade, a atuação de atores políticos de partidos identificados à direita do espectro político marcou o trabalho da CEMDP ao limitá-la. Ao manifestarem: “Vamos até aqui, o resto não vamos não”,¹⁷⁷ esses atores deliberadamente impediram que houvesse uma ampliação e avanço substancial das ações da comissão. Mesmo que o movimento de familiares não tivesse força política naquele momento para impedir o que Gilney chama de “secretismo”, a lei nº 9.140 – e subsequente criação da CEMDP – ainda teve uma conotação positiva. Afinal, “os familiares demoraram tantos anos para serem ouvidos pelo Estado... (...) Então, aquilo foi uma vitória”.¹⁷⁸

¹⁷⁴ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 64.

¹⁷⁵ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 239.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 238.

¹⁷⁷ VIANA, Gilney Amorim. **Gilney Viana (depoimento)**. [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Lucas Pedretti, Dulce Pandolfi, Fabrício Teló, Nadine Borges, Virna Plastino, Moacir Palmeira e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 16 de maio de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

¹⁷⁸ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 159.

O “secretismo” de que Gilney faz referência é mais uma expressão da política pública de silenciamento; seria uma característica da CEMDP de pouca publicidade e transparência das ações e reuniões da comissão. As reuniões não eram públicas, com poucos registros públicos, cabendo aos familiares a difusão à sociedade: “na verdade, quem quebrava o secretismo e o colocava para a sociedade eram os familiares”.¹⁷⁹ Inclusive, Suzana Lisbôa, na época representante dos familiares na comissão, pleiteou que as sessões fossem abertas ao público, porém foi estabelecido na primeira reunião de trabalho que as sessões seriam sempre privadas.¹⁸⁰ Junto a isso, aponta Gilney, havia também uma concepção no governo de que a CEMDP tinha como objetivo solucionar a questão das famílias, ao invés da sociedade:

Não era resolver o negócio da sociedade em relação ao fato que as famílias lutavam. É diferente. E como é que nós podíamos abrir os fatos que são das famílias, vamos assim dizer, para a sociedade? Só pela publicidade, pela transparência, coisa que a Comissão não contemplava. A Comissão era fechada. Todas as reuniões eram fechadas.¹⁸¹

Gilney interpreta essa característica como uma posição política deliberada com o propósito de não inserir a sociedade como parte do processo de disputa de memórias. Embora esse tipo de atuação tenha sido rompido com a gestão de Paulo Abrão na Comissão de Anistia e Tarso Genro no Ministério da Justiça, em que “tinham uma concepção de transparência, de democratização do Estado, e a anistia servia para isso”, ele acredita que a CNV teria adotado a mesma postura: “Não é a participação da sociedade no processo, e que implicaria no resultado, e muito menos que você fizesse a disputa política na sociedade – e cultural – sobre aqueles fatos. Disputar a memória, disputar...”.¹⁸² Em sua avaliação, esse silêncio das comissões seria resultado do acordo feito com as Forças Armadas com a eleição de Tancredo Neves, pois, para ele, o famigerado pacto nacional não foi durante a luta pela anistia em 1979 - até porque a lei foi aprovada por pouco. Como Maria Amélia critica firmemente: apesar da CEMDP prontamente reconhecer 136 mortos e desaparecidos, a ausência de investigação dos responsáveis pelos crimes e as circunstâncias das mortes seria sintoma de uma política de esquecimento: “Ela não quer esclarecer. Ela quer esconder. Toda lei, ela combina com a política do Brasil,

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 152.

¹⁸⁰ MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 66.

¹⁸¹ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 153.

¹⁸² *Ibid.*

que é do esquecimento. Não tocar no assunto, pôr uma pedra em cima, dar um ponto final”. E assevera: “Enquanto a gente estiver vivo, nós vamos ficar cobrando”.¹⁸³

Por efeito das limitações da lei nº 9.140, muitos casos foram indeferidos, provocando o movimento de familiares permanecer ativamente em estado de pressão ao governo para que a lei fosse modificada. O primeiro obstáculo transposto foi o limite temporal da lei que refletia a Lei de Anistia de 1979; o período de apreciação era de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 e os familiares exigiam o aumento da abrangência para a data da promulgação da Constituição (05 de outubro de 1988), como também a abertura de um novo prazo para apresentação de requerimentos. Nilmário comenta que o argumento para pressionar pela abertura do prazo de requerimento era de que não havia divulgação ampla o suficiente por todo país para alcançar os potenciais interessados: “Mas o Araguaia tem morte de camponeses. Eles nem sabem que nós estamos reunidos aqui. Não veem noticiário, não leem jornal, como é que eles vão saber?”.¹⁸⁴ Assim, no segundo governo de Fernando Henrique, em 20 de junho de 2001, o Poder Executivo enviou ao Congresso o projeto de lei nº 4.908 que foi aprovado sem alterações. Em 14 de agosto de 2002, foi então promulgada a lei nº 10.536 que estendeu o intervalo até 1988 e reabriu por 120 dias o prazo para submissão de novos pedidos de reconhecimento e indenização, bem como a reapresentação daqueles que foram anteriormente indeferidos.

A segunda modificação ocorreu já no primeiro mandato do presidente Lula, quando Nilmário Miranda se tornou secretário de Direitos Humanos. Nilmário conta que, ao vencer a eleição de 2002, Lula o convidou para compor o governo como o ministro dos Direitos Humanos do país, pois, a partir daquele momento, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos passaria a Secretaria Especial de Direitos Humanos, com status e poderes de ministério. Na ocasião em que aceitou o convite, Nilmário teria perguntado a Lula: “Presidente, o que o senhor espera de mim?”. Eis que Lula teria respondido de maneira bem-humorada: “Espero que você faça tudo

¹⁸³ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 38.

¹⁸⁴ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 67.

que você cobrava do José Gregori ou do Paulo Sérgio Pinheiro”.¹⁸⁵⁻¹⁸⁶ Assim, reuniu-se com um grupo de aproximadamente trinta pessoas na Câmara para decidir quais seriam os pontos prioritários da sua gestão enquanto ministro de Direitos Humanos. Diz que a questão da atualização da lei 9.140 era algo tão “natural” que sequer se constituía como uma prioridade; aconteceria de qualquer forma.

Em seu depoimento, afirma que participou da elaboração do texto para a Medida Provisória nº 176 (24 de março de 2004) que aumentou a abrangência do reconhecimento de pessoas mortas na Lei nº 9.140, bem como a alteração da representação das Forças Armadas para apenas “integrantes do Ministério da Defesa” e, por fim, incorpora a CEMDP à SEDH. Posteriormente, em 01 de julho do mesmo ano, a medida provisória foi convertida na Lei nº 10.875 pelo Senado Federal – presidido pelo então senador José Sarney. Segundo consta no livro *Direito à Memória e à Verdade*, essa modificação foi resultado da articulação empenhada pela deputada Maria do Rosário no período no qual integrou a CEMPD como representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara.¹⁸⁷

Indagado pelas entrevistadoras se foi necessária uma intermediação com o presidente para assinatura da medida provisória, Nilmário é enfático: “Assinou sem pestanejar”¹⁸⁸ – aliás, afirma ainda que a proposta foi enviada como medida provisória e não projeto de lei para que não sucumbisse na tramitação do Congresso. Dessa maneira, em 24 de março de 2004, o presidente Luís Inácio Lula da Silva baixou a medida provisória nº 176 que em junho do mesmo ano foi convertida na lei nº 10.875. Esta lei alterou a Lei de Mortos e Desaparecidos no artigo quarto, inserindo as alíneas “b”, “c” e “d” do inciso “I”, que aumentou a abrangência do reconhecimento de pessoas mortas:

b) que, por terem participado, ou por terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, tenham falecido por causas não-naturais, em dependências policiais ou assemelhadas; c) que tenham falecido em virtude de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes do poder público; d) que tenham falecido em decorrência de suicídio praticado na iminência

¹⁸⁵ Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

¹⁸⁶ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 79.

¹⁸⁷ BRASIL, *Direito à memória e à verdade*, p. 44.

¹⁸⁸ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 63.

de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura praticados por agentes do poder público.¹⁸⁹

Além disso, o artigo quinto da lei nº 9.140 que determina a composição da CEMPD teve o inciso IV do primeiro parágrafo (que indica os quatro membros escolhidos) alterado de “dentre os integrantes das Forças Armadas” para “dentre os integrantes do Ministério da Defesa”. No artigo sexto, a CEMDP foi incorporada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos – que havia adquirido status de ministério em 2003. Por fim, estabeleceu um novo prazo de 120 dias a contar da publicação da lei para que os familiares apresentassem os requerimentos à comissão.

Como já fora expressado diversas vezes ao longo deste capítulo, a atuação dos movimentos de familiares teve fundamental importância para o tímido avanço do processo de acerto de contas brasileiros em relação aos mortos e desaparecidos políticos. Vera Vital Brasil reflete que a participação ativa dos familiares no início da atuação da CEMDP, sob a imposição do ônus da prova, foi responsável por ceder o “material da investigação valiosa, porém, limitada”¹⁹⁰ que foi reunido ao longo de décadas em “seus percursos, nas suas trajetórias e peregrinações”.¹⁹¹ Ela avalia que, por conta da limitação desses documentos, os trabalhos da CEMDP mantiveram-se restritos até aproximadamente 2014, quando a composição dos seus membros foi reformulada. A entrada da procuradora Eugênia Gonzaga foi vista positivamente: “E é uma pessoa muito comprometida. Então eu acho que vai dar um novo fôlego a essa comissão, que está fazendo um trabalho interessante sobre a exumação de Perus”.¹⁹²

Após as análises dos processos e as concessões de indenização, a CEMDP passou por um período de desmobilização até a nomeação da promotora Eugênia Gonzaga em 2014 que conduziu uma reestruturação do órgão. A nova equipe montou protocolos e rotinas de trabalho, realizou audiências públicas, reuniões, conduziu diligências de buscas de corpos e exumações a partir de investigações de consultores contratados via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU). Houve três ações dessa gestão que merecem destaque: o I Encontro

¹⁸⁹ Lei 10. 875, de 01 de junho de 2004.

¹⁹⁰ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 124.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 121.

¹⁹² *Ibid.*, p. 125.

Nacional de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; a I Caminhada do Silêncio e a Resolução nº 2, de 29 de novembro de 2017. O I Encontro ocorreu nos dias 04 e 05 de dezembro de 2018, na Escola Superior do Ministério Público da União, e reuniu cerca de 130 pessoas, familiares de 72 mortos e desaparecidos políticos. Neste encontro, os familiares elaboraram a Carta de Brasília (vide Anexo VI) contendo as suas atuais demandas, como a implementação das recomendações da CNV, a preservação dos arquivos da repressão, a realização de encontros anuais de familiares, além da defesa da continuidade das atividades de CEMDP.

A I Caminhada do Silêncio pelas vítimas de violência do Estado ocorreu em 31 de março de 2019, na cidade de São Paulo. Contou com o apoio do Instituto Vladimir Herzog, o Núcleo de Memória e Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) e teve a participação de aproximadamente 10 mil pessoas. O ato foi feito já no conturbado contexto do governo Bolsonaro, em que o presidente determinou às Forças Armadas que houvesse “comemorações devidas” em função dos 55 anos do golpe militar – segundo o porta-voz, “o presidente não considera o 31 de março de 1964 golpe militar”.¹⁹³

Por fim, uma das ações desta gestão da CEMDP que mais contribuiu para a reparação dos familiares foi a Resolução nº 2 que “estabelece um procedimento para emissão de atestados para fins de retificação de assentos de óbitos das pessoas reconhecidas como mortas ou desaparecidas políticas”,¹⁹⁴ em cumprimento à recomendação nº 7 do relatório final da CNV. O procedimento consistia em requerimento do familiar interessado; emissão de uma minuta de atestado de óbito contendo as circunstâncias da morte se conhecidas e a inscrição “morte não natural, violenta, causada pelo Estado brasileiro, no contexto da perseguição sistemática e generalizada à população identificada como opositora política ao regime ditatorial de 1964 a 1985”. Após a aprovação do texto pelos familiares, o atestado era assinado pela CEMDP e entregue à família para que pudesse solicitar ao cartório o registro e a retificação administrativa. Foram recebidos 38 pedidos de retificação,

¹⁹³ BERTONI, Estevão, O incentivo oficial para que quartéis comemorem o golpe de 64, **Jornal Nexo**, 2019.

¹⁹⁴ GONZAGA, Eugênia Augusta, **Relatório Final da Presidência da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos exercida entre os anos de 2014 e 2019**, São Paulo: Ministério Público Federal - Procuradoria Regional da República - 3ª Região, 2019, p. 4.

sendo emitidos e assinados 33 atestados. Desses, 12 tiveram a expedição das certidões retificadas, três foram indeferidos e 18 ainda aguardavam trâmite nos respectivos cartórios.¹⁹⁵

Em 01 de agosto de 2019, o presidente Bolsonaro exonerou quatro dos sete conselheiros da CEMDP, inclusive a sua presidente,¹⁹⁶ dias após a comissão pedir explicações sobre declarações ofensivas a Felipe Santa Cruz, presidente da OAB, filho do desaparecido Fernando Santa Cruz.¹⁹⁷ Segundo a coluna da Mônica Bergamo, na Folha de São Paulo, os novos membros da comissão indicados após as exonerações criariam um procedimento para investigar a ex-presidente Eugênia Gonzaga com a justificativa de que “ela disponibilizou modelos de petição para que famílias solicitassem a retificação da certidão de óbito de desaparecidos políticos”,¹⁹⁸ bem como o gasto com a realização do I Encontro Nacional de Familiares que alegam não terem sido previstos em lei. Em entrevista ao DW Brasil, o novo presidente da comissão, Marco Vinícius Pereira de Carvalho discutiu a questão dos atestados: “atestado de óbito é um ato médico. Nenhum membro da CEMDP que não é médico pode proceder à emissão de atestado médico”;¹⁹⁹ e sobre a expectativa de encerramento dos trabalhos da comissão com a conclusão do relatório final que seria entregue ao presidente Bolsonaro. Carvalho também recorre à reconciliação nacional via esquecimento:

O que é muito importante falar é que a gente tem que tratar esse tema como uma questão de reconciliação do país com os seus próprios cidadãos e com a própria história. E não dá para ficar eternamente batendo nessa mesma tecla. É indenizar quem tem o direito, reconhecer quem ter que ser reconhecido, e a gente encaminhar para encerrar esse assunto.²⁰⁰

Ao fim da entrevista, o presidente da CEMDP reproduz a narrativa de que houve “excessos” cometidos por “dois lados”, mas acrescenta que a ditadura foi um momento de “guerra interna” e, por isso, não costuma “demonizar os militares”.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹⁶ BORGES, S., Após ser cobrado, Bolsonaro muda Comissão de Mortos e Desaparecidos, **UOL**, 2019.

¹⁹⁷ FERNANDES, T.; COLETTA, R. D., Se presidente da OAB quiser saber como o pai dele desapareceu na ditadura, eu conto, diz Bolsonaro, **Folha de São Paulo**, 2019.

¹⁹⁸ BERGAMO, Mônica, Comissão de Mortos e Desaparecidos investigará ex-presidente afastada por Bolsonaro, **Folha de São Paulo**, 2019.

¹⁹⁹ GOMES, Karina, Comissão de Mortos e Desaparecidos pode acabar em 2020, **DW Brasil**, 2020.

²⁰⁰ *Ibid.*

Acredita ainda que os indivíduos que recorreram ao uso de armas “perderam a razão”.²⁰¹

3.5 De balcão burocrático ao maior expoente de políticas de memória e verdade: o papel da Comissão de Anistia no processo de acerto de contas

Apesar da Lei de Anistia de 1979, o direito à reparação aos perseguidos políticos e o reconhecimento da categoria anistiado político se deu somente quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, no artigo oitavo do ADCT,²⁰² todavia ainda era necessária uma lei para regulamentá-lo. A regulamentação ocorreu apenas treze anos depois, em 2001, contudo até lá, os atingidos que se percebiam prejudicados profissionalmente pela repressão sofrida recorreram ao sistema judiciário para assegurar a reparação por meio de restituição de cargos, promoções e postos, tendo o parágrafo 2º do artigo estendido os benefícios inclusive aos trabalhadores do setor privado. No entanto, a reparação financeira de caráter indenizatório foi mencionada somente a um caso particular no terceiro parágrafo, tratando-se de aeronautas civis que foram impedidos de exercer atividade específica em razão de portarias restritivas da Aeronáutica; o precedente, contudo, fora aberto.²⁰³

Embora tenha aumentado os limites da Lei de Anistia no tocante à reparação e abrangência do período dos atingidos, a Assembleia Constituinte não conseguiu ultrapassar as barreiras impostas pelo veto militar. O general Oswaldo Pereira

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² 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.

²⁰³ § 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5, será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

Gomes – que posteriormente integrou a Comissão de Mortos e Desaparecidos – participou ativamente como lobista das Forças Armadas com o propósito de impedir qualquer alteração na Lei de Anistia. Segundo ele, a “anistia possível” já havia sido feita, portanto, as mudanças ocorridas foram “cosméticas” e permitidas pelos militares.²⁰⁴

No ponto concernente à abrangência da anistia de 1946 a 1988 determinada na constituição, Paulo Abrão acredita que foi adotada em decorrência da demanda de grupos como os parlamentares do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que perderam seus mandatos em 1948, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cancelou o registro do partido alegando que este agia no país sob ordens soviéticas, dentre estes estavam Carlos Marighella e Jorge Amado. Por conta da “tradição de dar anistia” do Brasil, Abrão argumenta que “esse pessoal nunca foi anistiado, posteriormente. Então tinha essa reivindicação. E na hora da sistematização da Constituição, eles pegam todo esse bolo e transformam em um único artigo da Constituição”.²⁰⁵

Em maio de 1995, pouco antes da promulgação da Lei de Mortos e Desaparecidos, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou via decreto uma comissão especial de anistia no âmbito do Ministério do Trabalho com objetivo de avaliar os pedidos de anistia de empregados do setor privado, empresas públicas e mistas e dirigentes sindicais.²⁰⁶ Ainda assim, as demandas dos atingidos não foram contempladas inteiramente e, após intensa pressão, o presidente Fernando Henrique assinou em 31 de maio de 2001 a medida provisória nº 2.151 que foi convertida na lei nº 10.559 no ano seguinte.

Novamente, o movimento de atingidos políticos atuou intensamente para que o Estado atendesse às suas demandas. Pode-se dizer que a militância organizada desses atores sociais foi a pedra angular das políticas de memória, verdade e reparação elaboradas nos últimos 30 anos, já que essa mobilização pressionou os atores responsáveis pelas tomadas de decisão, aqueles que de fato poderiam elaborar as políticas. Portanto, a Comissão de Anistia foi criada em meio a um processo de ampliação dos limites da Lei de Anistia, sendo então uma conjunção

²⁰⁴ MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 123.

²⁰⁵ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 53–54.

²⁰⁶ Decreto nº 1.500, de 24 de maio de 1995.

da lei de 1979 com as demandas dos movimentos de atingidos políticos.²⁰⁷ A exemplo disso, além dos familiares de mortos e desaparecidos, grupo amplamente mencionado nesse trabalho como agente de pressão, havia a articulação dos funcionários públicos civis e militares de baixa patente que foram exonerados ou afastados de seus cargos durante a ditadura. Eles formaram “um movimento muito organizado, com pessoas que tinham tido militância política e eram muito ativos”²⁰⁸ em torno da revisão da Lei de Anistia para que pudesse incluí-los – num viés previdenciário e trabalhista.

Assim, foram criadas uma enormidade de entidades e associações de anistiados e “anistiandos”²⁰⁹ cuja emergência, para Paulo Abrão, decorreu justamente do fato da demora na regulamentação do artigo 8º da ADCT. Nesse ínterim, sem o respaldo do que veio a ser a Comissão de Anistia, os atingidos se organizaram de maneira autônoma e orgânica para requerer anistias concedidas por outros ministérios, como do Trabalho e da Educação, e órgãos como o Incra. Ainda durante esse período, muitos atingidos recorreram à esfera judicial para requerer seus direitos, sobretudo nos aspectos trabalhistas. Como as decisões não seguiam um parâmetro pré-estabelecido, a exemplo das aposentadorias excepcionais²¹⁰ de anistiados políticos, os resultados divergiam entre si. Dessa maneira, quando o artigo 8º foi regulamentado e a comissão criada, essas anistias anteriormente concedidas passaram à sua alçada, gerando maiores distorções: “E são muitos os casos. Foram 11 anos de lacuna jurídica de regulamentação, e muitas decisões foram tomadas, especialmente quem tinha advogado, os grupos mais organizados”.²¹¹ Abrão reforça que a atuação dessas entidades e associações foi fundamental na articulação para criação e aprovação da lei nº 10.559:

As pessoas não sabem o papel que eles cumpriram dentro do Congresso Nacional, nos gabinetes dos deputados, para aprovar a lei que cria a Comissão de Anistia e para conquistar, na Constituição, a constitucionalização da anistia, a reparação, que não

²⁰⁷ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 288.

²⁰⁸ GREGORI, **José Gregori II (depoimento)**, p. 267.

²⁰⁹ A categoria “anistiando” surge no regimento interno da Comissão de Anistia, publicado como anexo na portaria nº 751, de 03 de julho de 2002, assinada pelo ministro Miguel Reale Jr. O regimento aponta como “anistiando” aquele que submete o requerimento de anistia à Comissão, status que o acompanha até que seu processo seja julgado. Ao ser deferido, o sujeito passa à categoria de “anistiado político”.

²¹⁰ Em 1991, o presidente Fernando Collor instituiu a aposentadoria em regime excepcional de anistiado político. Ver Art. 150º da lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

²¹¹ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 36.

foi só o caso emblemático dos familiares de mortos e desaparecidos ou dos movimentos dos presos políticos.²¹²

São grupos organizados, pequenos, porém espalhados por todo país. Além dos mais proeminentes, como os Grupos Tortura Nunca Mais, há ainda as associações de servidores públicos, de militares, de petroleiros, de bancários etc.: “Só que eles são um pouco invisíveis, porque eles trabalham muito na perspectiva da reparação”.²¹³ Essas associações atuavam pouco nas temáticas de memória, verdade e justiça, compreendendo sua demanda unicamente trabalhista, afinal foram demitidos por conta de greves ou perseguição no meio profissional. Assim iniciou uma discussão para criar o que veio a se tornar a Comissão de Anistia, comenta Gregori:

Foi surgindo a ideia de se fazer uma coisa mais ampla, no sentido de uma revisão da Lei da Anistia, sobretudo tendo em vista essa parte que abrangia quem tivesse sido funcionário ou militar do governo. Quem começou a executar, no sentido de fazer um projeto, foi a gestão José Carlos Dias. Portanto, o meu antecessor.²¹⁴

A proposta da comissão, no entanto, não avançou substancialmente com o ministro José Carlos Dias. A questão somente foi retomada quando Gregori assumiu como ministro da Justiça, através de um grupo interno para discutir o projeto.²¹⁵ Ele explica que as entidades de atingidos “eram grupos de pressão, do ponto de vista democrático, fazendo um tipo de competente interlocução com o Executivo”,²¹⁶ contudo cada um desses grupos levantava reivindicações distintas. Desse modo, percebeu-se que era preciso constituir uma comissão para avaliar individualmente as anistias – e as reparações – a serem concedidas por conta das particularidades dos casos, sobretudo a considerar a experiência bem-sucedida da CEMDP.²¹⁷ Porém, é importante pontuar que apesar da pressão exercida pelos grupos de ex-perseguidos políticos, eles não foram considerados no momento da elaboração da lei. Segundo Cecília Coimbra, sequer foram chamados, não houve qualquer participação.²¹⁸

²¹² *Ibid.*, p. 37.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 267.

²¹⁵ Gregori reclama para si a iniciativa da instalação da comissão e do envio do projeto de lei à Câmara, porém já estava em Portugal como embaixador quando a Comissão de Anistia efetivamente entrou em funcionamento.

²¹⁶ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 268.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 269.

²¹⁸ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 90.

Por que criar uma comissão voltada especialmente para julgar os casos de perseguição e conceder anistias? Para Paulo Abrão, em sua entrevista, as violações aos direitos humanos ocorrem mesmo em um estado democrático e que, quando acontecem, é possível recorrer ao sistema judiciário ordinário para que se tenha ações a respeito. No entanto, o mesmo não poderia ocorrer durante um estado ditatorial, de modo que aqueles que foram atingidos pela repressão, não tinham amplo respaldo judicial. Dessa forma, a existência de uma comissão que promova reparações em âmbito administrativo é justificável pois:

O que é que justifica? Justifica o fato de que essas violações ocorreram num ambiente de deformação das finalidades institucionais do Estado. Hoje, o Estado existe para proteger a gente. E ele falha. Naquela época, o Estado foi desvirtuado e deixou de proteger e, deliberadamente, passou a perseguir. Teve o propósito deliberado de promover violações aos direitos das pessoas. Então isso justifica esse aparato especial, esse tratamento especial.²¹⁹

A lei nº 10.559 ampliou o alcance da reparação para além dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, incluindo dezessete situações de perseguição elegíveis para a declaração de anistiado político. Situações estas referentes às atividades profissionais e acadêmicas exercidas pelos perseguidos, sendo assim a reparação não seria apenas pelas violações à humanidade do sujeito provocadas pelo Estado, mas, também, uma reparação pelo projeto de vida do interrompido ou modificado do indivíduo por força dos efeitos da perseguição sofrida. Ademais, estendeu a anistia a perseguidos políticos que não possuíam vínculo laboral, como os estudantes, ou não podem comprovar o vínculo devido à situação de clandestinidade.

Assim, a lei instituiu o que Mezarobba chamou em seu depoimento de “regime de reparações aos anistiados políticos”,²²⁰ inaugurando o terceiro momento do processo de acerto de contas do Estado com a sociedade brasileira. Os anteriores seriam a volta dos exilados e presos políticos em 1979, como uma “reconciliação pragmática”, e o reconhecimento pelo Estado das graves violações aos direitos humanos com a lei nº 9.140 – questões que Mezarobba discorre em sua dissertação de mestrado.²²¹

²¹⁹ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 51.

²²⁰ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

²²¹ MEZAROBBA, Glenda, **Um Acerto de Contas com o Futuro. A anistia e suas consequências - um estudo do caso brasileiro**, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

No artigo primeiro, a lei estabelece a condição de anistiado político; a reparação econômica em prestação única ou mensal, permanente e continuada; contagem de tempo de serviço para aposentadoria; retomada dos estudos e conclusão do curso no caso de estudantes ou validação de diplomas expedidos no exterior; reintegração de servidores públicos. Já no artigo 12º, cria a Comissão de Anistia, sendo sua atribuição atender à necessidade de regulamentação do artigo 8º do ADCT em que sua função seria examinar e julgar os pedidos de anistia e proceder à reparação do requerente, deferindo ou não os requerimentos que posteriormente seriam deliberados pelo Ministério da Justiça.²²² Na lei foi estabelecido que a composição da Comissão de Anistia seria designada pelo ministro da Justiça tendo entre eles um representante do Ministério da Defesa e um representante dos anistiados, este indicado pelas associações de anistiados políticos. Ainda, a Comissão tem poder legal para requisitar informações ou diligências para instruir os requerimentos de anistia, assim, não recaindo ao solicitante o ônus probatório. Por fim, a comissão não possui um prazo determinado para o envio de requerimentos e permanecerá em funcionamento enquanto houver processos a serem julgados.²²³

Em 2001, quando ainda era deputado federal e membro da CEMDP, Nilmário articulou intensamente para a aprovação da lei que criou a Comissão de Anistia: “Era o governo do Fernando Henrique. O negociador era o Arthur Virgílio Neto. Era o Arthur Virgílio que era o negociador do governo. O pai dele foi perseguido político, e o próprio Arthur Virgílio foi do Partido Comunista”.²²⁴ Nilmário entendia como fundamental a extensão da reparação para todos que sofreram com a repressão policial, para além dos familiares de mortos e desaparecidos. Era favorável ao estabelecimento de uma única indenização de valor pré-estabelecido para todos os anistiados em razão de evitar desigualdades. Pelo seu argumento, uma reparação financeira com base em vínculo laboral poderia reforçar diferenças de classe, portanto, a indenização em parcela única de mesmo valor para todos não iria expor esse tipo de desigualdade. Outra questão seria o risco de precificação do

²²² Em janeiro de 2019, ao tomar posse, o presidente Jair Bolsonaro deslocou a Comissão de Anistia para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos via medida provisória nº 870, posteriormente lei nº 13.844, de 2019.

²²³ MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 139.

²²⁴ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 96.

sofrimento, afinal não é possível determinar um montante exato para as sucessivas perdas enfrentadas pelos militantes – ora, como calcular o valor de uma perseguição no ambiente profissional, as sequelas de torturas ou até mesmo a morte?

Em contraste com os familiares de desaparecidos políticos, os demais atingidos enfatizavam em suas demandas o aspecto indenizatório e/ou restitutivo.²²⁵ Dessa forma, a lei nº 10.559 pareceu adequada aos atingidos que estavam envolvidos à sua aprovação.²²⁶ Abrão e Torelly destacam que, por ter sido a reparação o único direito alcançado mesmo que por via do judiciário, este eixo naturalmente concentrou os esforços desses movimentos.²²⁷ No entanto, enfatizam ainda a importância de ter em mente que a lei não garantiu apenas a reparação econômica, pois com a declaração de anistiado político o Estado reconhece tanto o erro pela perseguição promovida quanto o direito do cidadão de ter resistido às arbitrariedades, garantindo assim uma reparação moral – que, inclusive, não está atrelada à econômica, em que todo anistiado recebe a declaração, mas não necessariamente a indenização.²²⁸

A versão final da lei, aprovada no Congresso, foi justamente a que relacionou as indenizações ao vínculo laboral, o que inicialmente gerou divergências substanciais entre os valores concedidos, chegando até a quantias milionárias, evidentemente provocando críticas contundentes.²²⁹ A ausência de iniciativas estatais de investigação das circunstâncias das mortes e desaparecimentos, bem como de responsabilização dos agentes públicos envolvidos nas violações aos direitos humanos, provocou uma avaliação negativa dos atingidos em relação à reparação econômica, o que para alguns passou a ser vista como uma tentativa de

²²⁵ MEZAROBBA, Glenda, O processo de acerto de contas e a lógica do arbítrio, *in*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.), **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 113.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ ABRÃO; TORELLY, O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, p. 489.

²²⁸ TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 46.

²²⁹ Maria Paula Araujo destaca que as indenizações financeiras pensadas por um viés trabalhista reforçam as diferenças de classes uma vez que são calculadas a partir do salário que o requerente recebia na época em que foi demitido, preso, banido etc. Portanto, o valor recebido por médicos, advogados e jornalistas será sempre maior do que o valor das indenizações de operários e trabalhadores braçais em geral. Ver em: ARAUJO, Maria Paula, Anistia, memória e reparação: processos de democratização e justiça de transição no mundo ibero americano, *in*: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo: [s.n.], 2011.

silenciamento e compensação superficial.²³⁰ A exemplo de Gilney Viana que, a despeito de entender a reparação econômica de certa forma como um reconhecimento do Estado pelos seus crimes, critica que a lógica indenizatória da reparação no Brasil é uma maneira de despolitizar a luta dos ex-atingidos políticos ao promovê-la como uma questão meramente previdenciária ou trabalhista. Ao deliberadamente optar pela via da reparação, o Estado teria ignorado a necessidade (e demanda) de apuração dos próprios crimes cometidos no período da ditadura.²³¹

Observa-se, por fim, que a lei nº 10.559 tem um caráter estritamente laboral e personalíssimo;²³² se, até então, o atingido era aquele que foi afetado por atos de exceção de motivação exclusivamente política, agora o atingido é aquele que perdeu as condições materiais para o cumprimento do seu projeto de vida em função das suas atividades políticas, devendo ser reparado por isso. Ora, se a lei possui um viés laboral, como então reparar os sofrimentos que não envolvem perdas materiais diretas? É o caso de alguns filhos de perseguidos, por exemplo, que têm toda trajetória marcada pela repressão sofrida junto aos pais, mas não possuem os critérios para a reparação.²³³

Ao não contemplar as demais dimensões da repressão, a lei não dá conta da complexidade dos crimes da ditadura. Sendo personalíssima, não compreende processos coletivos como alguns casos camponeses e indígenas,²³⁴ uma vez que há dificuldade de comprovação de vínculos laborais.²³⁵ Restava aos conselheiros, então, a possibilidade de driblar as limitações da lei durante a apreciação dos

²³⁰ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 291–292.

²³¹ VIANA, *Gilney Amorim Viana (depoimento)*, p. 164–165.

²³² CAMARGO, *Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira*, p. 102–104.

²³³ É o caso de Edson Luiz Teles e Janaína Teles, filhos de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Conferir em TELES, *Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)*, p. 48–50.

²³⁴ A despeito das limitações da lei nº 10.559, a Comissão concedeu anistia e reparação financeira a 14 indígenas Aikewara em 2014 durante a 87ª Caravana da Anistia, ocorrida no Ministério da Justiça, em Brasília. Foi o primeiro caso de requerimento coletivo por indígenas julgados pela Comissão; dos 16 pedidos analisados, 14 foram reconhecidos pela Comissão. Na ocasião, o presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão, pediu perdão em nome do Estado à comunidade indígena pelas violências sofridas durante a perseguição e posterior extermínio dos guerrilheiros do Araguaia. Ver mais em HECK, Egon, *Indígenas Aikewara na Comissão da Anistia: perdão e reparação*, Instituto Socioambiental, 2014.

²³⁵ CAMARGO, *Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira*, p. 103–104.

processos. A ex-conselheira Rita Sipahi²³⁶ relata brevemente sobre as dinâmicas encontradas pelos membros de desviar dos obstáculos impostos pela legislação; quando um requerente não conseguia comprovar a perda do vínculo laboral em função da perseguição sofrida, os conselheiros buscavam indícios nos demais documentos anexados ao processo a fim de procurar alguma prova que o talvez o próprio requerente não havia notado: “A experiência da gente é legal nesse sentido, porque você constrói o fio lógico e vai encontrar dentro do processo um momento que ele [o requerente] nem percebeu, mas que tem [a prova]”.²³⁷ E, se ainda não houvesse comprovação suficiente, os conselheiros removiam o pedido de pauta para que o requerente tivesse mais tempo para reunir os materiais.

Para Nilmário Miranda, durante os primeiros anos da Comissão de Anistia, a noção de anistia estava distorcida, tendo sido ajustada somente quando Tarso Genro assumiu o Ministério da Justiça, isto é, com a chegada dos atores da perspectiva negociadora. Analisa que nesse momento foi introduzida a noção de que a anistia “é uma indenização política, uma reparação. Não é uma indenização trabalhista. A Justiça tem outros parâmetros”,²³⁸ portanto, a anistia também deveria priorizar a igualdade. Foi nesse contexto que Nilmário aceitou o convite de se tornar conselheiro da Comissão da Anistia, cargo que ocupou de 2012 a 2015.

3.6 “Virada hermenêutica”: ampliação do sentido de reparação

O diálogo entre Estado e movimentos de atingidos políticos foi facilitado a partir da década de 1990 com a ascensão ao poder de ex-militantes resistentes à ditadura.²³⁹ Nilmário Miranda, a título de exemplo, foi um dos grandes expoentes da temática pelo tempo em que esteve na Câmara como deputado federal, embora houvesse pouco espaço para construção de políticas de acerto de contas. Quando é nomeado para a Secretaria de Direitos Humanos do primeiro mandato de Lula, a

²³⁶ Rita Sipahi atuou por dez anos como conselheira da Comissão de Anistia, desligando-se em 2019 após as dificuldades impostas pelo governo Bolsonaro ao órgão. Militou em organizações clandestinas, como a Ação Popular (AP) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT, e foi presa política no famoso Presídio Tiradentes, em São Paulo.

²³⁷ SIPAHI, *Rita Sipahi (depoimento)*, p. 52.

²³⁸ MIRANDA, *Nilmário de Miranda (depoimento)*, p. 97.

²³⁹ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 288–289.

justiça de transição ainda não fazia parte da agenda política governamental – até porque ainda era um contexto de difícil enfrentamento com os atores militares.²⁴⁰ Esse quadro começa a se modificar no segundo mandato do presidente Lula no qual esses militantes foram alçados a cargos chave no governo, como o caso de Tarso Genro que em 16 de março de 2007 foi convidado pelo presidente a substituir Márcio Thomaz Bastos no Ministério da Justiça, cargo que este ocupou durante todo o primeiro mandato petista. Genro, como outros membros do governo lulista, foi militante político durante a ditadura e se exilou no Uruguai em razão da perseguição sofrida. Junto com Paulo Vannuchi, também um ex-perseguido, Genro protagonizou grandes embates públicos em favor das políticas de enfrentamento do legado autoritário, como a revisão da Lei de Anistia e criação da Comissão Nacional da Verdade.

Portanto, a partir desse momento é formado um novo cenário no qual alguns atores do alto escalão do governo se organizam em torno da agenda da justiça de transição, mobilizando instituições, militantes e acadêmicos, compondo a perspectiva dos negociadores. Como aponta Camargo, esses atores criaram uma rede de apoio mútuo garantindo que atuassem e se defendessem em conjunto, caso necessário. Foi nesse contexto que Paulo Abrão tornou-se o presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Quando foi convidado por Tarso Genro a ocupar a presidência da Comissão de Anistia, Abrão não possuía nenhuma experiência com a temática da justiça de transição, luta por memória e reparação ou mesmo envolvimento pessoal com ex-perseguidos políticos da ditadura. O recém-nomeado ministro da Justiça buscava alguém que não tivesse ligação direta com as questões de memória, verdade e justiça justamente para não dar margem para desconfianças.

Abrão era professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, cursava seu doutorado na PUC-Rio e enfrentava um período delicado em sua vida pessoal; a mudança de cidade parecia adequada naquele momento. O intermédio se deu via telefonema de Alberto Kopittke, assessor de Tarso que já conhecia Abrão, quando este estava em viagem pela Europa. Nesse primeiro convite, Kopittke disse que Tarso procurava assessores para formulação de políticas públicas de justiça para comporem o

²⁴⁰ CAMARGO, *Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira*, p. 128.

ministério. Ao retornar à capital gaúcha, Abrão encontrou-se pessoalmente com Tarso em seu escritório – essa foi a primeira reunião entre ambos, que não se conheciam.

Nessa conversa, Paulo apresentou a sua trajetória, apontou que não era filiado a partidos políticos e destacou que havia atuado na assessoria jurídica da Secretaria Municipal de Educação da prefeitura de Porto Alegre por um breve intervalo de tempo – numa gestão que era oposição ao Partido dos Trabalhadores. Tarso somente solicitou alguns materiais da sua produção acadêmica “porque o Tarso é um quadro intelectual” e buscava “um quadro acadêmico com a vocação de direitos humanos”.²⁴¹ Logo depois, o convite foi formalizado por Kopittke informando que Abrão assumiria a Comissão de Anistia (CA), como assessor especial do ministro da Justiça. E, nesse momento, Abrão tem seu primeiro contato com a comissão, cuja existência ignorava até então:

Vim para trabalhar com ele na assessoria especial dele. Isso estava definido. Aí, chegando lá, ele falou assim: “Eu pensei para você a presidência da Comissão de Anistia”. Isso ele me diz lá. “Vai lá conhecer.” Aí eu vou lá no tal do setor conhecer. Aí eu começo a pesquisar etc. e tal e vou lá no setor. Aí ele falou: “E aí, o que você achou?”. Eu falei: “Bem, ministro, eu acho que é possível fazer um trabalho lá, sim. Se for essa a missão, a tarefa que você tem para me dar, eu vou, eu aceito”. Então ele falou: “Ótimo! Então você vai ser meu assessor especial... Eu vou te deixar dedicado à presidência da Comissão de Anistia por bastante tempo... na maioria do seu tempo, mas vou querer você aqui no meu gabinete, às vezes, para outras coisas, também.”²⁴²

Tarso recomendou a Abrão²⁴³ que avaliasse a situação em que a CA se encontrava e provesse alguns prognósticos, esse trabalho durou três meses. Nesse período, Abrão e sua equipe implementaram novas dinâmicas de trabalho visando celeridade no andamento e consequente julgamento dos processos. Para tal, foi preciso reestruturar a comissão, contratar pessoal, ampliar o número de conselheiros, ou seja, foi criado um novo modelo de gestão. No decorrer dessa reestruturação administrativa, Abrão percebeu que a CA atuava apenas como “um cartório burocrático de entrada e saída de papéis”;²⁴⁴ não havia divulgação de suas ações, tampouco transparência das decisões. Compreendo que havia ali “uma tarefa

²⁴¹ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 28.

²⁴² *Ibid.*, p. 29.

²⁴³ Seu cargo oficial era de assessor especial de Tarso, uma vez que tanto os conselheiros quanto o presidente da comissão são cargos sem remuneração, como de relevante interesse público.

²⁴⁴ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 31.

histórica e também tinha uma tarefa de conceituação política”,²⁴⁵ Abrão então começou a se apropriar da temática, a se relacionar mais com os conselheiros e, sobretudo, com os movimentos sociais. Como até aquele momento não havia interação com as entidades de ex-perseguidos políticos, Abrão abriu um espaço de fala para que apresentassem as suas questões:

Conheci praticamente todos os movimentos, as associações, e eles foram me trazendo a visão deles sobre tudo, as principais reclamações, as principais questões. Eu fui sistematizando tudo isso e, ao fim, elaborei um plano que desse conta, pelo menos, da grande maioria das críticas e das reclamações, dos problemas de gestão e também dessa perspectiva dos novos desafios. Foi onde eu fui me apropriando.²⁴⁶

Abrão avalia que assumiu a CA em um momento de bastante descrédito e estigma com o público sobretudo por conta das indenizações com critérios pouco objetivos. Ademais, o acúmulo de processos sem julgamento provocava demasiado atraso e, conseqüentemente, maior insatisfação e desconfiança por parte dos atingidos: “Talvez uma das grandes tarefas políticas foi resgatar a confiança das pessoas no Estado”.²⁴⁷ Deparou-se com um enorme contingente de processos que afogava a comissão girando em torno de 75 mil, sendo que a CA foi estruturada a partir da expectativa inicial de receber apenas aproximadamente 10 mil processos em cinco anos. Ou seja, uma estrutura pequena, pouco pessoal, atolados em um mar burocrático. Nota-se que é justamente a falta de compreensão da abrangência da ditadura na sociedade como um todo que ocasiona esse tipo de erro de leitura. Sobre a estrutura da Comissão de Anistia, Paulo Abrão comenta que ao menos até 2013 a comissão possuía uma estrutura informal que gerava alguns contratemplos na continuidade dos trabalhos. Por exemplo, seus funcionários eram terceirizados e, portanto, eventualmente acabavam saindo dos seus cargos ao serem aprovados em concursos. Assim, esses inconvenientes impactavam o andamento da própria comissão.

Nos seis primeiros anos de existência da comissão, antes da entrada de Paulo Abrão e Tarso Genro, havia o entendimento na Comissão de Anistia de que a indenização seria um ponto final no processo de acerto de contas do Estado com os seus cidadãos, refletindo a política pública de silenciamento. A não disposição pelo enfrentamento do passado pode ser percebida na fala do primeiro presidente da

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 34.

Comissão em 2001, Petrônio Calmon Filho: “Esta é uma comissão de paz. Não vou tratar de feridas passadas, mas apenas restabelecer o direito a indenizar pessoas por eventuais prejuízos”.²⁴⁸ Era uma compreensão meramente burocrática. Tratava-se apenas de uma indenização, o que provocou a resistência de muitos atingidos a solicitar a reparação, pois argumentavam que suas lutas durante a ditadura nunca foram relacionadas a dinheiro. Abrão analisa:

Não tinha uma discussão de politizar aquilo. Acho que a cultura do medo, o silenciamento ainda era muito forte; as próprias divergências das pessoas; eu acho que uma própria pacificação da resistência em relação a isso, das pessoas, aquele argumento forte: “Eu não lutei para hoje receber a indenização. Eu não estava em busca de dinheiro”.²⁴⁹

Como contraponto, Abrão adotou o argumento de que “a gente precisa mostrar o espectro, o tamanho da repressão”,²⁵⁰ ou seja, mesmo que não houvesse interesse na reparação econômica, era importante entrar com o requerimento de anistia para que mensurar o impacto do governo ditatorial na sociedade. Ademais, o seu entendimento sobre a reparação financeira é de que se trata de uma obrigação do Estado e um direito do sujeito. Nesse aspecto, concordamos que é preciso escapar da díade “ditadura-repressão”; houve repressão, logicamente, mas o impacto social da ditadura foi muito além disso. Somente ao compreender que esse período foi na verdade um Estado ditatorial que produziu diversas políticas públicas de educação, de trabalho, de acesso a terras, de urbanização etc., será possível perceber o seu domínio na vida cotidiana da sociedade.

Com a ausência de perspectiva concernente à dimensão do domínio ditatorial na sociedade, a Comissão de Anistia estava fadada ao atropelo. Abrão analisa que sua gestão foi responsável por retirar a CA desse lugar meramente burocrático e inseri-la no debate político: “Eu acho que a gente realmente conseguiu colocar à Comissão de Anistia uma agenda política, um propósito político para ela, que talvez fosse a sua finalidade desde sempre, mas que precisava ser resgatada e colocada como elemento central, orientador da sua atuação”.²⁵¹ Para tal, além da reestruturação administrativa com aumento de orçamento, de sessões, de funcionários e conselheiros, foi necessário também ampliar seu leque de atuação.

²⁴⁸ MONTEIRO, 2001, p. 4 apud ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 293.

²⁴⁹ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 38.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*, p. 34–35.

Segundo Glenda Gathe Alves, as mudanças inauguradas durante a gestão de Abrão na Comissão de Anistia, para além da ressignificação da reparação, envolveu uma reconfiguração da linguagem usada por seus membros, em função da adoção das diretrizes internacionais de Justiça de Transição.²⁵² Desse modo, houve também uma transformação do conceito de anistia, afastando-se de noções de impunidade para vinculá-la à rememoração. Essa nova agenda política foi identificada pelos membros como uma *virada hermenêutica* do conceito de anistia, cuja finalidade era

ressignificar o processo transicional brasileiro nas tarefas que lhe cabem, afinal, a fusão de leituras equivocadas, acadêmicas e políticas, vinham servindo para criticar de modo genérico o processo de reparação no Brasil – tanto promovido pela CEMDP, quanto pela Comissão de Anistia – provocando, intencionalmente ou não, um enfraquecimento da capacidade de mobilização de recursos políticos para a sustentação da continuidade do próprio processo transicional.²⁵³

Alves aponta que a gestão de Abrão se apropriou de um dos significados históricos da anistia defendidos pelos movimentos sociais durante a Campanha pela Anistia, ainda na ditadura, passando a Comissão a se colocar como herdeira desses movimentos e não como um desdobramento da Lei de Anistia. Dessa forma, houve uma aproximação significativa com os grupos e entidades de ex-atingidos políticos que a identificaram como parceira, possibilitando inclusive uma maior capacidade de mobilização.²⁵⁴ Assim, a gestão inseriu uma nova agenda política voltada para integração de uma dimensão moral da reparação junto à promoção do direito à memória. Essa agenda política tinha como objetivo estruturar um *sensu comum democrático*, nas palavras de Torelly,²⁵⁵ que, através de políticas públicas de memória e verdade, promoveriam uma nova cultura política em que os indivíduos seriam capazes de transformar o legado autoritário em aprendizado para o fortalecimento da democracia.

Abrão percebeu que a atuação da CA alargaria tão somente com a participação de grupos de movimentos civis e por essa razão criou o Fórum de

²⁵² ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 300–301.

²⁵³ TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 34.

²⁵⁴ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 302.

²⁵⁵ TORELLY, Marcelo, Justiça Transicional, Memória Social e Sensu Comum Democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro, *in*: SANTOS, Boaventura Sousa *et al* (Orgs.), **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**, [Brasília], Brasil: [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça ; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010, p. 106.

Entidades de Representação da Sociedade Civil. Esse fórum atuou como um conselho com reuniões quinzenais – e, posteriormente, mensais – para que fossem indicadas os pontos mais urgentes e as dificuldades enfrentadas, além de avaliações de atuação: “foi por ele que eu fui tendo a capacidade de identificação, dentro da Comissão de Anistia, dos grandes problemas”.²⁵⁶ Com o propósito de ouvir as demandas dos grupos e associações da sociedade civil, uma das primeiras medidas que promoveu quando assumiu a presidência da Comissão foi organizar uma audiência pública para esse fim. O descrédito e a deslegitimação da comissão estavam expressos na desconfiança em relação ao novo presidente e era preciso reverter esse quadro. Teria sido uma audiência de escuta, seu intuito era basicamente conhecer as pessoas, especialmente as suas demandas, e fazer-se conhecido. O receio era muito evidente:

Me lembro do [Luiz Eduardo] Greenhalgh, nessa sessão, representando muitos presos políticos. Ele usou o microfone e disse assim: ‘Nós estamos muito preocupados, nós estamos muito preocupados com o senhor, que é um jovem, que não conhece a história e tatata, tatata’.²⁵⁷

Em março de 2009, esse fórum foi formalizado como Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil (CASC)²⁵⁸, com 15 membros,²⁵⁹ no âmbito da criação de um acordo técnico da comissão com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As principais demandas levadas pelos movimentos eram relacionadas aos processos, como o intenso fluxo, a demora nos julgamentos, a jurisprudência da comissão, dentre toda sorte de questões burocráticas. Esses pontos eram abordados em geral entre as entidades, os demais eram especificidades de cada grupo, a título de exemplo: para os funcionários de

²⁵⁶ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 39.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 41.

²⁵⁸ DOU de 11 de março de 2009, edição 47, seção 2, pág. 42.

²⁵⁹ Aldo Arantes (Partido Comunista do Brasil); Diva Santana (Grupo Tortura Nunca Mais e Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos); Geniberto Paiva Campos (CNBB); Edson Pistori (Comissão de Anistia do Ministério da Justiça); Iara Xavier (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos); Ivan Seixas (Fórum de Ex-Presos Políticos de São Paulo); Lúcia Stumpf (União Nacional dos Estudantes); Mário Miranda de Albuquerque (Associação 64-68 e Comissão Especial de Anistia Wanda Sidou); Maurice Politi (Fórum de Ex-Presos Políticos de São Paulo); Maurício Azedo (Associação Brasileira de Imprensa); Narciso Pires (Tortura Nunca Mais); Nilmário Miranda (Fundação Perseu Abramo); Rodrigo Gonçalves dos Santos (Comissão de Anistia do Ministério da Justiça - Coordenador CASC); Simone Steigleder Botelho (Comissão de Anistia do Ministério da Justiça); Vanda Davi Fernandes (Comissão de Anistia do Ministério da Justiça).

empresas públicas, a matéria era mais trabalhista; já para os familiares de mortos e desaparecidos, o ponto que emergia era a divergência entre as indenizações.²⁶⁰

Visando acelerar o andamento dos processos, a sua gestão montou uma estratégia de celeridade processual que consistia em aumentar a capacidade de análise e de turmas de julgamento, bem como o recadastramento dos processos a fim de que fosse possível associá-los em séries por afinidade. Com essa associação, tornou-se possível identificar os casos semelhantes e julgá-los conjuntamente, isto é, se um grupo de pessoas requereu anistia pelo mesmo motivo, como uma determinada greve numa universidade, esse grupo poderia receber a mesma decisão. E, assim, acelerando o processo e diminuindo o passivo da comissão. Outra medida implementada pela nova gestão foi a criação de sessões temáticas de julgamento para que os requerentes apresentassem suas demandas, apresentassem provas e explicassem as particularidades dos seus casos. Essas sessões facilitaram também o método de aglutinação de processos similares, uma vez que os próprios grupos elaboravam listagens dos requerimentos por eles enviados à comissão.

Também foi inserido um protocolo para gravação das sessões de julgamento da CA a fim de promover maior transparência e, assim, diminuir a desconfiança em relação à comissão: “Foi a estratégia pedagógica para que as pessoas pudessem entender a Comissão de Anistia, os seus critérios, dizer que eles eram públicos, e acabar com muita falação de dúvida, de beneficiamento, de privilégios, de falta de isonomia lá dentro”.²⁶¹ Somado a isso, nova gestão também a instituiu sessões especiais de julgamento. Essas sessões eram propostas de acordo com datas relevantes e assim tornavam-se sessões temáticas para promoção de memória, como uma sessão exclusivamente para mulheres no Dia Internacional da Mulher. Logo, além da reparação financeira, ofereciam também uma reparação simbólica.

O deslocamento da percepção do papel da Comissão de Anistia a partir de 2007 provocou conjuntamente uma mudança na forma com que os requerentes enviavam seus pedidos. Até então, analisa Abrão, ainda sob o viés estritamente

²⁶⁰ A lei que institui a Comissão de Anistia (nº 10.559) não determina uma reparação financeira de natureza moral, somente material. Em vista disso, o valor da indenização para familiares de mortos e desaparecidos é definido no momento do julgamento do processo; por sua vez, os processos de danos materiais possuem critérios mais objetivos para sua concessão. Desse modo, sem parâmetros específicos, nos primeiros anos da CA houve discrepância nos valores das reparações financeiras.

²⁶¹ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 44.

burocrático e laboral, os requerimentos eram submetidos com descrições apenas do impacto da perseguição na vida profissional de modo a comprovar a motivação política das demissões e afins. Já a partir de 2007, com a *virada hermenêutica* da CA, os próprios requerentes passaram a compreender a necessidade de apresentar suas histórias de vida e militância nesses processos a fim de comporem um registro oficial das suas memórias. Isso impactou também no andamento dos processos em si. Ao contrário da CEMDP, o ônus da prova na Comissão de Anistia não recai completamente ao requerente uma vez que a comissão pode fazer diligências para solicitar os documentos que comprovem as perseguições. Todavia, se uma resposta à diligência solicitada demorasse três anos para retornar à CA, eram então três anos de atraso para o julgamento desse processo. Os primeiros requerimentos continham vácuos documentais ou até mesmo eram apresentados sem documentos probatórios, restando à CA o encargo de buscá-los. A partir do momento em que houve a mudança de postura da comissão e, por conseguinte, dos atingidos, os requerimentos passaram a ser submetidos com maior riqueza documental. Abrão comenta:

Depois, quando a gente começa a estimular que a comissão pudesse ser transformada num espaço de canalização de uma demanda social, de repolitização dessa agenda da transição, que estava um pouco perdida, de reconceituação da própria ideia de anistia – porque aí a gente promoveu uma virada hermenêutica ali, que foi quando surgem os pedidos de desculpas –, e de construção de um programa ou de uma política pública de memória, e as Caravanas da Anistia, o processo de guardar tudo isso, a construção do memorial etc. e tal, algumas pessoas até passam a acreditar mais nisso, entram com seus requerimentos, pessoas que tinha resistência, não queriam entrar, quase que sentiam um pouco de vergonha por antes.²⁶²

A vergonha a qual Abrão se refere é em relação às indenizações milionárias que havia no início da Comissão, quando não estava estabelecido um critério mais objetivo para o cálculo das reparações financeiras. Disso decorreu a surgimento de termos depreciativos, como “bolsa-ditadura”, fazendo com que alguns atingidos enfrentassem resistência para entrarem com o pedido de anistia. Esse tipo de fala pejorativa conduzia a um questionamento moral cujo mote era uma suposta “recompensa” pela resistência; argumentavam que não haviam lutado com esse propósito e, portanto, seria inadequado receber uma indenização por uma luta que encararam por acreditarem numa causa maior. A mudança na postura da CA entrou

²⁶² *Ibid.*, p. 60–61.

no âmbito dessa discussão justamente em vista de afastar o descrédito e disputar as narrativas, Abrão complementa:

Nós precisávamos romper essa continuidade da estigmatização daquela pessoa, que foi já estigmatizada no passado. Tinha que romper com esse discurso. E os processos começam a ficar bem mais ricos. Aí as pessoas começaram, elas diretamente, a juntar tudo. Porque também o Arquivo Nacional começa a se organizar mais e as pessoas começam a ter acesso a essas informações. Muita gente... Hoje em dia é muito difícil um processo de anistia entrar totalmente puro ali dentro, porque muita gente já tem seus documentos e aí junta. E hoje confiam mais em entregar esses documentos, também. Porque tinha gente que não entregava. Hoje eles entregam.²⁶³⁻²⁶⁴

Seguindo essa linha, Rose Nogueira²⁶⁵ compreende a atuação da Comissão como um “resgate histórico desse período da repressão, histórico do ponto de vista das pessoas que sofreram a repressão, porque até então elas não tinham sido ouvidas”. Apesar de terem uma linguagem técnica, nos processos de requerimento de anistia constam “a história de cada um contada por si mesmo”.²⁶⁶ Para simbolizar o novo posicionamento da comissão, o primeiro caso a ir a julgamento foi o de Carlos Lamarca: “Ninguém queria resolver aquilo, achando que ia ferir suscetibilidades, que isso ia, no Ministério da Defesa, gerar um melindre etc. e tal”.²⁶⁷ Nessa sessão, destemidamente, foram anistiados Lamarca, sua esposa e dois filhos, tendo ainda o elevado ao cargo de coronel do Exército. Abrão destaca em seu depoimento que a tese defendida pelos conselheiros para a aprovação da anistia de Lamarca e sua promoção foi baseada numa decisão judicial proferida após uma ação da família. Isso permitiu que os conselheiros tivessem respaldo perante os atores políticos contrários sobretudo à promoção:

E aí nós desenvolvemos a tese de que não era exigível do Lamarca nenhuma conduta distinta dessa, porque as Forças Armadas é que tinham atentado contra as instituições e subvertido a ordem, rompido com as instituições. Então não era exigível; ele tinha que ser anistiado como militar.²⁶⁸

A gestão de Abrão na comissão também foi responsável por alargar a compreensão de atingido político; não tratava apenas daquele que diretamente

²⁶³ Vale pontuar que essa entrevista data de outubro de 2014, portanto antes da crise política iniciada em 2015.

²⁶⁴ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 61.

²⁶⁵ Rose Nogueira, jornalista, ex-presa política, militava pela Ação Libertadora Nacional (ALN). Presidiu o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe-SP) e atualmente preside o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo.

²⁶⁶ NOGUEIRA, Rose, **Rose Nogueira (depoimento)**, São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012, p. 26.

²⁶⁷ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 44.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 45.

sofreu a perseguição por conta de seus atos de resistência, mas também aquele que padeceu pelas consequências da militância de terceiros, como é o caso de filhos e cônjuges de militantes, camponeses, dentre outros. Gilney Viana avalia positivamente o ponto de virada da comissão, especialmente em razão da ampliação do seu entendimento de quais foram os afetados com direito à anistia.²⁶⁹ Inclusive, esse foi o entendimento do caso dos familiares de Lamarca. Abrão comenta:

Isso é importante, porque a gente começa a ampliar o próprio entendimento da Comissão de Anistia de quem é o atingido pela ditadura. Antes era muito o perseguido político diretamente, mas a comissão foi começando a também amadurecer a ideia de que tinha muito mais gente atingida, e também como reflexo direto, não porque era filho, mas ele, apesar de criança, ele sofreu subtrações nos seus direitos: de viver dentro do seu país, de estudar na sua escola, de ter a convivência com a sua família. Ele foi atingido por um ato de exceção.²⁷⁰

De seu destemor em iniciar a gestão com o julgamento de um caso emblemático, decorreu também que a primeira decisão da comissão fosse questionada judicialmente. Já supondo que haveria alguma reação dos setores militares e conservadores por conta da anistia de Lamarca, Abrão agilizou a publicação da portaria e, em seguida, sua publicação no Diário Oficial da União para o dia seguinte. Essa manobra foi feita para limitar o campo de ação dos militares em razão do tempo; uma vez publicado no DOU, a decisão só poderia ser revista por via judicial. Abrão conta que no dia seguinte ao julgamento do processo de Lamarca, representantes da consultoria jurídica do Ministério da Defesa compareceram em sua sala sugerindo revisão da decisão de maneira bem cordial. Porém, não havia possibilidade de rever já que fora publicado no DOU. Nesse mesmo dia, o então deputado federal Jair Bolsonaro proferiu um discurso em desagravo na Câmara a respeito da anistia de Lamarca²⁷¹ e, em seguida, João Henrique Nascimento de Freitas, assessor do deputado estadual Flávio Bolsonaro, entrou com uma ação popular solicitando a invalidação das indenizações pagas aos familiares de Lamarca. Em 2019, Freitas assumiu a presidência da Comissão de Anistia no governo do já presidente Jair Bolsonaro.²⁷²

²⁶⁹ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 164.

²⁷⁰ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 46.

²⁷¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Discursos e Notas Taquígrafas. Sessão 144.1.53.0., 2007.

²⁷² LEITÃO, Matheus, Presidente da Comissão de Anistia entrou com ação que suspendeu indenização à família de Lamarca, **G1**, 2019.

Abrão comenta que muitas decisões foram alvos de processos judiciais, seja por discordância nos valores pagos, seja por questionamento da própria concessão de anistia, como foi o caso de Lamarca e dos 44 camponeses do Araguaia, em 2010 – Freitas também foi o autor da ação popular contrária à anistia dos camponeses. A esse fenômeno, Abrão chama de judicialização da justiça de transição e apresenta exemplos de liminares para acelerar o julgamento de processos. Porém, em seu depoimento analisa que haveria fases dessa judicialização em que se fez bastante necessária, como no íterim entre a Lei de Anistia e a promulgação da CF88; depois entre 1988 e 1995, quando a CEMDP é criada.²⁷³

A mudança na postura da Comissão de Anistia na sua virada hermenêutica foi sentida e bem recebida pelos atingidos políticos. Aos poucos a desconfiança foi se dissipando, expandindo a mudança pela rede de contatos, como comenta Vera Vital Brasil: “[Sônia Goulart] que me ligou e disse: ‘Olha, realmente, as coisas estão mudando. Eles estão chamando a nós, cujos requerimentos estão sendo examinados, para que a gente fale a respeito disso’. Ela estava muito mobilizada e ela me entusiasmou”.²⁷⁴ Assim, em 2008 entrou com o requerimento e, dois anos depois, foi deferido em uma cerimônia temática no Dia Internacional da Mulher. A sessão foi presidida pela conselheira Sueli Bellato e somente processos de mulheres foram apreciados, Vera relata muita emoção: “eu fiquei muito tocada com a sessão. É muito emocionante mesmo você poder ouvir do representante do Estado brasileiro o pedido de desculpas formal”.²⁷⁵ Para ela, a cerimônia não foi algo apenas burocrático, mas impactante de maneira a alterar algo dentro de si: “Para mim foi importante ter restituído aquilo que a gente diz a restituição da dignidade do sujeito pelo reconhecimento do Estado de ter sido violento, violador e de ter produzido danos”.²⁷⁶

O pedido de desculpas representou o *turning point* da agenda política implementada a partir da gestão de Abrão na Comissão de Anistia e de Tarso Genro no Ministério da Justiça. À medida que o Estado assumia que as violações aos

²⁷³ Sobre esse tema, ver mais em SANTOS, Cecília MacDowell, *Transitional Justice from the Margins: Legal Mobilization and Memory Politics in Brazil*, in: ESPARZA, Marcia; SCHNEIDER, Nina (Orgs.), **Legacies of State Violence and Transitional Justice in Latin America: A Janus-Faced Paradigm?**, [s.l.]: Lexington Books, 2015, p. 37–72.

²⁷⁴ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 110.

²⁷⁵ VITAL BRASIL, Vera Vital Brasil (depoimento).

²⁷⁶ *Ibid.*

direitos humanos foram um erro, a reparação tornou-se um ato de retratação ao invés de somente uma indenização com objetivo de “virar a página”. Segundo Alves, essa medida também representou uma ação de restauração moral da imagem dos anistiados, uma vez que, ao pedir perdão, o Estado reconhece a luta empreendida como direito à resistência; reconhece-se no anistiado o lugar de ofendido, não mais de criminoso.²⁷⁷ A dimensão moral²⁷⁸ se traduz na criação da categoria anistiado político, como defende Abrão em seu depoimento:

E eu fui entender que ser declarado anistiado político – e isso foi incorporado na nossa fala política –, ser declarado anistiado político, portanto, era o quê? Um ato em que o Estado reconhecia o legítimo direito de resistência daquela pessoa, que ela podia ter agido como ela agiu.²⁷⁹

Ao pedir desculpas publicamente, o Estado reconhece publicamente que a insurgência do cidadão foi uma reação a um regime que se tornou criminoso ao violar dos direitos individuais e as garantias civis. O sujeito então deixa de ser a parte infratora, permitindo que seu papel seja reconhecido e reinserido na sociedade.²⁸⁰ Ivan Seixas²⁸¹ também comenta que esteve reticente a enviar o requerimento para a Comissão de Anistia. “Não fiz pensando nisso, eu era contra aquele Estado e tal”, argumentava. No entanto, foi convencido por alguns companheiros de luta, especialmente por Rafael Martinelli, que teria visto o processo como um meio de registrar a sua história.²⁸² O julgamento do seu pedido foi no Dia Internacional de Combate à Tortura, junto com Dulce Pandolfi, entre outros. Seixas reconhece que adotou uma postura agressiva durante a cerimônia,

²⁷⁷ ALVES, Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia, p. 298–299.

²⁷⁸ Sobre reparação moral, Abrão e Torelly apontam: “A estrutura de reparação do dano moral difere substancialmente da estrutura de reparação do dano material, haja vista que aquela também pode ser formulada por políticas públicas de memória, ensejando aquilo que alguns denominam como uma “política de reparação integral” ou como um conceito abrangente de reparação como conjunto de medidas de compensação, restituição, reabilitação das vítimas, satisfação pública e não-repetição, ou seja, que atenda a dimensão econômica e retributiva mas também sane a ofensa moral e previna a sociedade contra a repetição das violações”. TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 48–49.

²⁷⁹ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 70.

²⁸⁰ ABREU SILVA, Anistia, reparação e políticas de memória: breve análise do processo transicional brasileiro, p. 22.

²⁸¹ Ivan Seixas é um ativista político bastante conhecido por sua militância durante e depois da ditadura. Esteve preso dos 16 aos 22 anos, recebendo alguma notoriedade por conta das denúncias de ilegalidade da sua prisão; participou na campanha pela anistia e, já na democracia, junto a outros, esteve na fundação do Núcleo de Preservação da Memória Política (NM/SP) e foi coordenador do projeto Memória e Verdade da SEDH em 2015, na gestão de Ideli Salvatti.

²⁸² SEIXAS, **Ivan Seixas (depoimento)**, p. 22.

dizendo que não daria o direito aos presentes para julgá-lo porque sua luta era o que tinha que ser feito em nome do Brasil naquele momento. Porém, após contar sua história, um espanto:

E aí qual não foi a minha surpresa – porque eu ouvia falar da Comissão de Anistia, mas era uma coisa distante pra mim – eu vejo pessoas com uma puta de uma sensibilidade, Paulo Abrão é uma figura maravilhosa, o Egmar, que é o relator do meu processo, me pede desculpas dizendo que não dá pra fazer nada mais porque que a lei não permite.²⁸³

Ainda comenta que o pedido de desculpas em nome do Estado durante o julgamento de anistia poderia parecer uma *mise en scène*, mas se torna o ponto alto da sessão:

E aí esse pedido de perdão é tão forte, tão bonito, tão forte que o cara consegue olhar pra tudo que ele passou de desgraça até aquele momento, é nada, porque “eu fui reconhecido como sendo uma pessoa que não era um bandido, era um lutador pela democracia”. Então, foi essa uma experiência muito emocionante pra mim que eu acho que são valiosíssimas essas caravanas, essas audiências. Um negócio muito bonito mesmo!²⁸⁴

Assim como Vera Vital Brasil e Ivan Seixas, Gilney Viana relutou para entrar com o requerimento de anistia na Comissão. Identificava como problema principal a concepção de uma reparação de cunho previdenciário, como se fosse uma pensão, e o aspecto indenizatório, “como se eu estivesse pedindo a eles para eles me indenizarem por alguma coisa”.²⁸⁵ Apenas com a mudança provocada pela gestão Abrão que Gilney se viu estimulado a requerer a sua anistia. A transformação da compreensão da concessão de anistia como um ato político e não simplesmente burocrático – ou “cartorial”,²⁸⁶ como comenta Abrão – foi o que trouxe confiança à Gilney: “Então eles foram na direção do que eu pensava. Aí eu me senti à vontade para pedir a anistia”.²⁸⁷

O pedido de desculpas do Estado feito durante as sessões de julgamento da Comissão de Anistia aos anistiados foi uma das medidas de reparação simbólica mais eficientes, de maneira que a maior parte dos entrevistados comenta com profunda emoção. No caso de Rita Sipahi, no momento em que ouviu o pedido de perdão, ela se liberou da culpa que carregava por ter afetado os seus familiares por

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 23.

²⁸⁵ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 206.

²⁸⁶ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 31.

²⁸⁷ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 206–207.

sua escolha política, especialmente seus filhos. Embora não tenha arrependimento das suas ações, precisava lidar com a culpa pelos efeitos que reverberaram nos seus entes próximos, até que:

Na hora em que o Estado reconhece que eu tinha todo o direito de fazer o que eu fazia, que é legítimo o que eu fiz, eu transfiro essa culpa para ele: o Estado é responsável por isso, não eu! Então essa consciência tem um significado muito grande quando você vive e tem uma experiência onde a culpa passa, apesar de tudo.²⁸⁸

Essa medida de reparação moral não teria surgido de maneira deliberada, pensada burocraticamente. Pelo contrário, as desculpas foram uma resposta a uma demanda fundamental: a reparação econômica não basta, é preciso uma reparação simbólica para as feridas no plano abstrato. Paulo Abrão conta que durante uma sessão da CA, carregada de emoção, uma mulher foi anistiada, recebeu sua indenização e foi reintegrada ao seu antigo emprego, mas ao final de seu testemunho, perguntou aos membros da comissão: “Tá, mas e agora, como é que eu fico?”. Tendo então Abrão respondido: “Aí eu virei para ela e falei assim... Tomado de muita emoção, eu falei assim: ‘Eu acho que o que nos cabe agora é te pedir desculpas’. Veja, foi uma situação. Não foi uma coisa preconcebida”.²⁸⁹ Nesse momento, a comissão teria compreendido que faltava um gesto que desse conta da dimensão moral da reparação:

A partir desse momento, a anistia deixa de ser um ato em que o Estado perdoava aquelas pessoas que ele mesmo tinha perseguido, que ele mesmo tinha criminalizado e [a anistia] passa a ser reconhecida como um ato em que o Estado pede desculpas e reconhece que ele estava errado. Eu acho que nesse momento a gente tem uma virada política que estabelece uma condenação moral ao golpe e deixa claro, pelo ato do Estado, de que o golpe era a medida ilegal, inconstitucional, moralmente errada, e que tudo que o Estado estava ali se responsabilizando monetariamente, na verdade, tinha que estar envolvido numa grande reparação, para além da questão econômica, para alcançar essa dimensão moral. Acho que a partir desse momento você muda o sentido total. Acho essa virada muito simbólica.²⁹⁰

Já a questão da reparação econômica permanece como um tema delicado entre os atingidos políticos. Para José Dirceu,²⁹¹ a reparação econômica é tão

²⁸⁸ SIPAHI, **Rita Sipahi (depoimento)**, p. 46–47.

²⁸⁹ ABRÃO, **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**, p. 68–69.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 69–70.

²⁹¹ José Dirceu, advogado, militou no movimento estudantil durante a ditadura e por isso foi preso, torturado e banido após a troca de presos no sequestro do embaixador Charles Elbrick. Já na democracia, Dirceu foi deputado federal, líder do Partido dos Trabalhadores e um dos seus principais articuladores quando ocuparam o Executivo Federal. Foi ministro-chefe da Casa Civil entre 2003 e 2005.

necessária quanto o reconhecimento e “um resgate da memória, da verdade”, visto que muitos indivíduos foram prejudicados material e psicologicamente. Inclusive, avalia positivamente a condução da gestão de Abrão nesse âmbito, até mesmo ao reduzir o valor das indenizações “porque senão cria um mal-estar muito grande, parece um privilégio”.²⁹² A disparidade entre os valores das reparações é um dos pontos centrais das críticas de Maria Amélia Teles à Comissão: “eu acho que a reparação econômica devia ser igual para todo mundo. Eu lutei pela igualdade, então eu acho que devia ser igual para todo mundo”.²⁹³

Apesar de avaliar positivamente o trabalho da Comissão, o ex-militante estudantil Vladimir Palmeira²⁹⁴ se negou a entrar com pedido de anistia justamente em razão da reparação financeira. Explica que esteve consciente da sua atuação a todo tempo, inclusive das possíveis consequências e, ainda assim, o que foi feito “não tem preço”. Ademais, embora tenha sido preso e exilado por dez anos, o seu dano foi comedido em comparação a tantos outros militantes. Narra:

O que eu fiz não tem preço. Se eu recebesse uma grana agora, era como se eu tivesse sendo remunerado por uma coisa que eu fiz de voluntário e conscientemente. Eu quando entrei naquilo, sabia que eu podia me queimar e me queimei muito pouco. Primeiro, os amigos que morreram, os companheiros que morreram, depois os que foram torturados. A minha punição, dez anos de exílio, é relativamente branda comparada com eles. Mas, acho que não vale a pena, não quero que aquele momento da minha vida seja traduzido em dinheiro.²⁹⁵

Por outro lado, Nilmário Miranda interpreta que a reparação financeira é uma forma de atingir o Estado para que haja uma reparação parcial, uma vez que a punição aos agentes públicos que cometeram crimes contra os direitos humanos não pode ser aplicada.²⁹⁶ Da mesma forma Modesto da Silveira²⁹⁷ se mostra favorável à reparação econômica aos ex-perseguidos políticos que a solicitarem, visto que, por motivação política expressa ou tácita, estudantes foram impedidos de concluir suas graduações, trabalhadores perderam seus empregos, entre outros. Portanto, a

²⁹² DIRCEU, **José Dirceu (depoimento)**, p. 15.

²⁹³ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 69–70.

²⁹⁴ Vladimir Palmeira foi um dos presos trocados no sequestro do embaixador americano Charles Elbrick, em 1969. Permaneceu no exílio por dez anos, retornando ao Brasil em outubro de 1979, portanto após a promulgação da Lei de Anistia.

²⁹⁵ PALMEIRA, **Vladimir Palmeira (depoimento)**, p. 30.

²⁹⁶ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 54.

²⁹⁷ Antônio Modesto da Silveira (1927-2016), advogado, ex-presos político, foi deputado federal pelo PMDB entre 1979 e 1983. Atuou como advogado de presos políticos durante a ditadura, foi um dos fundadores do Conselho Brasileiro pela Defesa da Paz (Condepaz) e membro do Conselho Mundial da Paz.

anistia – e a consequente reparação – permitiria que o indivíduo voltasse “a começar do ponto em que estava para seguir”, contando inclusive para efeitos de previdência. Nesse sentido, destaca que o Estado não deve conceder qualquer tipo de indenização aos militares que atuaram na repressão pois estes foram “anistiados sem lei”, sem julgamento e jamais deixaram de receber seus salários e aposentadorias.²⁹⁸

As avaliações em torno da atuação de Abrão e demais membros de sua gestão são majoritariamente positivas, especialmente em virtude das ações já comentadas e dos projetos voltados à promoção de memória e verdade, como as Caravanas da Anistia e o Marcas da Memória. Havia uma expectativa de que assim o país alcançasse coletivamente o senso comum democrático,²⁹⁹ como se observa pela fala de Vera Vital Brasil ao comentar que a comissão havia incorporado em seu discurso a relação das violências do passado com as do presente, percebendo a sua continuidade:

Certamente, fazer essa leitura dessa continuidade pode nos ajudar no presente, conhecendo o passado, para fazer algumas rupturas hoje, no presente, que possam ajudar a pressionar o Estado para assumir a sua responsabilidade no presente, em função do que houve no passado.³⁰⁰

No entanto, algumas críticas se fizeram presente. Edson Teles, navegando entre seu papel de acadêmico e de militante como familiar de desaparecido, sob a perspectiva dos atingidos, é bastante crítico em seu depoimento ao discurso adotado a partir da chamada virada hermenêutica da comissão, no qual a justiça de transição se tornou “uma espécie de panaceia: estamos resolvidos, o que não der para fazer agora, a gente faz amanhã porque é uma questão de transição, uma coisa mais lenta e tudo mais”.³⁰¹ Para ele, na prática, a justiça de transição tornou-se apenas uma política discursiva cujo resultado recaía em um distanciamento com aquilo que ocorrera décadas atrás. Muito era feito, mas pouco se alcançava:

Mas ficava muito evidente ali nas políticas de memória para quem estava procurando o seu desaparecido, para quem estava tentando entender quais foram as suas histórias, estava querendo acesso aos arquivos militares, que quanto mais a gente entrava na política discursiva, mais aparecia, mas aparecia assim como um odor de alguma coisa que a gente não vê. Ou seja, ele é muito evidente, mas é muito difícil localização mesmo porque a forma como nós estamos no mundo é muito voltada

²⁹⁸ SILVEIRA, Antônio Modesto da Silveira (depoimento), p. 32.

²⁹⁹ TORELLY, Justiça Transicional, Memória Social e Senso Comum Democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro.

³⁰⁰ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 170.

³⁰¹ TELES, Edson Teles (depoimento).

para o olhar. Olhar direcionado ao objeto. É assim que nós fazemos a apreensão do mundo. E esse odor [riso] era de difícil visualização. Agora, para quem estava muito ali há muito tempo, isso foi ficando mais evidente, a adoção do discurso de justiça de transição pelo governo era muito salto no abismo de distanciamento do acesso à história ali.³⁰²

A adoção do discurso da justiça de transição pelo governo brasileiro gerou uma série de expectativas entre os movimentos civis envolvidos com a temática de memória, verdade e justiça. Segundo Teles, naquele período os grupos estavam em franca desarticulação especialmente por conta dos fatores geracionais, porém “acontece um fato curioso: o surgimento desse discurso provoca uma reversão de expectativas da militância de memória porque dá a entender – na medida em que a nossa leitura tradicional é de que a política é discursiva – dá a entender que agora foi”.³⁰³ Ou seja, havia uma noção de que parte da militância alcançara o governo, cujos ministros entendiam as suas questões, além da expectativa de uma comissão que trataria abertamente das feridas ainda abertas.

No entanto, “não via por parte desse Estado que estava ali elaborando o discurso de justiça de transição uma inserção nessa ação política”,³⁰⁴ dado que não havia ações visando justiça pelo Estado. Cita, inclusive, que não houve apoio desse mesmo Estado durante o processo que sua família moveu contra o coronel Brillhante Ustra, sequer em forma de abertura de arquivos para buscarem provas mais contundentes. Ao mesmo tempo que há manifestações da Comissão de Anistia em que se caminhava para uma justiça:

Só ver lá os editoriais das revistas [Revista Anistia Política e Justiça de Transição], porque os artigos estão assinados, mas o editorial é a política daquela instituição do Estado. E era uma instituição do Estado. Ali se tratava de uma instituição do Estado. Então se fala muito claramente: “olha, o que a Comissão da Anistia está fazendo é restabelecendo a justiça no país”. Usa-se esses termos. E nós, na militância, estávamos vendo outra coisa. Estávamos sendo isolados no processo do Ustra, ninguém abrindo prova, ninguém abrindo documento, nenhuma facilitação.³⁰⁵

Para ele, enquanto militante, aquele discurso adotado pelo Estado (e, portanto, pela perspectiva dos negociadores) era vazio e provocou uma “reversão de expectativa” que, retrospectivamente, entende como um fator desmobilizador no qual os movimentos aglutinaram energia num discurso com pouca sustentação

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.*

prática. Para Gilney Viana, a adoção do vocabulário de justiça de transição no Brasil ocorreu por conta da atuação de acadêmicos nos mecanismos estatais, como a Comissão de Anistia. Tendo sido durante o processo de elaboração o PNDH-3 que o Estado efetivamente “assume a justiça de transição” ao ser proposta a criação de uma comissão da verdade.³⁰⁶

Teles critica o caráter negociador que estaria envolto ao discurso de justiça de transição assumido pelo governo brasileiro, tendo a Comissão de Anistia como seu grande expoente. Dentro dessa dinâmica, a comissão teria se apoiado também numa “política do possível” em relação ao que poderia ser feito para evitar envolver os militares. Dessa forma, “outro aspecto forte que esse discurso implica na militância e nas políticas de memória, é trazer de volta um fantasma que estava se perdendo, que é o fantasma do golpe militar. Já não se falava mais a palavra golpe, mas se falava do fantasma dos militares”.³⁰⁷

Avalia que essa ausência de críticas às Forças Armadas permitiu que se pavimentasse uma expansão da própria militarização que já estava aparente pois, por exemplo, enquanto o Estado assumia o discurso da justiça de transição, simultaneamente instituiu as Unidades de Polícia Pacificadora nas comunidades periféricas e até mesmo colaborou com a intervenção militar no Haiti.³⁰⁸ Esse descolamento com a realidade, a dualidade entre discurso e prática, ficou ainda mais evidente para Teles com as manifestações de junho de 2013. Para ele, nesse momento percebe que “essas políticas de memória foram uma furada”, já que a Comissão da Verdade, “uma política de memória em seu ápice”, “não consegue ver que a coisa está acontecendo agora”. Isto é, a violência contra manifestações políticas, a tortura e as prisões continuavam persistindo apesar do pleno funcionamento de uma comissão destinada a apurar esses mesmos atos praticados durante o período ditatorial.³⁰⁹

3.7

Explorando o direito à memória e à verdade: os projetos da Comissão de Anistia

³⁰⁶ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

³⁰⁷ TELES, Edson Teles (depoimento).

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

3.7.1

Caravanas da Anistia

Em 2007, durante a gestão de Paulo Abrão, foi proposta a criação da Coordenação de Ações Educativas (portaria nº 858/2008) visando desenvolver ações voltadas à elaboração e realização de políticas públicas de memória. Em dezembro do mesmo ano foi então lançado o “Projeto Anistia Política: educação para a democracia, cidadania e os direitos humanos” que buscava não só atribuir um caráter educativo à comissão, como também divulgar suas atividades à sociedade civil.³¹⁰ No âmbito deste projeto, foram concebidas as Caravanas da Anistia, um importante braço para a promoção da temática:

As Caravanas da Anistia consistem na realização de sessões públicas itinerantes de apreciação de requerimentos de anistia política acompanhadas por atividades pedagógicas e culturais. Esta ação visa descentralizar as sessões regulares da Comissão de Anistia ocorridas ordinariamente na Capital Federal, de modo a garantir ampla participação da sociedade civil aos atos reparatórios oficiais; propiciar o debate e a reflexão sobre o período de exceção; valorizar e difundir a história das pessoas que foram perseguidas e torturadas; dar visibilidade à luta política e ao papel desempenhado pelos ex-perseguidos, partidos e organizações clandestinas em prol da democracia e da anistia política; e divulgar o trabalho desenvolvido pela Comissão de Anistia.³¹¹

E seus principais objetivos foram:

- Promover a reparação econômica, moral e simbólica aos perseguidos políticos;
- Preservar da memória dos atingidos durante os regimes de exceção, valorizando a narrativa pessoal sobre a perseguição;
- Fortalecer a busca pela verdade reconhecendo que houve violações de direitos humanos e para que os cidadãos ofereçam uma resistência à repetição destes atos;
- Disseminar informações para as novas gerações em relação ao significado da anistia e aos direitos humanos com o objetivo de fortalecer a democracia e o Estado de Direito;
- Capacitar atores governamentais e sociais sobre as principais dimensões da Justiça de Transição para que haja multiplicadores das propostas e de valores.³¹²

Durante a Caravana, ocorria a “apresentação do vídeo institucional da Comissão, sessões especiais de apreciação de requerimentos, sessões de memória em homenagem a perseguidos políticos, doação de retalho para bandeira das

³¹⁰ BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Ações Educativas da Comissão de Anistia: Relatório de Gestão (2007-2010)**, Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 10.

³¹¹ *Ibid.*, p. 15.

³¹² BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Relatório Anual Comissão de Anistia 2011**, Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016, p. 30.

liberdades democráticas”,³¹³ além de atividades culturais conforme a região. José Carlos Moreira da Silva Filho, ex-conselheiro da Comissão, comenta que a experiência das Caravanas permitia “testemunhar o testemunho”, “é a possibilidade de recolocar no plano simbólico a violência negada e repetitiva”.³¹⁴ Ao total, foram 93 Caravanas por todas as regiões do país, com diversas temáticas. A primeira Caravana foi realizada na sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no Rio de Janeiro-RJ, em 04 de abril de 2008, em que 20 jornalistas foram anistiados. A última foi em 05 de dezembro de 2016, na Faculdade de Direito da USP. Em comemoração à realização de 50 Caravanas, foi publicado pela Comissão o livro *Caravanas da Anistia: o Brasil pede perdão*,³¹⁵ em 2012, cuja apresentação assinada por Paulo Abrão e o ministro José Eduardo Cardozo foi intitulada: “Caravanas da Anistia: um legado para a democracia brasileira”. Nela, Abrão e Cardozo defendem:

Para além da verdade, as Caravanas produzem memória. Não apenas veiculam a lembrança individual, mas também deixam insurgir as lembranças coletivas. Mais ainda: estimulam a memória social. Ao recontar o passado, aproximam gerações. Ligam aqueles que lutaram contra a ditadura e por justiça social no passado, com aqueles que vivem a democracia e são responsáveis por seu aprofundamento no presente. permitem cotejar violações passadas com violações contemporâneas, detectando imperfeições correntes em nossa democracia. Funcionam, assim, como uma ponte de transição, onde de um lado está um passado autoritário, cujas experiências se processam em ambiente democrático, de modo a gerar lições que fortaleçam a participação e a liberdade presentes e futuras.³¹⁶

Outra atividade relevante lançada em 2008 no âmbito do Projeto Anistia Política, foram as Anistias Culturais. Tratava-se de uma série de ciclos de palestras mensais acerca da ditadura brasileira, anistia política, justiça de transição e temas afins, direcionadas à capacitação e formação dos mais de 100 funcionários que compunham o quadro da Comissão à época – todavia as atividades eram abertas ao público geral.

³¹³ BRASIL, **Cartilha Informativa da Comissão de Anistia**, Brasília: Comissão de Anistia. Ministério da Justiça, 2010, p. 18.

³¹⁴ SILVA FILHO, José Carlos Moreira, Dever de memória e a construção da História Viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e à verdade, *in*: SANTOS, Boaventura Sousa *et al* (Orgs.), **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**, [Brasília], Brazil : [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça ; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010, p. 218.

³¹⁵ COELHO, Maria José H.; ROTTA, Vera (Orgs.), **Caravanas da Anistia: o Brasil pede perdão**, Brasília/Florianópolis: Ministério da Justiça/Comunicação, Estudos e Consultoria, 2012.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 24–25.

Além de municiar os funcionários com informação, busca-se sensibilizá-los para que possam analisar os processos considerando seus componentes históricos, políticos e mesmo emocionais, com o objetivo de que não sejam reduzidos a documentos meramente administrativos. Trata-se de uma forma de manter a equipe da Comissão alerta para o fato de que se trabalha diuturnamente com a história e memória de vida de pessoas reais e não apenas com documentos.³¹⁷

Paulo Abrão avalia o projeto das Caravanas como “uma grande virada no trabalho da Comissão de Anistia, que eu acho que foi uma grande virada na agenda da transição, porque ela remobilizou a sociedade civil”.³¹⁸ Comenta que foram uma oportunidade para explicar à sociedade o que entendiam por justiça de transição, o que era e a importância de uma comissão da verdade para o contexto brasileiro: “O povo não sabia o que era. Tinha que explicar. E demorou mais cinco anos para frente, para poder conquistar isso. Demorou muito”.³¹⁹ Continua:

A fase inicial era explicar: “Gente, o que a lei prevê? É isso. Quais são os limites dessa lei? São esses. Como é que funciona a Comissão de Anistia?”. Isso foi nos ajudando, ao longo do tempo, a fazer com que as pessoas compreendessem o processo; a politizar esse próprio processo. Porque depois dessa fase explicativa, no que se refere a questões funcionais, nós entrávamos na defesa de o Brasil ter uma justiça de transição, o que era o direito à verdade, o que era o direito à memória, o que era o direito à reparação.³²⁰

Já para a ex-conselheira Rita Sipahi, as Caravanas permitiam que a Comissão de Anistia expusesse os procedimentos e os trabalhos feitos pela gestão, como também possibilitava uma maior aproximação com setores da sociedade, como a juventude. No entanto, critica que as sessões não eram divulgadas pela imprensa, afinal era uma forma em que o Ministério da Justiça saía “de dentro daquelas paredes todas”³²¹ e ocupava outro espaço mais perto da sociedade:

Acho que a repercussão é como uma pedra que você vai jogando e o círculo vai se ampliando. Eu acho que as Caravanas têm bem esse exemplo da pedra que a gente joga dentro d’água e que se amplia. Fazer lá também é muito importante porque a gente está trabalhando não só com a reparação, estamos trabalhando com política de memória, com o direito à memória, que é uma coisa nova nesse país; a gente está prestando atenção à questão da Justiça e do Poder Judiciário, retrógrado; num Supremo que não reconhece no julgamento, na apreciação de uma lei, uma realidade, quer dizer, tenta até hoje dizer que a história é a que eles contam e não a história que foi.³²²

³¹⁷ BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Relatório Anual Comissão de Anistia 2011**, p. 36.

³¹⁸ ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 67.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.*, p. 68.

³²¹ SIPAHI, Rita Sipahi (depoimento), p. 48.

³²² *Ibid.*, p. 49.

A “reviravolta política” da Comissão, segundo Vera Vital Brasil, foi essencial para inserirem a questão do direito à memória e à verdade, tendo o projeto das Caravanas como um dos pilares dessa mobilização.³²³ As sessões públicas das Caravanas ofereciam também aos atingidos “uma possibilidade de quebrar aquele silêncio publicamente”³²⁴ e, além disso, seria uma forma de sensibilização da população em um âmbito micro, local, porque “ficava tudo muito encastelado lá em Brasília”³²⁵ e dessa forma se irradiava “mais na sociedade apesar dessa enorme lacuna que existe de desinformação em relação ao período” .³²⁶ Complementa:

Eu fui a uma primeira caravana aqui e fiquei muito sensibilizada, porque são espaços em que você vê atores sociais se pronunciando, você vê filmes, você vê uma força da temática da verdade e da memória que toca muito. Então, acho que a construção que foi sendo feita de lá para cá é uma construção muito importante para quebrar essa ideia de que a reparação deve ser uma reparação exclusivamente econômica.³²⁷

Através do estudo etnográfico executado por João Baptista Rosito³²⁸ pode-se apreender alguns detalhes que caracterizam as Caravanas além de tudo como um projeto político bem definido. O autor identifica a itinerância como uma estratégia presente em projetos à esquerda do espectro político, citando para comparação as Caravanas da Cidadania³²⁹ realizadas pelo Partido dos Trabalhadores durante a campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência em 1993. Assim como estas, as Caravanas da Anistia também se propuseram “à missão reveladora e desveladora, que busca inserir nos discursos e debates públicos questões consideradas invisibilizadas por alguns projetos políticos hegemônicos no país”.³³⁰ O caráter itinerante das sessões instituiu um novo espaço de diálogo e disputa especialmente em relação à reparação econômica, como também se tornou um meio de divulgação

³²³ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 120.

³²⁴ VITAL BRASIL, Vera Vital Brasil (depoimento).

³²⁵ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, Vera Vital Brasil (depoimento), p. 19.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 120.

³²⁸ ROSITO, João Baptista Alvares, **O Estado pede perdão: a reparação por perseguição política e os sentidos da anistia no Brasil**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

³²⁹ O então presidencialável visitou 359 cidades ao percorrer o caminho que sua família trilhou ao migrar para São Paulo, partindo de Garanhuns (PE) a Guarujá (SP). Segundo consta no site do Instituto Lula, a caravana tinha por objetivo “aprofundar o conhecimento sobre a realidade brasileira, ouvindo comunidades esquecidas, difundindo experiências positivas e articulando propostas viáveis de desenvolvimento para essas áreas”. Ver em << https://institutolula.org/historia#ancora_02 >>, acessado em 08/02/2021.

³³⁰ ROSITO, **O Estado pede perdão: a reparação por perseguição política e os sentidos da anistia no Brasil**, p. 70.

das novas pautas empenhadas pela Comissão a partir da ressignificação do conceito de anistia. Ademais, de acordo com Rosito, as falas dos membros sobre expandir o alcance dos julgamentos, de tirar os tribunais “de seus palácios de mármore e ir ao encontro ao povo”, simbolizavam uma visão crítica do Direito, como alternativa ao Direito tradicional.³³¹

Ao criar um canal aberto de comunicação, as Caravanas mobilizavam diferentes atores e instituições tanto para reivindicar pautas atuais quanto defender suas narrativas sobre o passado autoritário. Para isso, a Caravana não reproduzia simplesmente o ritual dos julgamentos como ocorriam dentro do Ministério da Justiça, mas abriam espaço para discursos de representantes das entidades e autoridades locais, “dando contornos de um evento político, que busca associar uma iniciativa do Estado com determinados setores da sociedade”.³³² Assim, além das sessões com todo rigor burocrático, eram inseridos outros procedimentos como uma homenagem a ex-perseguidos políticos; ato de doação para composição do acervo do Memorial da Anistia Política; discursos de representantes das instituições que sediavam a sessão e, por fim, um vídeo institucional com depoimentos e exibição do trabalho promovido pela Comissão.

Junto ao ato de recebimento de doações para o Memorial, havia também a construção da “bandeira das liberdades democráticas” que consistia em pequenos pedaços de tecido representando as entidades e movimentos sociais costurados como uma única bandeira. Rosito salienta que esse ato apontava à união entre os coletivos, um símbolo material que indicava a partilha de ideias.³³³ Somada a isso, a sessão de memória exibia um vídeo elaborado especificamente para cada Caravana para contextualizar a repressão sofrida durante a ditadura por aqueles que eram temas da sessão – poderia ser a atuação profissional, a militância ou a própria região, entre outros. Apesar desse trabalho de promoção de memória, alguns setores da militância criticaram a maneira como o projeto das Caravanas era conduzido. Ainda que possibilitassem uma visibilidade à temática, Heloisa Greco³³⁴ entendia a concepção do projeto “atrapalhada” na medida em que “a centralidade é toda em

³³¹ *Ibid.*, p. 71.

³³² *Ibid.*, p. 75.

³³³ *Ibid.*, p. 77.

³³⁴ Heloísa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

cima da questão da indenização pecuniária”, provocando uma despolitização da causa ao tornar “uma demanda pessoal e privada” na qual a sociedade como um todo não se apropriava da pauta. O que leva a uma segunda questão para Greco: “não tem como você pensar na questão da busca da verdade ao mesmo tempo da conciliação”. Ela desenvolve o raciocínio:

Eu não estou dizendo que isso é explícito. Às vezes o discurso do Paulo Abrão, por exemplo, até radicaliza isso. O outro é muito confuso também, o Paulo Vannuchi, mas dependendo do auditório para o qual ele está falando, ele vai por esse lado. Mas acaba ficando assim: na hora mesmo que tem que resolver, quer dizer, na abertura dos arquivos, na abertura irrestrita dos arquivos; a questão que essa coisa não é só reparação, é muito mais que isso. É criar uma cultura de Justiça de Transição que aqui no Brasil não houve.³³⁵

Como destaca Nina Schneider, embora se possa argumentar que a Comissão de Anistia tenha contribuído com a busca pela verdade ao aumentar a conscientização pelas Caravanas sobre os crimes contra os direitos humanos cometidos durante a ditadura, entre outras ações, a sua função é sobretudo servir aos cidadãos individualmente do que esclarecer a natureza sistemática da repressão. A autora destaca que a CA inclusive não carece de acesso irrestrito a documentos da repressão.³³⁶

3.7.2

Marcas da Memória e Memorial da Anistia Política do Brasil

Em 2010 foi lançado um dos carros-chefes da Comissão de Anistia: o Projeto Marcas da Memória. O objetivo principal do Marcas era estabelecer parcerias com a sociedade civil a fim de ampliar o acesso à memória e à verdade e alcançar uma dimensão coletiva da reparação.³³⁷ Foi dividido em quatro eixos: 1) promoção de audiências públicas; 2) história oral; 3) publicações; 4) chamadas públicas para sociedade civil. Mais especificamente, seu propósito foi de:

organizar, registrar e reunir a história de vida e a memória das vítimas de violações de direitos humanos cometidas pelo Estado nos períodos de ditadura, notadamente aquelas contempladas pela Lei nº 10.559/2002. O projeto amplia o alcance das atividades referentes à memória e à verdade, tornando a reparação individual também um processo de reflexão e aprendizado coletivo, fomentando iniciativas

³³⁵ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 27.

³³⁶ SCHNEIDER, Nina, ‘Too little too late’ or ‘Premature’? The Brazilian Truth Commission and the Question of ‘Best Timing’, **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n. 1, p. 149–162, 2013, p. 152.

³³⁷ BAGGIO, Marcas da Memória, p. 115.

locais, regionais e nacionais que permitam àqueles que viveram um passado violento, ou que a seu estudo se dedicaram, compartilhar experiências.³³⁸

Segundo Roberta Baggio, ex-conselheira da CA, a principal qualidade do Projeto Marcas foi o seu efeito multiplicador, já que se tratava de uma iniciativa em que o Estado fomentava a produção de novos atores comprometidos com as discussões de memória e justiça de transição.³³⁹ Além disso, havia o tão importante encontro geracional das memórias do passado com os atores das novas gerações. Pelo segundo eixo, da história oral, a Comissão convocou pesquisadores universitários para composição de um acervo de entrevistas com ex-perseguidos políticos de diferentes trajetórias e, de acordo com Maria Paula Araujo, tendo como objetivo justamente envolver a sociedade no debate sobre o passado ditatorial.³⁴⁰ Foram contempladas as universidades federais do Rio de Janeiro, de Pernambuco e do Rio Grande do Sul que produziram mais de uma centena de entrevistas gravadas em áudio e vídeo e transcritas. Este material está disponível gratuitamente na internet e tem servido de fonte para artigos, livros, dissertações e teses, como é o caso desta pesquisa.

Ainda em busca da dimensão coletiva da reparação, a Comissão de Anistia lançou uma parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2008 que tinha em vista a criação de um centro de memória e documentação que abrigasse o acervo da Comissão e o material produzido e reunido pelos editais do Marcas da Memória, como fontes orais e audiovisuais sobre/com os atingidos políticos no período da ditadura. Ademais, a construção do memorial seria uma das ações que o Brasil adotaria para cumprir a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund, no qual o país foi condenado pela tortura e desaparecimento de membros da Guerrilha do Araguaia.³⁴¹

Em 2012 foram concluídos os projetos e o orçamento para as obras, em 2013 iniciaram as obras e em 2014 foram contratados museólogos e técnicos para dar

³³⁸ BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Relatório Anual Comissão de Anistia 2012**, Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016, p. 19.

³³⁹ BAGGIO, Marcas da Memória, p. 117.

³⁴⁰ ARAUJO, Maria Paula, A construção de acervos áudio visual sobre a violência no Brasil: especificidades teóricas e possibilidades de uso, **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, p. 1–13, 2018, p. 3.

³⁴¹ RODRIGUES, Alex, Damares diz que governo cancelará construção do Memorial da Anistia, **Agência Brasil**, 2019.

andamento ao projeto da exposição permanente. O plano da gestão de Paulo Abrão para o Memorial da Anistia ia além da disponibilização do acervo da Comissão; seu interesse também circundava as entidades de anistiados para que doassem seus arquivos e o Memorial se tornasse um “grande lugar de preservação do arquivo das vítimas”³⁴² – somente dos atingidos, sem a presença dos chamados “arquivos da repressão”.

A construção do espaço enfrentou consideráveis obstáculos ao longo de praticamente uma década, até que as obras foram canceladas em agosto de 2019 por Damares Alves, ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). Através do depoimento de Nilmário Miranda é possível compreender alguns desses percalços, pois ele integrou a Secretaria de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais durante parte desse período. Aliás, ao ser convidado pelo governador Fernando Pimentel para integrar a secretaria, Nilmário abdicou do seu cargo de conselheiro da Comissão de Anistia para não enfrentar conflitos de interesses nas negociações.³⁴³

O prédio centenário oferecido pela UFMG para abrigar o memorial havia sido o colégio de aplicação da universidade, por isso é chamado de Coleginho. Quando as obras para o memorial iniciaram, descobriram um grave problema estrutural no prédio, tendo considerado até mesmo a demolição e reconstrução de uma réplica, porém sendo tombado como patrimônio municipal, essa opção foi descartada. Assim, deram continuidade às obras do prédio anexo e da praça comunitária, mas no prédio principal permaneceu paralisado. Em virtude disso, a data de conclusão inicialmente em 2010, foi adiada quatro vezes e, em 2016, as obras foram interrompidas por falta de repasse de verbas.

Em dezembro de 2017, a Polícia Federal iniciou uma investigação para apurar um suposto desvio de verbas de aproximadamente R\$ 4 milhões na construção do memorial. A operação batizada de “Esperança Equilibrista” – em alusão à canção de João Bosco e Aldir Blanc, “O bêbado e a equilibrista” – cumpriu mandados de busca e apreensão e de condução coercitiva contra servidores da universidade, sendo duramente criticada por dezenas de entidades e personalidades. A ação gerou

³⁴² ABRÃO, Paulo Abrão Pires Junior (depoimento), p. 38.

³⁴³ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 98.

uma série de manifestações de repúdio à investigação e de apoio aos servidores, especialmente à reitora, Sandra Almeida.³⁴⁴

Como já mencionado, em 2019 a ministra Damares anunciou que o governo federal não concluirá a construção do memorial em razão da falta de verbas, mas a parte já concluída deve ser encaminhada para outra função. Na mesma ocasião, a ministra destacou que a Comissão de Anistia orientará seus trabalhos a outras prioridades, como finalizar a apreciação dos requerimentos ainda em análise.³⁴⁵ Um mês depois, ao ser questionado pelo Ministério Público Federal (MPF), o MMFDH argumentou que um Memorial da Anistia seria contraditório, pois anistia significaria “esquecimento”. Assim, “um Memorial da Anistia seria algo como o Memorial do Esquecimento”.³⁴⁶

Já em 2020, o MPF de Minas Gerais solicitou o arquivamento dos inquéritos policial e civil público por falta de provas e por não encontrarem indícios de improbidade administrativa.³⁴⁷ Ainda assim, o governo federal concluiu que a UFMG não entregou nenhum dos resultados previstos e, portanto, a universidade deveria ressarcir os R\$ 28,8 milhões empregados na obra – a cobrança foi por via administrativa, logo não tendo vínculo com a investigação da Polícia Federal.³⁴⁸ Até a conclusão dessa pesquisa, o arquivamento do processo não foi homologado.

3.7.3 Clínicas do Testemunho

O projeto Clínicas do Testemunho nasceu de uma demanda dos atingidos políticos por acompanhamento clínico-psicológico, somado à atuação de psicólogos e psiquiatras interessados em lidar com os efeitos emocionais da violência do Estado. No primeiro edital de chamada pública do projeto, a justificativa centrou-se na continuidade desses efeitos no psiquismo das vítimas, de

³⁴⁴ UFMG, Conselho Universitário manifesta inequívoco apoio à reitora e a ex-dirigentes da UFMG, **Comunicação oficial**, 2021; G1 MG, Operação da PF apura suspeita de desvio de recursos na construção do Memorial da Anistia, em Belo Horizonte, **G1**, 2017.

³⁴⁵ RODRIGUES, Damares diz que governo cancelará construção do Memorial da Anistia.

³⁴⁶ BERGAMO, Mônica, Damares diz não ter “dever algum” de custear construção de Memorial da Anistia, **Folha de São Paulo**, 2019.

³⁴⁷ PIMENTEL, Thaís, Por falta de provas, MPF arquiva inquéritos que investigavam irregularidades em obras do Memorial da Anistia, em BH, **G1**, 2020.

³⁴⁸ ESTADÃO CONTEÚDO, Governo cobra R\$ 29 mi por Memorial da Anistia em MG, **Metrópoles**, 2020.

modo a afetar os seus descendentes e o não reconhecimento dos danos cometidos pelo Estado.³⁴⁹ No contexto da preparação dos processos a serem enviados à Comissão de Reparação do Estado do Rio de Janeiro, que esteve ativa oficialmente entre os anos 2004 a 2013,³⁵⁰ o atingidos políticos perceberam a necessidade de ampliar a compreensão da reparação para além da indenização financeira – que também era necessária já que projetos de vida foram interrompidos.³⁵¹ Essa nova compreensão foi influenciada pelo contato com os movimentos latino-americanos de memória, verdade e justiça, sendo inserida paulatinamente entre os grupos que usavam a sede do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ (GTNM) para elaboração dos requerimentos a serem enviados à comissão de reparação.

Havia muita dificuldade em compor os requerimentos por parte dos atingidos do Rio de Janeiro porque era necessário apresentar não só os dados de tortura, como também os locais onde ocorreram e indicar os agentes públicos que praticaram.³⁵² O processo de rememoração para composição do pedido gerava insegurança e afetava emocionalmente os requerentes, segundo Vera Vital Brasil, nesse momento perceberam a necessidade de formar um espaço de suporte a essas pessoas.³⁵³ Assim, em 2006, foi criado o Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro por iniciativa da equipe clínico-política que atuava com o GTNM. Reunindo 25 entidades da sociedade civil carioca, o propósito inicial do Fórum consistia em criar um espaço de apoio para a montagem dos requerimentos e, especialmente, de discutir o direito à memória. Vera comenta que o Fórum se tornou um “espaço coletivo de troca” no qual puderam promover a abrangência da reparação: “Porque fomos nós que fomos introduzindo a importância da memória. Porque a rede só tinha discutido, até então, o direito ao ressarcimento da reparação econômica. O foco era econômico, e nós introduzimos o foco da memória, como um legado”.³⁵⁴ Avalia que a “importância desse movimento foi justamente ampliar a discussão para

³⁴⁹ CORSINI, Cristiana Figueiredo, **As Clínicas do Testemunho em interface com o trauma, a memória e a reparação simbólica**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 71–72.

³⁵⁰ Criada pela Lei Estadual Nº3.744 em 2001, a comissão somente iniciou seus trabalhos em 2004, tendo períodos de interrupção até 2013.

³⁵¹ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 116.

³⁵² VITAL BRASIL, **VERA LUCIA CARNEIRO, Vera Vital Brasil (depoimento)**, p. 18.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 118.

outras dimensões da reparação que não sejam somente a econômica, com a qual o governo brasileiro durante muitos anos se pautou”.³⁵⁵

Embora o foco desse estudo seja a formulação de políticas públicas de memória no âmbito do Executivo federal, é importante mencionar que a pressão exercida pelos movimentos de atingidos políticos ocorreu – e ainda ocorre – em todas as esferas públicas. Um bom exemplo de pressão direta foi a mobilização em torno da criação e reativação da Comissão de Reparação do Estado do Rio de Janeiro, em que os grupos faziam protestos recorrentes em frente ao Palácio Guanabara. Vera Vital Brasil comenta que num evento público, a ex-presca política Ana Bursztyn Miranda acessa diretamente o então governador Sérgio Cabral e cobra-o publicamente a reativação da Comissão de Reparação:

Aí a Ana chega para o Cabral, diz: “Senhor governador, estamos aqui esperando tantos anos, protocolamos, fizemos...”. Aí, vira-se o Cabral e diz assim: “Secretária [Benedita da Silva], qual é o problema?”, pergunta alguma coisa para ela. Ela disse assim: “Nenhum”. “Então, pronto, já está resolvido”. Assinou. Assim, gente! Assim! Não adianta papel, não adiantava nada; era a abordagem direta, corporal. É impressionante!³⁵⁶

Por mais de uma década, o GTNM manteve um projeto de atendimento médico-psicológico a pessoas vítimas de violência do Estado sob financiamento do IRCT [*International Rehabilitation Council for Torture Victims*]. Em 2010, o grupo optou por finalizar o projeto por conta das exigências cada vez mais complexas para conseguir o financiamento e, coincidentemente, por conflitos internos, Vera e outros psicólogos e psiquiatras integrantes da equipe clínico-política decidiram pelo desligamento da entidade.³⁵⁷ Nesse contexto, a urgência da elaboração de um projeto de assistência e escuta aos atingidos políticos ficou mais evidente. Durante as reuniões do Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro, os participantes espontaneamente passaram a usar esse espaço como um lugar seguro de fala, criando uma nova demanda ali. Assim, os grupos de anistiados, anistiandos e demais atingidos criaram o Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça,³⁵⁸ cujo

³⁵⁵ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, *Vera Vital Brasil (depoimento)*, p. 19.

³⁵⁶ VITAL BRASIL, *Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)*, p. 91.

³⁵⁷ VITAL BRASIL, *Vera Vital Brasil (depoimento)*.

³⁵⁸ O coletivo era composto por diversas entidades vinculadas à promoção e defesa dos direitos humanos, tais como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), a Associação Nacional dos Anistiados Políticos Aposentados e Pensionistas (ANAPAP), a Casa da América Latina, a União de Mobilização Nacional pela Anistia (UMNA), e outras.

propósito era promover um acompanhamento da instalação da Comissão Nacional da Verdade. Porém, era preciso ainda ter um dispositivo para dar conta da dimensão do testemunho tão iminente naquele momento. Entre as discussões acerca do que esperavam da Comissão da Verdade, surgiu em meio aos participantes uma necessidade de narrar as suas experiências. Desse modo, Vera convocou seus antigos colegas da equipe clínico-política para acompanhar a atuação o Coletivo com um “dispositivo de escuta dessas testemunhas uma vez por mês”.³⁵⁹ A equipe clínico-política que atuava junto com o GTNM percebeu a oportunidade de formalizar um projeto para atendimento psicológico aos atingidos pela repressão do Estado: esse foi o embrião do projeto Clínicas do Testemunho.

Nesse ínterim, a equipe percebeu que havia “algumas manifestações de abertura para eles”³⁶⁰ por parte do Estado, tendo então surgido um interesse em “provocar” a SEDH. Em uma visita ao Rio de Janeiro, Vannuchi recebeu Vera, Eduardo Passos e Tânia Kolker para conversar a respeito da iniciativa de atender os atingidos políticos e, especialmente, para capacitação de profissionais da área *psi* para tratar de pessoas vítimas de violência do Estado, ao passo que Vannuchi teria indicado que escrevessem a proposta e enviassem para a Coordenação de Combate à Tortura.³⁶¹ Em seguida, Vera e Tânia Kolker foram convidadas por Dodora Arantes [Maria Auxiliadora de Almeida Cunha Arantes] para participar do Seminário Nacional sobre a Tortura pela SEDH. A equipe viu nessa ocasião uma oportunidade para “provocar o Estado”³⁶² e enviaram o projeto à secretaria. Esse primeiro projeto era em parceria com a Coordenação de Saúde Mental da cidade do Rio de Janeiro, sob comando de Pilar Belmonte, cujo propósito era oferecer a capacitação aos profissionais da rede pública de saúde mental do município.

Vannuchi teria recebido o projeto com entusiasmo, porém por conta da morosidade burocrática não foi possível que o ministro aprovasse o texto final ainda durante sua gestão.³⁶³ Inicialmente, havia sido entregue através de Nilda Turra que à época era coordenadora-geral de Proteção a Testemunhas da SEDH. Turra já conhecia o trabalho da equipe especialmente porque Vera contribuiu com uma

³⁵⁹ VITAL BRASIL, **Vera Vital Brasil (depoimento)**.

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 79.

consultoria para o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita). No entanto, quando Maria do Rosário assumiu a SEDH no lugar de Vannuchi, “mudou toda a configuração, o público-alvo da secretaria, a proposta etc. e tal., então não seguiu”.³⁶⁴ Turra saiu dessa função durante a mudança dos quadros, fazendo com o que o projeto ficasse estagnado. No lugar de Turra, entrou a advogada Luciana Garcia, conhecida por sua passagem pela ONG Justiça Global, o que gerou expectativas da continuidade do projeto. Todavia, a equipe percebeu que não havia interesse por parte da gestão de Maria do Rosário.

Paralelamente à atuação junto à SEDH, o grupo levou a demanda pelo acompanhamento clínico-psicológico a membros da Comissão de Anistia. Em 2011, Vera é convidada de última hora a participar de um evento acadêmico no Instituto de Filosofia e Ciências sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre a comissão da verdade em que estava presente também o Paulo Abrão, presidente da CA, e aproveita essa oportunidade para pressioná-lo a respeito da necessidade de uma reparação que atuasse no âmbito psicológico. Vera teria dito que, em sua avaliação, “o Estado brasileiro está devedor dessa vertente de reparação”,³⁶⁵ sobretudo porque a sentença da Corte Interamericana no caso Gomes Lund exigia ao Estado brasileiro que se comprometesse com atendimento psicossocial aos atingidos políticos;³⁶⁶ ao passo que Abrão respondera para que ela fizesse um artigo para iniciar a reflexão a respeito. No ano seguinte, no Seminário da Rede Latino-Americana Memória Verdade e Justiça, evento realizado com apoio da Comissão de Anistia no Rio Grande do Sul, encontraram-se novamente e foi a vez de Abrão cobrar-lhe o artigo. Vera avalia que esses seminários e congressos foram importantes para que se fizesse uma cobrança pública ao Estado: “A gente ia se encontrando e ia cobrando, cobrando daqui, cobrando de lá, cobrando do secretário, e isso foi ganhando fôlego”.³⁶⁷

A advogada Rita Sipahi, ex-perseguida política e à época conselheira da Comissão de Anistia, procurou Vera Vital Brasil após a sessão que lhe concedeu a anistia para tratar da importância de ter assistência aos testemunhos. Naquele momento, no entanto, não foi possível dar continuidade à conversa e, um tempo

³⁶⁴ VITAL BRASIL, **Vera Vital Brasil (depoimento)**.

³⁶⁵ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 82.

³⁶⁶ VITAL BRASIL, **Vera Vital Brasil (depoimento)**.

³⁶⁷ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 82.

depois, Dodora Arantes, amiga de ambas, teria contatado Vera com a seguinte notícia: “Olha, talvez haja essa possibilidade. A Rita disse que deu um toque no Paulo Abrão. Acho que talvez possa ser possível. Vamos conversar”.³⁶⁸

Novamente entra em cena Dodora Arantes que, junto com Sipahi, se entusiasmou com a proposta do atendimento clínico às vítimas de tortura. Sipahi teria conversado com Abrão e decidiram fazer uma reunião em São Paulo após uma sessão da Caravana da Anistia em homenagem às mulheres. No dia 09 de março de 2012, ocorreu o encontro na casa do psiquiatra Antônio Carlos Cesarino, em que estavam presentes Paulo Abrão, Marcelo Torelly, Beatriz Vannuchi, Dodora, Rita, Tânia Kolker, Vera e outros. Em seguida, Abrão pediu à Vera que indicasse alguns psicólogos e psicanalistas latino-americanos para compor um seminário na PUC-Rio, cujas indicações foram: Osvaldo Saidón, Maricel Robaina e Fabiana Rousseaux. O propósito desse evento teria sido a reunião de informações para posterior elaboração de um edital que, até então, não estava claro de como funcionaria, mas, de todo modo, “o pessoal da Comissão de Anistia já estava lá nos ouvindo. Por quê? Queria levantar subsídios para um edital. Então fizeram um edital”.³⁶⁹ Assim, articularam grupos de profissionais da área *psi* e de defesa dos direitos humanos em torno dessa temática, pois “enquanto o Estado estava se aproximando dessa perspectiva, nós da equipe aqui do Rio não perdemos tempo, no sentido de mobilizar alguns setores”.³⁷⁰

As diretrizes para elaboração do edital para o Clínicas foram delineadas durante o evento realizado na PUC-Rio, no qual foram determinados os três componentes: “a atenção, a capacitação e o levantamento de subsídios para a criação de uma política pública de caráter nacional”.³⁷¹ No primeiro edital, foram aprovados quatro projetos no âmbito do Clínicas do Testemunho, sendo que o grupo do Rio de Janeiro inseriu além dos eixos básicos o acompanhamento de testemunhos, pois essa questão já se via presente entre a equipe.³⁷²

Portanto, visando garantir uma reparação integral, isto é, complementar as dimensões financeira, moral e simbólica que estavam em curso, a Comissão

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 144.

³⁶⁹ VITAL BRASIL, Vera Vital Brasil (depoimento).

³⁷⁰ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 86.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 145.

³⁷² VITAL BRASIL, Vera Vital Brasil (depoimento).

instituiu o projeto Clínicas do Testemunho que visava criar espaços de apoio e atenção às vítimas da violência do Estado durante a ditadura, por meio de editais à sociedade civil para formação de núcleos de atenção psicológica. Segundo o Relatório Anual da CA de 2012, “a ação se fundamenta na ideia segundo a qual o atendimento a vítimas de violência requer especificidades na medida em que há sempre o perigo de se estimular a (re)vitimização daquela pessoa que foi violada”.³⁷³ As cinco clínicas construídas entre 2012 a 2014 capacitaram mais de 600 profissionais e proporcionaram mais de 4 mil atendimentos terapêuticos, além de eventos de divulgação.³⁷⁴ O projeto Clínicas também ofereceu à Comissão de Anistia um trabalho com os seus funcionários e servidores de modo a fazê-los compreender a necessidade de cuidado com os atingidos. Por um lado, as equipes eram orientadas a terem mais solicitude e cautela mesmo durante as ações mais burocráticas; por outro, também eram ouvidos e recebiam assistência: “Isso ameniza a força da violência que é depositada no outro, na escuta do outro”.³⁷⁵

As relações pessoais e políticas estão imbricadas nas trajetórias dos militantes de modo a implicar na forma de interferência (ou não) nas ações públicas. No final de 2014, as equipes do Clínicas haviam feito um termo aditivo com a Comissão de Anistia para estender o projeto por mais um semestre. Próximo às eleições presidenciais do mesmo ano, receberam a notícia de que não havia confirmação se o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, iria assinar a prorrogação do projeto. No clima de incertezas às vésperas das eleições, a reeleição de Dilma Rousseff ainda não havia sido concretizada e isso impactava nas decisões. Essa situação causou desconforto entre a equipe e os pacientes, já que esperavam a continuidade do trabalho até o meio de 2015. “Mas, como os pacientes também são pessoas que já tinham uma militância política, coisa e tal, começaram a se movimentar”,³⁷⁶ explicou Vera ao comentar que seus pacientes se articularam para escrever uma carta ao ministro que fora entregue pessoalmente por Jane de Alencar, ex-presença política atendida pelo projeto. Cardozo recebeu a carta e assinou o termo aditivo para prorrogação dos trabalhos do Clínicas para 2015, tendo ainda mais um edital

³⁷³ BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Relatório Anual Comissão de Anistia 2012**, p. 31.

³⁷⁴ BRASIL; COMISSÃO DE ANISTIA, **Relatório anual Comissão de Anistia 2014**, Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016, p. 49.

³⁷⁵ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 164.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 100.

aprovado em para 2016 com a Comissão de Anistia. Nesse segundo edital, ampliou-se também o público-alvo do projeto que inicialmente era apenas os anistiados e seus familiares, passando então para os chamados “anistiandos”. Essa categoria seria composta por atingidos políticos que pleiteavam anistia, mas seus processos ainda estavam em tramitação na Comissão.

No final de 2015, a crise econômica e política já tinha se instalado no país e algumas medidas de contenção de gastos foram colocadas em prática pelo governo Dilma. Dentro desse contexto, o valor disponibilizado para a continuidade dos trabalhos do Clínicas para 2016 foi consideravelmente reduzido, de modo que foi necessário buscar recursos extras. A Comissão de Anistia realizou um acordo de cooperação técnica com o *British Council* para execução de um edital do projeto Clínicas voltado para capacitação de profissionais *psi* através do Newton Fund.³⁷⁷⁻

378

3.8

Política Nacional de Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política

Em 22 de abril de 2016, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 1 da Comissão de Anistia que estabelecia “as ações do programa de reparação e memória, que integram a política nacional de promoção da justiça de transição e da anistia política”.³⁷⁹ Esta resolução resultou das deliberações da sessão plenária do Conselho da Comissão, realizada em 1º de abril de 2016. Para contextualizar, é importante lembrar que duas semanas antes, em 12 de março, iniciou-se o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e seu vice, Michel Temer, assumiu interinamente a presidência até 31 de agosto do mesmo ano, quando ocupou o cargo em definitivo.

Nesta resolução, assinada por Paulo Abrão, os projetos formulados e executados pela Comissão são apresentados como ações do Programa de Reparação e Memória, integrantes da Política Nacional de Promoção da Justiça de Transição

³⁷⁷ Ver mais em: <https://www.britishcouncil.org.br/newton-fund/chamadas/clinicas-do-testemunho-2015-2016>

³⁷⁸ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 146.

³⁷⁹ Resolução nº 1, de 20 de abril de 2016. Ministério da Justiça/Comissão de Anistia. DOU, ed. 76, seção 1, pág. 78.

e Anistia Política. As ações listadas são: i) Marcas da Memória; ii) Caravanas da Anistia; iii) Clínicas do Testemunho; iv) Ações educativas para a memória e a verdade; v) Revista Anistia Política e Justiça de Transição; vi) Laboratório de Tecnologia para pesquisa em Memória e Direitos Humanos; vii) Medalha “Nunca Mais”; viii) Rede Latino-americana de Justiça de Transição; ix) Memorial da Anistia Política do Brasil; x) Cooperação internacional.

A primeira referência a essa política nacional está no relatório de atividades do plano plurianual de 2012-2015, ano-base 2013,³⁸⁰ embora apareça nos relatórios anuais de atividades da Comissão de Anistia dos anos 2011 a 2014 – estes, no entanto, foram elaborados em 2014, portanto a primeira menção à Política Nacional de Promoção de Justiça de Transição e Anistia Política encontrada ao longo desta pesquisa permanece a do plano plurianual. É curioso que esse programa só tenha sido publicado formalmente no Diário Oficial em 2016, logo após o início do processo de impeachment da presidenta Dilma, apesar de configurar como uma série de ações que a Comissão já punha em prática ao menos desde 2008.

Nesse momento é possível observar os efeitos da crise política e econômica iniciada em 2015 que resultou no impeachment e, com isso, os primeiros sinais de desmobilização dos programas de promoção de justiça de transição executados pela Comissão de Anistia. Como já comentado, quando Temer assumiu definitivamente o cargo de presidente, o seu ministro da Justiça, Alexandre de Moraes (hoje ministro do STF), interferiu na composição da Comissão e foram trocados 19 de seus 25 membros. No mesmo mês, Paulo Abrão assumiu o cargo de secretário-executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OAE).

Por fim, permanecem algumas indagações. A primeira delas: a Comissão publicou a referida Resolução nº 1 buscando consolidar suas ações como uma política de Estado na expectativa de piora no cenário político brasileiro? Supomos que sim. Desde o final de 2012 que a Comissão enfrentava a diminuição do seu orçamento, de modo que em 2014, a verba se fixou em 56% a menos do que em 2011.³⁸¹ No mesmo ano, os editais do projeto Marcas da Memória foram suspensos

³⁸⁰ BRASIL; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS, **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013**, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.

³⁸¹ ROSA, **A política de reparação constitucional brasileira: uma análise da efetividade da transição democrática a partir da Comissão de Anistia**, p. 62.

e, durante todo o ano de 2016, somente uma Caravana foi realizada. Dessa forma, conclui-se que o cenário pouco favorável às medidas de justiça de transição já estava em construção ao final de 2014 em virtude da crise política que, coincidentemente, eclodiu junto à entrega do relatório final da CNV. Encerrando, portanto, a fase anamnésica³⁸² na qual o país esteve imerso entre 2007 e 2014.

Ainda assim seria adequado dizer que as medidas da Comissão nesse período se configuraram numa política pública de memória e verdade? Considerando a distinção entre política e medida de memória desenhada por Caroline Bauer em que políticas seriam ações complexas, correspondentes e complementares entre si, voltadas para lidar com a temática, enquanto medidas seriam ações isoladas,³⁸³ entende-se que entre 2007 e 2014 a Comissão de Anistia elaborou e gerenciou uma política pública de memória com ações complementares entre si, com um evidente componente educativo.

Todavia, ainda que tenha havido esse ponto de inflexão nas políticas de promoção de memória e verdade – sem justiça –, e embora que tenha havido um esforço de publicização por parte da Comissão após ter trazido para si a incumbência de “formular e promover ações e projetos sobre reparação e memória”,³⁸⁴ a política de reparação manteve a questão individualizada³⁸⁵ ao sujeito atingido (como previsto na lei nº 10.559) e as ações de promoção de memória não ultrapassaram os portões das universidades e entidades de defesa de direitos humanos – em vista da política pública de silenciamento. Como aponta Gisele Lecker de Almeida, para que a sociedade brasileira seja alcançada pelas iniciativas concernente à herança ditatorial, é necessário que haja um amplo processo “envolvendo mais sensibilidade histórica e contextual em um diálogo aberto entre a diversidade de vozes existentes e experiências do passado” (tradução livre).³⁸⁶

³⁸² Ver Capítulo 1.

³⁸³ BAUER, **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**, p. 414.

³⁸⁴ Art. 5º do Decreto nº 8.031, de 20 de junho de 2013, em alteração ao Art. 7º, inciso III, Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.

³⁸⁵ MEZAROBBA, **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**, p. 308.

³⁸⁶ “The initiatives concerning the legacies of dictatorship established by the executive branch of the government have not been successful in reaching out across the Brazilian society, articulating a public memory for the whole society and expanding a sense of ownership for the past and shared responsibility for the perpetuation of its legacies. For this to happen, and to promote the restoration of relations within and across communities from all sectors of the population, a wider process is

Pois, como afirmado por Rebecca J. Atencio, não foi a apatia da sociedade para esta temática a raiz da pouca presença de mecanismos oficiais voltados para tal e, sim, a sociedade tornou-se apática justamente pela ausência de iniciativas oficiais para encorajar e organizar a cultura de memória e direitos humanos no país durante os primeiros vinte anos da democratização.³⁸⁷

needed, involving more historical and context-sensitivity in an open dialogue among the existing diversity of voices and experiences of the past. The challenge is to divert Brazil to a future that is fundamentally different from its past – so that ‘never again’ ceases to be always the same”. ALMEIDA, Gisele Iecker de, **The discursive construction of the past: initiatives concerning the legacies of dictatorship in Brazil (1995-2016)**, Tese de doutorado, Ghent University, Gante (Bélgica), 2019, p. 251.

³⁸⁷ ATENCIO, **Memory’s Turn**, p. 19.

4

Política pública de memória no Brasil: é possível enfrentar o silenciamento?

4.1.

Introdução

A Lei de Anistia orientou todo o processo de acerto de contas com o passado autoritário e a maneira com que o país lidou – e ainda lida – com o legado desse período, conforme apresentamos no capítulo segundo. Nas próximas páginas veremos o que constitui uma política pública de memória, se é possível afirmar que houve no Brasil uma política pública voltada para o tratamento do passado dentro desses termos e como as iniciativas de memória enfrentaram o silenciamento imposto pelos limites da anistia e das forças políticas conservadoras. Os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) são o mote deste capítulo, pois embora não sejam uma política pública em si, são norteadores de políticas de direitos humanos. Focamos sobretudo no PNDH-3, cujo eixo orientador VI institucionalizou o direito à memória e à verdade como parte da política de direitos humanos do Brasil, aproximando o país da compreensão internacional. A elaboração do PNDH-3 foi palco de uma intensa disputa de narrativas a respeito do passado autoritário e de perspectivas de como lidar com o legado desse passado no processo de acerto de contas brasileiro. Esse conflito esteve evidente na proposta de criação da Comissão da Verdade não somente entre os movimentos sociais e representantes do Estado durante a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, mas também entre os próprios membros do governo, como o embate entre o ministro da Defesa, Nelson Jobim,¹ e Paulo Vannuchi,² secretário de Direitos Humanos.

¹ Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente em 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

² Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

Em seguida, abordaremos a condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Gomes Lund vs. Brasil*, movido pelos familiares dos mortos e desaparecidos da Guerrilha do Araguaia. A sentença da Corte IDH é um dos fatores conjunturais da criação da Comissão Nacional da Verdade e outros avanços na justiça de transição brasileira, tais como a organização do Grupo de Trabalho Justiça de Transição do Ministério Público Federal, ainda que haja outros pontos pendentes. Por fim, discutimos o papel da Comissão de Anistia como um instrumento formulador e executor de políticas e medidas de memória e o cumprimento (ou não) das ações programáticas designadas pelo PNDH-3 no eixo orientador referente ao direito à memória e à verdade.

4.2.

Memória como um direito: o direito à memória e à verdade

Conhecer, recuperar, refletir: esses são os termos que mais se destacam na discussão sobre direito à memória e à verdade. Trata-se do direito subjetivo de conhecer o passado da sociedade sobretudo a partir da liberdade de apurar, pesquisar e analisar os fatos passados, sejam quais forem. No debate sobre direitos humanos no Brasil, o direito à memória comumente surge associado ao direito à verdade e isso decorre devido a este se referir ao esclarecimento das circunstâncias nas quais ocorreram as violações de direitos humanos em contextos de violação sistemática por parte de Estados. Nesses casos, recorre-se ao direito à verdade para que tanto os crimes quanto os atingidos e perpetradores sejam conhecidos, enquanto o direito à memória pode ser entendido como um meio para dar conta da herança autoritária ao trabalhar a memória para que as cicatrizes sejam ressignificadas. Assim, no Brasil, os direitos à verdade e à memória são entendidos como um, pois possuem o mesmo propósito em si. É um direito que demanda um posicionamento ativo dos atores envolvidos. Exige ação do Estado na viabilização do acesso às informações necessárias para o conhecimento dos crimes de violação e na execução de programas que promovam a não aceitação da repetição das violações aos direitos humanos, tais como as ocorridas anteriormente. Dos atingidos, o direito à memória impele o constante engajamento, além da exposição do sofrimento vivido para que não ocorra novamente na sociedade.

O direito à verdade surgiu a partir da projeção internacional das demandas por verdade, coincidindo com a luta de familiares de desaparecidos políticos de diversas situações de pós-conflito e expandiu-se no decorrer do tempo para abarcar o direito a saber e esclarecer quaisquer violações a direitos humanos nesses contextos. Expandiu-se também para abarcar não só as vítimas e seus familiares, mas para o conhecimento de toda a sociedade sobre o passado; e, ainda, as obrigações em torno do direito à verdade também foram expandidas para além do dever de investigar as circunstâncias das violações e responsabilização, como o acesso a arquivos e proteção de testemunhas.³

Em 1997, a ONU reconheceu a existência do direito de saber a verdade sobre como e por que ocorreram as graves violações de direitos humanos no passado. Os Princípios Joinet,⁴ como ficaram conhecidos os princípios para proteção de direitos humanos pelo combate à impunidade, apontam duas dimensões do direito à verdade: individual, como o direito de saber as circunstâncias das mortes e desaparecimentos, e coletiva, pela obrigação do Estado de lembrar.⁵ Já em 2005, esses princípios foram revistos a pedido da Comissão de Direitos Humanos, cuja responsável, Diane Orentlicher, atualizou os princípios gerais a orientar os Estados para adotarem medidas eficazes contra a impunidade. Trata de comissões da verdade; abertura, preservação e livre consulta de arquivos da repressão;⁶ direito à reparação e garantias de não repetição etc. Os princípios destacados referem-se ao “*derecho a saber*”: o direito inalienável à verdade, o dever de recordar, o direito das vítimas a saber e as garantias para o efetivo direito ao saber.⁷

O direito de saber das vítimas surge em destaque no documento, pois afirma que, a despeito de ações que envolvam a justiça, os atingidos possuem o direito

³ MELO, Carolina Campos, **Nada além da verdade? A consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais**, Tese de doutorado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 69–73.

⁴ ONU, **E/CN.4/Sub.2/1997/20. Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión**, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: Comisión de Derechos Humanos, 1997.

⁵ MELO, **Nada além da verdade? A consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais**, p. 78.

⁶ Maneira pela qual são conhecidos os acervos de períodos ditatoriais.

⁷ ONU, **E/CN.4/2005/102/Add.1. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad**, Consejo Económico y Social: Comisión de Derechos Humanos, 2005.

imprescritível de conhecer a verdade sobre as circunstâncias das violações cometidas contra elas e o esclarecimento das mortes e dos desaparecimentos forçados. Ainda, cabe ao Estado assegurar que esses fatos sejam descortinados e garantir que o direito a conhecer o passado seja efetivo; para isso, o documento sugere que a criação de comissões da verdade pode beneficiar sociedades que tenham passado por violações sistemáticas aos direitos humanos. É imperativo ao Estado que preserve as provas das violações cometidas, bem como estimular o seu conhecimento para “preservar do esquecimento a memória coletiva e, em particular, evitar que surjam teses revisionistas e negacionistas” (tradução livre).⁸

Para rememorar, é preciso conhecer. A memória é ativa, é movimentação, ter acesso aos acontecimentos dolorosos do passado é fundamental para o seu exercício. Já o direito à memória e à verdade versa o esclarecimento das circunstâncias nas quais ocorreram os crimes de violação aos direitos humanos e aponta à necessidade de recordação desses fatos junto a um trabalho de elaboração para que a violência não volte a se repetir. Como comentam o ex-ministro da Justiça, Tarso Genro, e o ex-presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão: “O direito à memória é condição imprescindível para a manutenção do tecido social, caso contrário a sociedade repetirá obsessivamente o uso arbitrário da violência, pois ela não será reconhecida como tal”.⁹ Fabiana Santos Dantas faz uma abrangente discussão acerca do caráter fundamental da memória¹⁰ e aponta que não há uma diferença ontológica entre direitos humanos e direitos fundamentais, uma vez que remetem à garantia e defesa de uma vida digna aos indivíduos. Ambos buscam a igualdade e o respeito mútuo na sociedade por meio de ações garantidoras do Estado. Todavia, afora essa semelhança substancial, os direitos humanos e os fundamentais possuem algumas diferenças de forma. A primeira destacada por Dantas refere-se à forma de positivação dado que os direitos humanos são estabelecidos em dispositivos internacionais (como declarações, cartas e convenções), enquanto os direitos fundamentais são previstos no Direito Interno e normas constitucionais. Disso, decorre outra diferença que é o grau de concretude:

⁸ “Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas”. *Ibid.*, p. 7.

⁹ ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso, **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia**, Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 56.

¹⁰ DANTAS, Fabiana Santos, **Direito Fundamental à Memória**, Curitiba: Editora Juruá, 2010.

os direitos fundamentais, por constarem nas constituições, têm aplicabilidade mais direta e imediata que os direitos humanos, pois estes são considerados *soft law* por serem normas internacionais. Por fim, a autora realça que a diferença ou a igualdade entre ambos os direitos pode ser apenas uma questão de ênfase, uma vez que um e outro têm por função “servir de fronteira ao intolerável”.¹¹

Em sua análise, Dantas discorre sobre o que atribui “fundamentalidade” ao direito é a sua necessidade, assim o direito à memória é considerando fundamental conforme a memória em si é entendida como uma *necessidade fundamental*, e esse direito deve ser acolhido para que se preserve a dignidade humana.¹² A memória se estabelece como uma necessidade à medida que é compreendida como uma construção social coletiva,¹³ sendo formulada pela presença em grupos sociais. Considerando que a memória coletiva seria fruto das interações sociais, a manutenção dessa memória demanda a permanência das ligações entre os indivíduos que integram um grupo social. A inserção do sujeito no grupo repercute na própria memória individual, pois ao passo que se insere e interage com o grupo, suas memórias são recuperadas e, por conseguinte, mantém a memória coletiva ativa. Alguns dos pontos do direito à memória sublinhados pela autora concernem ao direito subjetivo de uma sociedade de conhecer e refletir sobre o seu passado, assim como poder pesquisar livremente a respeito. Comenta:

A História recente do Brasil é pródiga em violência contra os seus cidadãos, contra os valores da sociedade, contra as suas normas. Então, o direito fundamental à memória pode garantir que essas violações não caiam no esquecimento que leva à impunidade. A sociedade e os indivíduos que não têm acesso à verdade e experimentam a impunidade acabam por ver prejudicada a sua capacidade de percepção, de distinguir entre o certo e o errado, gerando a insegurança, incerteza, ansiedade e a perda da confiança que destroem a solidariedade social (BAEZA, 2005). Não é exatamente esse o diagnóstico da atual sociedade brasileira?¹⁴

Embora seja um texto de 2010, o trecho acima destacado permanece atual. O direito à memória tem valor sobretudo para que os crimes contra os direitos humanos não sejam esquecidos; esquecê-los é uma segunda violação. Atinge o indivíduo duplamente: no passado, onde as violações ocorreram, e no presente, onde essa memória é construída. Negar o acesso ao conhecimento do que se passou

¹¹ *Ibid.*, p. 32–33.

¹² *Ibid.*, p. 44.

¹³ HALBWACHS, A **memória coletiva**.

¹⁴ DANTAS, **Direito Fundamental à Memória**, p. 59.

garante não apenas a impunidade dos algozes – que estiveram ou não a mando do Estado –, mas também provoca um novo atentado à dignidade humana do atingido.

Importa ainda que há ao menos dois sujeitos titulares ao direito à memória: o atingido propriamente e as gerações futuras, mesclando assim o caráter individual referente à pessoa que sofreu a violação com o caráter coletivo referente às gerações que demandam o direito de conhecer e reivindicar esse passado. Ao atingido, a memória ajuda a enfrentar os traumas e as questões resultantes dos abusos cometidos; enquanto às gerações futuras, a memória contribui para interromper o processo de violação. O seu papel e sua relevância está em permitir justamente que aqueles que não viveram os acontecimentos possam demandar a sua não repetição. De acordo com Rogério Gesta Leal, é por conta da articulação entre passado e presente que a temática da memória adquire importância no que tange à busca por verdade e justiça nos casos de violações de direitos. Aponta que não obstante essa memória seja dolorosa, ela se insere como parte de políticas públicas para prevenir a repetição desses crimes e dismantelar as instituições (e instrumentos) que permitiram as arbitrariedades cometidas.¹⁵

Vale reforçar que o direito à memória não é somente a recordação, mas sim o exercício dessa memória através de (des)comemorações, memoriais, monumentos, entre outras formas, para que seja possível dar voz aos atingidos diretos e/ou indiretos, para que suas vidas não sejam silenciadas, suas trajetórias e lutas não sejam esquecidas. Como comenta Castor Ruiz:

A justiça ética requer a memória como condição necessária. A memória é o recurso que o injustiçado tem para fazer presente a injustiça do passado. A injustiça sempre remete a um passado como condição do presente justo. Os interesses dominantes da ordem vigente tendem a esquecer a injustiça do passado e suas vítimas, embora elas sejam a condição de possibilidade deste presente. O esquecimento é uma segunda injustiça, necessária para preservação da estabilidade da ordem. O esquecimento possibilita que se perpetue a injustiça do passado, ignorando suas consequências no presente. Esquecer é, também, a condição necessária para repetir a barbárie. O que nos leva a recordar a máxima de que toda barbárie se executa como tragédia e se repete como comédia. Contrariando o esquecimento da ordem, a verdadeira justiça no presente requisita a memória do acontecido. Sem a memória, a injustiça cai no esquecimento e com ela a vítima sobre uma segunda injustiça, a injustiça do olvido.¹⁶

¹⁵ LEAL, Rogério Gesta, A memória como direito fundamental civil e político: qual o caminho brasileiro?, in: LEAL, Rogério Gesta (Org.), **Verdade, memória e justiça: um debate necessário**, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012, p. 16.

¹⁶ RUIZ, Castor Bartolomé (Org.), **Justiça e Memória: para uma crítica ética da violência**, São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009, p. 12.

4.3. Programas Nacionais de Direitos Humanos

Uma das grandes atribuições dos Programas Nacionais de Direitos Humanos foi justamente conferir o caráter de política pública à promoção e preservação dos direitos humanos. Seguindo as recomendações da Carta de Viena (1993) da qual o Brasil é signatário, o país passou a tratar as questões de direitos humanos como um problema social e político a ser solucionado de maneira ampla, envolvendo vários setores da sociedade, estruturando e mantendo na agenda governamental. O documento apontou a necessidade de criar políticas públicas de direitos humanos com o propósito de garantir as vias democráticas e, principalmente, assegurar a dignidade humana a todos universalmente. Assim, na esteira dessa discussão, em resposta à Conferência Mundial de Direitos Humanos e à Carta de Viena, o Brasil lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1) em 1996 – o terceiro do mundo, sendo o primeiro da América Latina¹⁷ – que deu origem à Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), criada no ano seguinte, a fim de acompanhar a execução e monitoramento das ações do programa. José Gregori,¹⁸ ex-chefe de gabinete do ministro da Justiça e primeiro a ocupar o posto de secretário de direitos humanos, comenta em seu depoimento que a inclinação para criar o primeiro PNDH veio após a boa recepção à Lei de Mortos e Desaparecidos (nº 9.140/95), que acelerou o processo de feitura do plano. Junto a Gregori, estiveram à frente Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo Mesquita¹⁹ que elaboraram a primeira estrutura do plano. Tendo estabelecido a composição, Gregori comenta que saiu em caminhada pelo país “convocando os setores abrangidos, para saber o que a gente tinha colocado e o que a gente tinha deixado de colocar”.²⁰

¹⁷ É importante destacar que somente após o início do processo de redemocratização que o Brasil passou a ratificar os tratados internacionais de direitos humanos, começando pela Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, em 1989.

¹⁸ José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB, Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

¹⁹ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 247.

²⁰ *Ibid.*, p. 248.

Segundo Pinheiro,²¹ que posteriormente assumiu o cargo de secretário de direitos humanos, o presidente Fernando Henrique tinha uma larga compreensão dos direitos humanos e, por isso, não precisava de uma negociação intensa entre a secretaria e a presidência: “O Fernando topava tudo. O Fernando não precisava ser convencido, isso era a grande vantagem”.²² Assim, quando Pinheiro e Gregori levaram a proposta da criação do PNDH-1 ao presidente, foi prontamente aceita. E para a execução do projeto, fizeram consultas públicas em vários estados da federação, junto com alguns pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP), fundado por Pinheiro. Inclusive, ele acredita que os primeiros programas não tiveram uma repercussão negativa porque o presidente Fernando Henrique sabia como transitar entre os diversos atores presentes naquele momento, sobretudo sua articulação com os políticos chamados de “fisiológicos”.²³

Como relator do projeto, Pinheiro pondera que o programa não foi “resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados”,²⁴ contou com a colaboração de ONGs, universidades e centros de pesquisa, além de seis seminários regionais em que participaram 210 entidades. Ele afirma ainda que “ficou evidente, desde o primeiro instante, que não se tratava de um contrato de confiança entre Estado e ONGs, mas de um projeto de parceria no qual a autonomia da sociedade civil é condição necessária”.²⁵ No entanto, a ativista Cecília Coimbra²⁶ reflete que, apesar das declarações de Pinheiro de que as organizações da sociedade civil foram ouvidas no momento da elaboração do primeiro PNDH, o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM) não teve nenhuma participação nas discussões.²⁷ A participação dos

²¹ Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

²² PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 59.

²³ *Ibid.*, p. 67.

²⁴ PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA, Paulo de, Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas, *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 117–134, 1997, p. 117.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presa política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

²⁷ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 108.

movimentos civis na elaboração dos PNDH se intensificou somente quando da construção do terceiro:

Porque o primeiro foi realmente fechado. O segundo, já teve conferências, mas não com tanta participação assim. O terceiro, efetivamente, teve conferências – estaduais, nós participamos das estaduais, e convocamos inclusive: vamos participar, vamos; então vamos para Brasília.²⁸

O novo entendimento dos direitos humanos surgido com a sua internacionalização e ratificado pela Carta de Viena também está presente no PNDH-1 já em seu início: “Todos, enquanto pessoas, devem ser respeitados, e sua integridade física protegida e assegurada”, “[os direitos humanos] são aqueles direitos que garantem existência digna a qualquer pessoa” e “é justamente quando a sociedade se conscientiza dos seus direitos e exige que estes sejam respeitados que se fortalecem a Democracia e o Estado de Direito”.²⁹ A partir desses trechos, nota-se a presença dos princípios de universalidade e indivisibilidade, e da dignidade da pessoa humana, bem como da obrigação assumida pelo Estado em proteger e assegurar os direitos. Ainda, não menos importante, o entendimento de que o Estado Democrático de Direito só é alcançado à medida que a sociedade se torne consciente dos seus direitos e seja mobilizada social e politicamente.

O prefácio do PNDH-1 é assinado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso – ele próprio um atingido pela ditadura civil-militar – cuja pauta de direitos humanos é apontada claramente como política de governo. Pinheiro³⁰ comenta que, ao assumir esse compromisso, o governo brasileiro também declara a obrigação do Estado com a nova concepção de direitos humanos, sobretudo tangente à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais junto aos direitos políticos e civis. Um dos efeitos positivos do PNDH-1 como política de governo foi a criação da SNDH para acompanhar a execução e o monitoramento do programa que, por sua vez, estimulou o surgimento de órgãos de acompanhamento e promoção de políticas de direitos humanos nas esferas municipais e estaduais.

Esses avanços certamente não partiram apenas no governo federal, foi fruto de muita mobilização grupos e entidades sociais de defesa de direitos humanos em

²⁸ *Ibid.*

²⁹ BRASIL, **Programa Nacional de Direitos Humanos**, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996, p. 7–8.

³⁰ PINHEIRO; MESQUITA, Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas, p. 123.

demanda pelo alargamento dos direitos e sua aplicação na sociedade. Segundo Jussara Reis Prá, esse aumento de busca por direitos teve como resultado a institucionalização de instâncias da administração pública direcionada à elaboração e implementação de políticas públicas de direitos humanos, como o surgimento da SNDH e similares nas diversas instâncias governamentais:³¹

Isso permitiu modificar as percepções acerca das políticas públicas, que puderam ser entendidas como: a) linhas de ação coletiva que concretizam direitos declarados e garantidos em lei (Pereira, 1994); e b) resultado de um ‘conjunto de processos mediante os quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em tema de decisão das autoridades públicas’ (Guzmán, Lerda e Salazar, 1994, p.1).³²

Enquanto o primeiro plano de ação dedicou-se à consumação de direitos civis e políticos e, em 2002 o segundo PNDH, além de atualizar, inseriu os direitos econômicos, sociais e culturais. O PNDH-2 seria uma atualização do primeiro programa, cujo processo de revisão iniciou-se no segundo semestre de 2000 e foi lançado em março de 2002, sendo, portanto, uma agenda para o próximo governo, contendo inclusive sugestões para sua incorporação ao Plano Plurianual (2004-2007).³³ Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para o mandato de 2003 a 2006, pelo Partido dos Trabalhadores, levando consigo uma série de expectativas da sociedade civil, dado o histórico popular do partido.

Em seu depoimento, Glenda Mezarobba³⁴ chama atenção para a continuidade das políticas de direitos humanos desenvolvidas a partir do primeiro governo de Fernando Henrique: “É uma continuidade, não há ruptura. Isso é claramente uma política de Estado em consonância”.³⁵ Avalia que parte dessa continuidade foi possível primeiramente porque os agentes políticos que ocuparam esse espaço são ainda muito próximos, como Paulo Vannuchi e Paulo Sérgio Pinheiro; além disso, discorre que a pasta dos Direitos Humanos não recebia muita atenção dos partidos mais fisiológicos que tendiam a preferir ministérios com poderes de infraestrutura. Assim, durante boa parte da Nova República, foi possível manter uma política de Estado de direitos humanos. Pinheiro vai mais além em sua entrevista, para ele,

³¹ PRÁ, Políticas públicas, direitos humanos e capital social, p. 184.

³² *Ibid.*

³³ ALMEIDA, Wellington Lourenço de, A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula, **Rev. katálysis**, v. 14, n. 2, p. 230–238, 2011, p. 234.

³⁴ Glenda Mezarobba, jornalista, cientista política, participou da formulação do anteprojeto de lei que deu origem à CNV, bem como coordenou o grupo de trabalho Ditadura e Gênero na Comissão. É conselheira do Instituto Vladimir Herzog.

³⁵ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

havia uma continuidade das políticas de direitos humanos entre os governos democráticos, citando até o presidente Sarney, que assinou os tratados de direitos civis e políticos, bem como o pacto contra a tortura em 1989. Comenta, por exemplo, que no governo de Fernando Henrique foi feito o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte IDH (1998),³⁶ passando pela ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos em 1992, durante o rápido governo de Itamar Franco. Pinheiro percebe nos governos democráticos “uma larga continuidade da construção da política de estado de direitos humanos”.³⁷

O seguimento da política de direitos humanos, confirmada por diversos estudos,³⁸ também foi percebida por Paulo Vannuchi a respeito da condução de Nilmário Miranda³⁹ à frente da SEDH – tendo o próprio Nilmário um histórico de defesa dos direitos humanos dentro do Congresso Nacional, passando pela Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara, antes de se tornar secretário de direitos humanos do governo Lula. Vannuchi comenta ainda que durante a apresentação dos ministros às vésperas do início do mandato, Nilmário apontou que a política da secretaria seria justamente dar seguimento ao trabalho iniciado por José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro nos anos anteriores.⁴⁰ Inclusive, em seu processo de aconselhamento buscado no início da jornada como ministro dos Direitos Humanos, Vannuchi encontrou-se também com Pinheiro, na época membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que fora ele próprio secretário nacional de Direitos Humanos durante o governo Fernando Henrique. Nesse momento, Pinheiro teria sugerido a Vannuchi que sua gestão deveria focar na viabilização da criação

³⁶ Inclusive, destaca que a condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) só foi possível pois anos antes o presidente Fernando Henrique reconheceu a autoridade da Corte.

³⁷ PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 54.

³⁸ ALMEIDA, A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula, p. 234; ADORNO, Sérgio, História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 86, p. 5–20, 2010, p. 6.

³⁹ Nilmário Miranda, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado estadual (1987-1990) e deputado federal (1991-2003; 2011-2019). Presidiu a Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Foi ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2003-2005), presidente da Fundação Perseu Abramo e conselheiro da Comissão de Anistia.

⁴⁰ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

de uma comissão da verdade. Esse é, então, segundo Vannuchi, o momento em que pela primeira vez entra em contato com o conceito de comissão da verdade.⁴¹

4.3.1. Disputas de narrativas na elaboração do PNDH-3: interação Estado-sociedade e embate de perspectivas

O Partido dos Trabalhadores surgiu como um partido de oposição nos anos finais da ditadura brasileira, aglutinando sindicalistas, estudantes, intelectuais e demais militantes em um único espaço. Os seus filiados empenharam-se em intenso trabalho de base, priorizando temáticas sociais e projetos de participação popular e horizontalidade. Ao perder as eleições presidenciais de 1989, o partido montou um “governo paralelo” com objetivo de monitorar a atuação do então presidente Fernando Collor; e foi nessa experiência que o partido teve seu primeiro e mais efetivo contato com as burocracias da administração pública – apesar de não oficial. Diversos intelectuais renomados participaram do governo, como Aziz Ab’Saber, Antonio Cândido e Paulo Sérgio Pinheiro – este fora convidado por Marco Aurélio Garcia para a área de direitos humanos –, além de quadros como José Dirceu, Aloizio Mercadante, Paulo Paim e Benedita da Silva. Paulo Vannuchi, que atuou como secretário-executivo do “governo paralelo”, avalia em sua entrevista que esse *know-how* se transformou no Instituto Cidadania que, anos mais tarde, passou a ser chamado de Instituto Lula. De certa forma, foi através dessa vivência adquirida que aprenderam a necessidade de negociar com diversos atores políticos que se apresentaram nos novos cenários.

Quando o PT finalmente chegou à Presidência em 2003, havia uma expectativa entre os militantes e seus apoiadores de que o partido implementaria uma ampla reforma democrática e que reproduzisse no Executivo federal as inovações das gestões petistas municipais, como o orçamento participativo.⁴² A alta expectativa em relação ao primeiro governo do PT não estava apenas entre os militantes, como também entre os quadros do próprio partido. O bom desempenho nas eleições municipais do ano 2000 fez com que os dirigentes acertadamente

⁴¹ *Ibid.*

⁴² ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, p. 325.

percebessem a conjuntura a favor do PT para as eleições presidenciais que ocorreria em dois anos. Em seu depoimento, Vannuchi comenta como o partido se preparou para assumir o governo do país anos depois a partir das experiências adquiridas com o governo paralelo e o Instituto Cidadania. Diversos programas levados a cabo pelo executivo nacional após a eleição do presidente Lula foram esboçados nos anos anteriores como uma preparação ao que enfrentariam.⁴³

Ao analisar os repertórios de interação Estado-sociedade no governo Lula, Abers, Serafim e Tatagiba trazem uma interessante perspectiva para compreender a atuação de militantes nas burocracias estatais e o efeito da sua presença nos mecanismos de elaboração de políticas públicas. As autoras argumentam que as rotinas de negociação entre Estado e movimentos sociais foram reinterpretadas em um contexto de maior proximidade de movimentos e atores estatais, de modo que os “ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil”.⁴⁴

Assim, as relações dos militantes com os governos PT eram carregadas de duplicidade: onde é Estado e onde é militância? O Estado pode incorporar a militância? Ou a militância pode usar a força do Estado? Essas são algumas das perguntas que emergem quando se analisa as articulações no campo da luta por memória, verdade e justiça nesse período. Essa duplicidade de papéis que comumente é vista na trajetória dos entrevistados, para Gilney Viana,⁴⁵ não há confusão entre os lugares que ocupa. Ele afirma que busca ser coerente com sua formação independentemente do cargo que esteja exercendo porque faz “do cargo uma espécie de militância”. O que faz, argumenta, é o que aprendeu desde jovem e sua crença política não é modificada ao estar ou não em funções públicas.⁴⁶

⁴³ VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 11.

⁴⁴ ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, p. 326.

⁴⁵ Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

⁴⁶ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 193–194.

Um dos traços dos governos Lula foi o perfil social e político dos ministros e demais cargos do alto escalão do governo federal; segundo o estudo conduzido por Maria Celina D'Araújo, 43% dos ministros da primeira gestão e 45% da segunda gestão estiveram envolvidos em alguma maneira com os movimentos sociais ao longo de suas trajetórias.⁴⁷ Essa característica contribuiu para uma nova dinâmica de interação dos movimentos com o Estado através da abertura de diferentes canais de comunicação e negociação, permitindo o aumento do acesso dos movimentos e sua influência sobre o Estado. Assim, nesse contexto, foram criados diversos conselhos e conferências em vista da participação formal na construção de políticas públicas.

Para o caso brasileiro, as autoras apontam que a noção de repertório de ação coletiva, proposto por Charles Tilly, não seria suficiente para abarcar as dinâmicas de Estado-sociedade. No Brasil há forte interação entre agentes públicos e movimentos sociais de modo que o próprio surgimento de alguns movimentos sociais derivou de alianças entre agentes de dentro e fora do Estado.⁴⁸ No artigo de 2014, as autoras explicitam essa interação:

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar com o conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política.⁴⁹

A mudança na rotina de interação Estado-sociedade durante os governos PT é relevante para esta pesquisa na medida em que compreendemos que o enfrentamento à política de silenciamento durante esse período somente foi possível em razão da ocupação de atores políticos com histórico militante em cargos chave do Poder Executivo. O silenciamento resultou sobretudo das ações de atores políticos comprometidos com a perspectiva conservadora, isto é, aquela que considera o tema da ditadura como um capítulo encerrado da história brasileira, sem uma postura apologista, apenas voltada à manutenção do *status quo*: permanência da Lei de Anistia e silêncio sobre o passado. Por outro lado, em confronto direto,

⁴⁷ D'ARAÚJO, Maria Celina, **A Elite Dirigente do Governo Lula**, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

⁴⁸ ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, p. 331.

⁴⁹ *Ibid.*

encontra-se a perspectiva dos atingidos em uma urgente demanda por memória, verdade e justiça, cuja atuação combativa provocou importante pressão ao Estado para elaboração de medidas de memória e reparação. Essas medidas foram elaboradas por meio de atores políticos com características mediadoras, formando a perspectiva dos negociadores que, ao ocupar postos chave na máquina estatal, possibilitaram o avanço das pautas de justiça de transição ainda que limitados pela Lei de Anistia e pelos obstáculos impostos pelos atores conservadores.

Havendo uma intencionalidade por trás das ações de silenciamento no processo de acerto de contas brasileiro, a ocupação de cargos na burocracia permitiu os avanços observados entre os anos de 2007 e 2014. Soma-se a isso a estratégia de política de proximidade⁵⁰ que foi amplamente utilizada pelos militantes dos movimentos de memória, verdade e justiça – como em diversas outras áreas da administração petista – de maneira que esses atores tiveram oportunidade de negociação direta com os tomadores de decisão, como já pôde ser observado nos depoimentos analisados, em uma interação entre a perspectiva dos negociadores e a dos atingidos, subvertendo a lógica de negociação pelo alto que havia até então. Assim, veremos a partir desse ponto a atuação dos negociadores em meio ao embate entre atingidos e conservadores a fim romper o poder político destes últimos.

As Conferências Nacionais de Direitos Humanos foram palco do evidente confronto entre as três perspectivas, visto que eram espaços criados para que os atores políticos expusessem suas demandas e auxiliassem a construção dos programas nacionais. A primeira conferência, por exemplo, realizada em 1996, tinha como objetivo apresentar e debater o pré-projeto do PNDH, porém as sugestões referentes a memória, verdade e justiça não foram incorporadas no texto final.⁵¹ Por meio da perspectiva dos atingidos, esse tema foi apresentado em todas as conferências subsequentes, tendo sucesso apenas na XI Conferência Nacional que discutiu o terceiro PNDH. No entanto, o ponto de virada mais significativo na estrutura das conferências ocorreu em 2004, na nona edição, pois teve um caráter deliberativo, foi convocada diretamente pelo Executivo, contou com delegados

⁵⁰ *Ibid.*, p. 332.

⁵¹ SOARES, *Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos*, p. 67–68.

eleitos nas conferências locais e suas passagens foram financiadas com verba pública, além de contar com a presença do presidente da República na abertura.⁵²

O ex-secretário Paulo Vannuchi aponta em seu depoimento que Nilmário Miranda criou um “elemento novo” à dinâmica de articulações ao deter o poder de financiar passagens e hospedagens para os delegados. Em sua avaliação, inseriu um detalhe dificultador nos processos de negociação entre os grupos de defesa dos direitos humanos e os conflitos dali decorrentes criaram uma resistência à presença do governo na conferência seguinte.⁵³ Assim, quando assumiu a SEDH, as relações com os representantes da sociedade civil estavam estremecidas. Na décima conferência, Vannuchi compareceu apenas como convidado, colocando em prática a sua articulação para que pudesse participar da décima-primeira como parte ativa do evento. Em 2008, ano em que ocorreria a conferência, comemorou-se também os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No bojo de comemorações da efeméride, segundo Vannuchi, o presidente Lula compareceu a um evento organizado pelas Nações Unidas no Rio de Janeiro e, nessa ocasião, em discurso preparado junto com o secretário, anuncia atividades para um ano inteiro visando à atualização do PNDH. Essas atividades consistiriam em conferências municipais e estaduais para, por fim, terminar na XI Conferência Nacional (XI CNDH), evidenciando que “uma característica do governo Lula é a característica das conferências”.⁵⁴

As crenças políticas presentes nas conferências a respeito da temática de memória, verdade e justiça foram mapeadas por Alessandra Soares que as nomeou como coalizões e identificou os confrontos entre os atores políticos. Tendo como foco principal a XI CNDH, a autora denominou as duas principais coalizões⁵⁵ como Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (CARP) e Coalizão Verdade e Justiça (CVJ). A descrição dessas “coalizões” corresponde aproximadamente ao que tratamos aqui como perspectiva dos conservadores e perspectiva dos atingidos, respectivamente:

⁵² *Ibid.*, p. 86.

⁵³ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Reforçando que esses setores não se autodenominavam dessa forma, a cientista política Alessandra Soares identificou a existência de ao menos dois grupos que disputavam a temática. Em sua tese, ela aponta ainda a existência de uma terceira coalizão, que era composta por membros do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e foi dominante durante a elaboração das duas primeiras edições do PNDH. Apenas a partir do processo de formulação do PNDH-3 que as coalizões CVJ e CARP tiveram uma atuação mais contundente e expressiva.

a primeira advogava que o direito à memória não se sobrepunha à Lei de Anistia e a segunda defendia o direito à memória e à verdade como direito humano. Enquanto a primeira era contrária à criação de uma comissão nesses moldes e que, se estabelecida, deveria ser apenas de *conciliação*; a segunda demandava a criação de uma comissão nacional da verdade *e justiça*, com poder de responsabilização dos crimes cometidos pelos agentes do Estado durante a ditadura.⁵⁶

As correntes representavam interesses diametralmente distantes: a CVJ (atingidos) entendia que as violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura eram crimes de lesa-humanidade e assim não deveriam ser enquadrados na Lei de Anistia; a CARP (conservadores), por seu lado, era contrária a qualquer responsabilização de agentes públicos. Em tom de ameaça, este grupo argumentava que se houvesse apuração e punição dos agentes, os militantes “guerrilheiros” também deveriam ser igualmente responsabilizados⁵⁷ – porém, como acreditavam efetivamente na reciprocidade da Lei de Anistia, essa não era uma posição consolidada no grupo.⁵⁸

4.3.2.

Entre conflitos e perspectivas: a proposta da Comissão da Verdade

A proposta de criação da comissão da verdade no Brasil não partiu oficialmente dos membros do governo federal, tanto que no documento elaborado pela SEDH como subsídio para a XI CNDH não constava o eixo referente ao direito

⁵⁶ SOARES, *Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos*, p. 90.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 91.

⁵⁸ Apesar da ameaça, a CNV não se propôs a investigar os casos dos supostos crimes cometidos pelos “guerrilheiros”. Todavia, o esforço por esse fim permaneceu durante todo o funcionamento da comissão de modo que esse argumento foi erguido continuamente na mídia pelos setores conservadores. A exemplo, a nota lançada pelos presidentes do Clube Naval, Militar e da Aeronáutica quando do lançamento da comissão em que diziam: “O respeito aos termos legais que regem a Comissão Nacional da Verdade nos permite lembrar que o restabelecimento da História Nacional, no período indicado, deve ser completo, dando real significado a fatos históricos que tem, necessariamente, causa, meio e fim, sem qualquer outro objetivo que não seja revelar a verdade dos lados. (...) Dentro destes princípios estamos certos de que a História do nosso País poderá ser enriquecida com Verdades, hoje distorcidas por versões e meias verdades, no mais das vezes destinadas a iludir as novas gerações a quem nos cabe legar um passado adequadamente descrito e que sirva de exemplo para o futuro”. REDAÇÃO, Em nota, clubes das Forças Armadas comentam sobre Comissão da Verdade, **Sul 21**, 2012.

à memória e à verdade.⁵⁹ Essa questão surge em diversos depoimentos como uma crítica, como aponta Heloisa Greco⁶⁰ que, apesar da publicação do livro *Direito à Memória e à Verdade* no ano anterior, não houve uma propositura de criação de comissão da verdade por parte do governo.⁶¹ Por sua vez, Paulo Vannuchi menciona em seu depoimento que percebeu o momento das conferências locais de preparação para a nacional como uma oportunidade para iniciar as discussões em torno da comissão, de maneira a trazer maior legitimidade à proposta:

(...) este ano era o ano escalado para ser o ano da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, então eu falei: “Bingo”. A Comissão da Verdade vai nascer aqui como resultado de uma conferência. E no nosso programa inicial nós não botamos Comissão da Verdade. Veio das conferências estaduais. Teve municipal e tal. Então o pessoal das famílias, a Susana, a Amelinha, foram articular. Aprovaram. Ótimo, então eu tenho, inclusive, essa. Olha, não é uma iniciativa minha.⁶²

De acordo com Cecília Coimbra, foi Heloisa Greco que apresentou a proposta de criar uma comissão da verdade na conferência estadual de Minas Gerais⁶³ e a ativista Maria Amélia Teles⁶⁴ tem a mesma percepção de que “o tom da discussão” foi estabelecido com o grupo mineiro, de modo que os demais movimentos de familiares se articularam ao seu redor para defender a pauta da criação de uma comissão da verdade. Já Greco comenta que o grupo de Minas somente conseguiu incluir a comissão da verdade na pauta por meio de intensa articulação entre os demais movimentos de defesa de direitos humanos.⁶⁵ Teles complementa:

É, porque a conferência nacional, ela tem um monte de conferências regionais até chegar lá. Mas quem dá o tom, quem dá as diretrizes é o governo federal. Não deu verdade e justiça, minha filha. Nós que demos e tal. Minas Gerais e nós fomos todos para lá, para Minas Gerais. Discutimos. Foi até muito bonita a discussão lá, em Minas mobilizou muita gente. Aí eles tiveram que botar mais um eixo, verdade e justiça, quando chegou na nacional.⁶⁶

⁵⁹ SOARES, *Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos*, p. 99.

⁶⁰ Heloisa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

⁶¹ GRECO, *Heloisa Greco (depoimento)*, p. 21.

⁶² VANNUCHI, *Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)*, p. 23–33.

⁶³ COIMBRA, *Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)*, p. 108–109.

⁶⁴ Maria Amélia de Almeida Teles, conhecida como Amelinha Teles, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ex-presa política. Membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, foi assessora da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”. Em 2005, junto com sua família, moveu uma ação declaratória contra o coronel do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra; em 2008, Ustra foi declarado torturador pela Justiça de São Paulo.

⁶⁵ GRECO, *Heloisa Greco (depoimento)*, p. 21.

⁶⁶ TELES, *Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)*, p. 45.

Parece haver um consenso entre os ativistas de que a construção da comissão da verdade foi capitaneada pelo movimento de atingidos políticos de Minas Gerais, especialmente sob a batuta do Instituto Helena Greco, do qual Heloisa é diretora. Edson Teles⁶⁷ seguindo a mesma opinião, adiciona ainda que a aprovação da proposta só foi possível pelo apoio do movimento negro que, em contrapartida, esperaria o mesmo suporte quando uma comissão da verdade da escravidão surgisse em pauta. Também narra que estiveram presentes dois representantes das Forças Armadas na conferência regional de Minas Gerais que “não foram lá só para visitar, foram lá para falar e falaram contra a comissão da verdade”.⁶⁸ Ambas as informações são confirmadas por Maria Amélia, que também esteve presente na conferência: durante a votação para que os pontos de memória, verdade e justiça entrassem no plano nacional, membros do governo que estavam presentes, saíram da reunião para não participarem do pleito (“Não queria votar nem contra, mas também tinha medo de votar a favor”⁶⁹). Desse modo, restaram cerca de 25 pessoas na sala – várias pertencentes ao movimento negro –, desses, apenas dois votaram contrário: os advogados da Advocacia Geral da União que estariam representando o Ministério da Defesa.⁷⁰

De certo, ponto de maior conflito foi a questão da justiça, pois os movimentos sociais demandavam uma Comissão da Verdade e da Justiça para que os agentes públicos violadores de direitos humanos durante a ditadura fossem nomeados, responsabilizados e punidos. Na opinião de Heloisa Greco, sem a justiça, a comissão seria “um negócio absolutamente ilegítimo”.⁷¹ O argumento dos representantes do governo era que a justiça caberia apenas ao Poder Judiciário e não ao Executivo, que promoveria as políticas públicas ali desenhadas. Por outro lado, Maria Amélia teria argumentado que:

Não, justiça nem sempre é do Poder Judiciário. Justiça é um reconhecimento político dessa luta. Você valorizar quem luta pela verdade, você está fazendo justiça.

⁶⁷ Edson Teles, professor universitário, filho de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Ainda criança, foi sequestrado pela Operação Bandeirante junto de sua irmã, Janaína Teles, e levado aos seus pais durante a prisão destes. É militante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos da Ditadura e coordena o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/UNIFESP).

⁶⁸ TELES, **Edson Teles (depoimento)**.

⁶⁹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 45–46.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 46.

⁷¹ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 21.

Valorizar cada um desses, você está fazendo justiça, mesmo que o Judiciário esteja lá fazendo outras coisas. Então nós queremos verdade e justiça.⁷²

Retornando ao trabalho de Soares, a autora aponta que a proposição de criação da CNV partiu da chamada Coalizão Verdade e Justiça (perspectiva dos atingidos) com a determinação de apurar os crimes cometidos por agentes do Estado durante a ditadura e responsabilizá-los judicialmente nos devidos órgãos.⁷³ Nesse momento, houve uma disputa de narrativa a respeito da própria ditadura e seu legado entre os atores sociais envolvidos. Setores do que ela denomina de Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (perspectiva dos conservadores), como o então ministro da Defesa, Nelson Jobim,⁷⁴ entraram em atrito com os que defendiam a constituição de uma comissão da verdade com poder de investigação e posterior acusação.

Os embates das tais coalizões expuseram uma forte disputa de narrativa entre as perspectivas dos conservadores, dos atingidos e até mesmo dos negociadores, evidenciando um esforço da primeira para a imposição do silenciamento através da memória consensual. A perspectiva conservadora se mobilizou a igualar as forças do Estado e dos movimentos de resistência durante o período ditatorial, a fim de normalizar a violência estatal e minimizar as violações cometidas pelos agentes públicos. Novamente, seriam “dois lados” que cometeram “excessos”, isto é, uma falsa equivalência de forças, tendo como pilar outro esforço, o da “reconciliação nacional” que, por sua vez, é sustentado principalmente pelo entendimento de uma suposta reciprocidade da Lei de Anistia.

Por fim, significativamente o termo “justiça” da proposta de criação da comissão nacional foi retirado, fazendo assim com que não tivesse caráter punitivo. A interpretação de Paulo Sérgio Pinheiro, que posteriormente tornou-se um dos sete membros da comissão, é que a comoção ao redor do programa ocorreu por “uma questão de linguagem do que de posições”.⁷⁵ Ademais, a movimentação em torno da sua elaboração foi bastante intensa com as conferências locais em todos os estados da federação (incluindo o distrito federal). Compreende que o presidente Lula procurou evitar o agravamento das relações tanto com as igrejas quanto com

⁷² TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 45.

⁷³ SOARES, **Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos**, p. 102.

⁷⁴ O conflito protagonizado entre Jobim e Vannuchi a respeito da Comissão da Verdade foi detalhado no capítulo 5 deste trabalho.

⁷⁵ PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmento Pinheiro (depoimento)**, p. 67.

os militares e, por isso, o governo vetou alguns pontos no projeto inicial. Nesse contexto, a comissão da verdade foi direcionada como uma proposição do PNDH-3 para que fosse criada como lei via Congresso Nacional e não como um decreto presidencial. Essa manobra arriscada foi essencial para garantir maior legitimidade da comissão, contudo evidentemente precisou de maior poder de articulação entre os atores políticos em disputa.

O embate na construção do decreto⁷⁶ que instituiu o PNDH3 foi intenso também entre membros do governo e sociedade civil, ou como tratamos aqui, entre a perspectiva dos negociadores e a dos atingidos. Vannuchi ocupava uma posição em que havia uma duplicidade que permeou muitos ativistas durante os governos democráticos, sobretudo o petista: possuía uma trajetória de militância ativa e, naquele momento, estava na condição de representante do Estado.⁷⁷ Como representante do Estado, membro do governo, Vannuchi não deixou de lado o seu histórico de militância visto que conduziu avanços no campo das políticas públicas de direitos humanos, porém manteve o pragmatismo político no seu lugar de decisor político – por isso é identificado como parte da perspectiva dos negociadores. Sua estratégia estava em compreender quais eram os limites do jogo político e movê-los até onde fosse possível. Sempre dentro do possível. Foi nessa estratégia que se deu a discussão em torno do próprio nome da comissão: seria Comissão Nacional da Verdade ou Comissão Nacional da Verdade e Justiça? Sabendo quais seriam as implicações de clamar por justiça já no nome da comissão – o que iria de encontro à orientação do presidente Lula de deixar a justiça a cabo do Poder Judiciário – Vannuchi recorreu ao seu papel de representante do governo:

Então ali nós conseguimos levar e falava: ‘Gente, não vamos fazer um cavalo de batalha, não vamos brigar entre nós. É a mesma coisa. Nós estamos brigando no título. Comissão Nacional da Verdade, ou Comissão Nacional da Verdade e da Justiça’. Então aí não tem jeito, porque não dava acordo, e valia o meu poder de caneta. Na hora H falei: ‘Não, dá’. E, de fato, foi uma coisa respeitosa.⁷⁸

⁷⁶ Para a escrita do anteprojeto do PNDH-3, a SEDH contratou uma equipe de consultores: Paulo Sérgio Pinheiro, Marcos Rolim e Luiz Alberto Gomes de Souza. Ao primeiro foi designada a tarefa de compatibilizar o texto do programa aos tratados internacionais aos quais o Brasil era signatário; o segundo desenvolveu questões de segurança pública; e o terceiro foi responsável por tratar os pontos mais delicados que envolvessem religiosidades.

⁷⁷ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 37.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 42.

Ainda nesse lugar de governo, dentro do possível, Vannuchi usou seu “poder de caneta” para ajustar o tom do documento do PNDH-3 já que “a comissão teria que ser memória, verdade e justiça, não vai ser porque o presidente tinha me dito para não colocar o tema da punição com memória e verdade. Isso não afeta nada do conteúdo”.⁷⁹ E esmiúça:

Não. ‘Implantar no Judiciário...’ Eu não posso implantar. Essa é uma percepção que a sociedade civil não tem. Então ela vai, e briga, e quer. Se você tivesse tempo de passar com teoria das instituições, ela entenderia. Eu não posso decidir uma coisa pelo poder judiciário. Eu posso pedir, solicitar, recomendar.⁸⁰

A postura de Vannuchi não agradou os movimentos sociais que passaram a questionar a comunicação entre membros do governo com militares enquanto se discutia a criação da CNV. Em março de 2011, o ex-deputado e ex-perseguido político José Genoíno se tornou assessor do então ministro da Defesa, Nelson Jobim. Segundo reportagem da época,⁸¹ Genoíno teria como atribuições o diálogo do Ministério da Defesa com o Congresso Nacional, além de escolher os membros que integrariam a comissão especial da Câmara para debater a criação da Comissão da Verdade⁸². Inclusive, sua atuação foi confirmada por Jobim, para quem Genoíno “trabalhou brutalmente no sentido de apaziguar os entendimentos”.⁸³ Para Cecília Coimbra, com a contratação de Genoíno, “ficou muito clara essa coisa dos acordos”,⁸⁴ gerando indagações acerca do que teria motivado a colocação de Genoíno junto a Jobim precisamente no momento em que eram definidas as orientações da CNV. Coimbra comenta:

Ele sempre teve uma entrada muito boa no meio militar, desde quando foi deputado federal, e era uma pessoa que tinha uma passagem, e a gente sabia que conversas estavam sendo feitas. Isso chegava aos ouvidos da gente. Conversas estavam sendo feitas com altas patentes militares etc. e tal, com os próprios ministros, no sentido de... E aí, quando vem essa segunda versão, a gente diz: realmente, os acordos aí estão... estão mais do que a gente... é pior do que a gente pensava.⁸⁵

⁷⁹ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

⁸⁰ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 43.

⁸¹ ÉBOLI, Evandro, José Genoíno, enfim, é nomeado assessor especial de Nelson Jobim, **O Globo**, 2011.

⁸² "Com bom trânsito entre alguns setores militares, o nome de Genoíno enfrenta resistências entre oficiais da reserva, por seu passado de combate à ditadura e sua atuação na Guerrilha do Araguaia". *Ibid.*

⁸³ JOBIM, O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.

⁸⁴ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 115.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 115–116.

Para agregar maior legitimidade ao PNDH-3, a SEDH optou por negociar com cada um dos ministérios a fim de que os respectivos ministros assinassem o decreto conjuntamente e, em decorrência disso, a publicação do programa atrasou em um ano. Para Vannuchi, considerando que direitos humanos deve ser uma pauta transversal entre os ministérios e não apenas restrita a uma secretaria, a assinatura do PNDH-3 envolveu uma demorada articulação para que houvesse a concordância da maior parte – senão todos – ministros do governo. Ao todo, 31 ministérios assinaram o decreto presidencial que instituiu o plano, mas não sem discussões e negociações, como uma reunião com o Ministério do Planejamento: “ele [ministro do Planejamento] só vinha com a tesoura. Direitos humanos tem que estar no orçamento. Se não estiver no orçamento, não tem direitos humanos na política”.⁸⁶ O maior conflito nesse íterim foi com o Ministério da Defesa, na figura de Nelson Jobim: ele e Vannuchi protagonizaram um embate público, sobretudo a respeito da criação da comissão da verdade – esse episódio será retomado no quinto capítulo. Representando a perspectiva dos conservadores, Jobim atuou para que não houvesse um “rompimento com a Lei de Anistia”, pois, para ele, o problema da comissão da verdade era que

Pretendia-se uma nova leitura da Lei de Anistia para que essa lei de anistia viesse a ser lida somente para beneficiar ou atingir, considerar anistiado os opositores ao regime militar e não aos militares, sob uma série de argumentos – digamos, de uma natureza claramente retóricos, mas argumentos, que nada tinha a ver com o processo histórico do assunto.⁸⁷

Assim, a manifestação de setores militares concernente à Lei de Anistia no PNDH-3 fez com que esse imbróglio se arrastasse por um ano, influenciando a opinião pública ao tratar o conteúdo do eixo Direito à Memória e à Verdade como “revanchista”.⁸⁸ Para Simone Rodrigues Pinto, o eco negativo da proposta não foi tão só o resultado de interesses políticos, mas também da pouca informação a respeito do que seria uma comissão da verdade e do próprio conceito de justiça transicional que naquele momento era pouco trabalhado no país. Ela comenta ainda que:

⁸⁶ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 37.

⁸⁷ JOBIM, O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.

⁸⁸ GALLO, Carlos Artur, A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação, *Estud. sociol.*, v. 20, n. 39, p. 327–345, 2015, p. 330.

Uma comissão de verdade é inerentemente vulnerável a limitações politicamente impostas. Sua estrutura, financiamento, mandato, suporte político, pessoas, acesso a informações e força do relatório final são largamente determinados pelas forças políticas do momento. É o mandato ou a lei que institui a comissão que define seus poderes investigatórios. Seu sucesso é muito dependente das condições encontradas no país onde está atuando.⁸⁹

Já Sérgio Adorno fez uma reflexão acerca dos fatores que podem ter motivado a reação pública ao PNDH-3, não só quanto ao eixo de memória e verdade, mas por seu conjunto que, se comparado às outras versões, manteve-se na mesma linha evolutiva das ideias e programas governamentais.⁹⁰ O PNDH-3 ampliou o conjunto de direitos abordados e aperfeiçoou para contemplar as demandas da sociedade, todavia partilhou importantes características com as versões anteriores, como por exemplo o modelo de consultas à sociedade civil tanto por seminários para recebimento de propostas quanto por conferências nacionais. Os PNDH nada mais eram do que uma forma de instrumentalizar os acordos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faz parte, além dos direitos já existentes na Constituição de 1988. Para tal, as três versões contêm metas de curto e médio prazos com objetivos bem estabelecidos e com alcance amplo, e muitas dessas ações programáticas dependiam de leis ou mudanças constitucionais.⁹¹ Embora o PNDH-3 tenha inovado em proposições como a descriminalização do aborto, entre outras, ainda conteve continuidades perceptíveis com as versões anteriores mesmo nesses pontos, por exemplo a atual concepção de aborto legal está presente justamente no PNDH-2. No entanto, o caso da temática de direito à memória e à verdade direcionada diretamente ao enfrentamento do passado autoritário, foi institucionalizada abertamente apenas no PNDH-3. Apesar disso, não foi uma novidade no seio social, visto que a SEDH e a Comissão de Anistia vinham dando visibilidade ao tema a partir de 2007 quando as ações voltadas a políticas e medidas de memória estiveram mais evidentes. Segundo o autor, uma das razões para a repercussão agitada e polêmica do PNDH-3 foi decerto a introdução da temática do direito à verdade e à memória, mas sobretudo o pouco trabalho de justiça transicional ocorrido até então:

⁸⁹ PINTO, Simone Rodrigues, *Direito à Memória e à Verdade: Comissões de Verdade na América Latina*, **Revista Debates**, v. 4, n. 1, p. 128–143, 2010, p. 140.

⁹⁰ ADORNO, *História e desventura*.

⁹¹ *Ibid.*, p. 11.

Entre outras questões sensíveis à polarização político-ideológica, a apuração de responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar permanece um divisor de águas. Neste domínio, o corporativismo mantém-se forte a despeito da sucessão geracional e da renovação dos quadros militares. Aparentemente, não há fissuras, tampouco a geração de novos comandantes parece inclinada a rever sua história — a história dos vencedores, como costumam dizer —, o que poderia abrir as portas, para além das reparações aceitas com certa resistência, para a responsabilização e punição daqueles diretamente envolvidos na repressão, e turvar imagens socialmente construídas. A ausência de uma justiça de transição, logo após o retorno à democracia, contribuiu para a persistência de tabus — isto é, interdição de se falar livremente e em público a respeito de temas “delicados” ou “perigosos”, de abordar zonas de conflitos não resolvidos ou superados.⁹²

Assim, para acalmar os ânimos dos setores militares e conservadores, o governo incluiu entre as atribuições da CNV a observância da Lei de Anistia: “Colaborar com todas as instâncias do Poder Público para a apuração de violações de Direitos Humanos, observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”.⁹³ Ao inserir a Lei de Anistia nesse trecho, o governo garantiu não só que a apuração das violações ocorridas seria no período fixado pela lei, mas também sinalizou aos militares que a anistia não seria revista. Esse, como nota-se no discurso de Jobim, certamente era – e ainda é – o maior receio dos generais. Esse medo se exacerbou tanto pela possibilidade de criação de uma comissão de apuração dos crimes cometidos, mas sobretudo pela diretriz 25 que tem como objetivo estratégico “Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos”.⁹⁴ Por esse trecho, os militares temiam que a Lei de Anistia fosse revogada, como expõe o então presidente do Clube Militar, general Gilberto Pimentel:

Uma das razões de nós termos restrições à Comissão da Verdade é que o final do filme é derrubar a [Lei de] Anistia. Eles querem rever a lei para levar aos tribunais os agentes do Estado. Só de um lado. O outro lado está perdoado e indenizado. Agora, querem ver os militares nos tribunais.⁹⁵

Todavia, apesar da grande repercussão – ou talvez por conta dela – o que se observa é que as alterações feitas pelo governo Lula para publicação do PNDH-3

⁹² *Ibid.*, p. 18.

⁹³ BRASIL, **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, rev. e atual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010, p. 174.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 176.

⁹⁵ MARTINS, Marco Antonio, Comissão da Verdade deixa uma grande mágoa, diz general, **Folha de São Paulo**, 2014.

tiveram como objetivo atender às demandas da perspectiva conservadora.⁹⁶ Por exemplo, a proposta de criação da CNV elaborada durante a XI CNDH previa a constituição de uma comissão plural, com representação de familiares de mortos e desaparecidos e de movimentos sociais, porém, com o recuo do governo, decretou-se que representantes de quatro ministérios (Casa Civil, Justiça, Defesa e SEDH) elaborariam um projeto de lei para instituição da CNV. Com isso, os setores conservadores conseguiram afastar os movimentos sociais e de familiares da elaboração das bases da comissão nacional, além de incluir os militares nesse processo através do Ministério da Defesa. Nota-se neste confronto de perspectivas sobre como lidar com o legado do passado autoritário a permanência de atores com força política o suficiente para limitar o desenvolvimento da política de direitos humanos no país por meio do antigo poder de veto.⁹⁷ A prática política envolve ampla negociação entre setores interessados e até conflito entre eles, este episódio, porém, não se tratou de um debate construtivo. De acordo com Nina Schneider, as disputas em torno do PNDH-3 foram uma óbvia luta por poder político. Para a autora, o fato de um programa de direitos humanos fruto de mais de 50 conferências com a sociedade civil sofrer ataques da mídia e passar por chantagens (*blackmail*) das Forças Armadas revela muito da verdadeira natureza da democracia no Brasil.⁹⁸

4.3.3. Constituição final do PNDH-3

O programa está dividido em seis eixos orientadores, a saber: interação democrática entre Estado e Sociedade Civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalizar direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e, por fim, direito à memória e à verdade. Esses eixos abarcam 521 ações programáticas, 82 objetivos estratégicos e 25 diretrizes, estas, por sua vez, são especificadas em objetivos e ações. O sexto eixo orientador aborda o direito à memória e à verdade

⁹⁶ SOARES, *Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos*, p. 105.

⁹⁷ QUINALHA, Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”, p. 194.

⁹⁸ SCHNEIDER, Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, p. 169.

e está subdividido em três diretrizes: i) reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado; ii) preservação da memória histórica e a construção pública da verdade; iii) modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia. Na introdução do eixo, o documento destaca que o país tem dificuldades de lidar com a herança autoritária essencialmente pelo impedimento ao acesso às informações necessárias para descortinar o passado. Aponta que apenas ao rememorar e vivenciar o luto que será possível a superação do trauma resultante desse passado, porém esse luto deve ser trabalhado pela sociedade como um todo, saindo da esfera privada e familiar.⁹⁹ Ainda na introdução, associando a construção da cidadania com a necessidade de conhecimento e transmissão do passado, registra que:

A história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação definitiva de alguns resquícios daquele período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro.¹⁰⁰

Trata-se de um documento oficial do Estado, publicado via decreto,¹⁰¹ que afirma de maneira contundente a indispensabilidade de revisitar o passado com o propósito de constituir a cidadania na sociedade brasileira e institucionaliza formalmente o direito à memória e à verdade no país. Põe em proeminência a atuação e as demandas dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, bem como descreve os avanços ocorridos a respeito da temática desde os anos 1990. Por ter uma abordagem tão incisiva e firme a respeito do período ditatorial e a premência de trabalhar essa memória para salvaguardar a democracia, a repercussão em torno dessa linha causou bastante controvérsia. Enfim, a inovação polêmica do PNDH-3 foi a inclusão da temática de direito à memória e à verdade como uma demanda de política pública. Nota-se que no eixo VI do texto não há somente as diretrizes, como também ações programáticas previstas e os responsáveis por sua implementação. Outra especificidade que não havia anteriormente foi a

⁹⁹ BRASIL, **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, p. 174–177.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 170.

¹⁰¹ Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

determinação de prazos (curto e médio) para a efetiva execução, provocando assim um atributo deliberado, estabelecido. Tem-se desse modo uma demarcação de um problema social e os meios públicos para sua possível solução. Em termos gerais, formou-se então proposições de políticas públicas de memória.

Claramente os PNDHs não são em si uma política pública, mas sim a indicação de parâmetros e fundamentos para a sua aplicação. Em vista disso, a inclusão do direito à memória e à verdade na terceira versão foi significativa sobretudo porque nesta versão estabeleceu-se diretamente tanto os responsáveis pela execução quanto os prazos limites para tal, como já dito. Embora muitas das determinações precisassem – ou ainda precisem – de leis à parte para sua regulamentação e apesar de todo embate que provocou um vultoso recuo do governo, tê-las como indicativos de políticas públicas representou um grande passo na condução do país em direção à solidificação da democracia. As mudanças no programa não se limitaram àquelas definidas anteriormente pela XI CNDH; o recuo do governo frente às ameaças e embates resultou no decreto nº 7.177, de maio de 2010, com o qual o texto do PNDH-3 foi alterado substancialmente, como é possível observar na tabela abaixo:

Ação programática	Texto original do PNDH-3	Alterações via decreto nº 7.177
Diretriz 24, ação programática “c”	Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.	Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.
Diretriz 24, ação programática “f”	Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão.	Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos, ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.
Diretriz 25, ação programática “c”	Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e	Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes

	prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos.	de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.
Diretriz 25, ação programática “d”	Acompanhar e monitorar a tramitação judicial de processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.	Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticados no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Tabela 1: Alterações ao PNDH-3 via decreto n. 7.177, maio de 2010

O ex-presidente da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos, Marco Antonio Barbosa, faz uma detalhada análise acerca dessas mudanças – não restrito apenas ao eixo de Direito à Memória e à Verdade – em que apresenta as alterações de ponto a ponto e suas consequências. A respeito da ação programática “c” da diretriz 24, o autor mostra que o objetivo do texto original era que os locais públicos onde ocorreram as violações fossem identificados e *sinalizados*, além da efetiva localização dos restos mortais de perseguidos políticos. No novo texto, porém, apesar de parecer mais abrangente, não há a questão da sinalização dos locais de repressão e é afirmado somente que o Estado deve promover meios e recursos para a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos. Segundo ele, “é indubitável que tal modificação atendeu à pressão dos envolvidos direta ou indiretamente com a ditadura de 1964-1985, os quais visam manter escondida esta parte da história recente do país”.¹⁰²

O ponto seguinte é a ação programática “f”, ainda na diretriz 24, que trata da produção de material pedagógico. Mais uma vez, a despeito de parecer mais vasto que o texto original, retirou-se o período de 1964-1985 que estava explícito anteriormente, e a menção à “resistência popular à repressão”. Dessa forma, o novo texto deliberadamente apaga a atuação dos atingidos políticos em seus diversos movimentos de resistência ao Estado ditatorial, evidenciando novamente a força da perspectiva dos conservadores na construção da memória oficial. Já na diretriz 25,

¹⁰² BARBOSA, Marco Antonio, Ilusão ou desilusão? O Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 de 2009 com as mudanças introduzidas pelo decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, *Revista Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 5, n. 15, p. 124–138, 2011, p. 133.

sobre a modernização da legislação, foram alteradas duas ações programáticas. A primeira delas, a ação “c”, determinava que fosse proibido em todo país que ruas e prédios públicos recebessem nomes de pessoas que tenham cometido crimes de lesa-humanidade e ainda que alterasse os que já haviam recebido. No texto do decreto, todavia, indicou apenas “fomentar debates e divulgar informações” para que as ruas e prédios públicos não recebessem nomes de “torturadores”. Barbosa destaca que, além de retirar o caráter determinante da ação – “propor legislação” – e indicar que os debates sejam feitos somente para ruas e prédios que possam futuramente ser nomeados em homenagem a tais agentes, o novo texto altera também a referência genérica a “pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade” para “pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores”.

Comenta:

Ora, coloca-se assim mais uma condição suplementar a resolver. O que se entenderá como ‘reconhecidamente identificado como torturador’? É altamente provável que os personagens dos postos superiores da repressão jamais tenham sujado suas mãos torturando alguém.¹⁰³

O último ponto trata da segunda ação programática “d” da diretriz 25 que sofreu alteração: retirou-se os termos “criminal” e “regime de 1964-1985”, e inseriu somente os processos de responsabilização *civil* sobre as violações ocorridas no período fixado pelo artigo oitavo do ADCT da CF88. Essa mudança discreta omitiu a questão do crime e desviou a ênfase no período do regime militar, já que o citado artigo abrange de 1946 a 1988, o autor enfatiza: “E o assunto (acalmem-se os que se sentiram ameaçados!) é tão somente de responsabilidade civil, nunca criminal”.¹⁰⁴ Essa alteração gerou muitas frustrações entre os militantes, sendo visto como um recuo do governo frente às ameaças dos grupos conservadores. Gilney Viana percebeu a questão como uma maneira de tirar o foco da ditadura militar nas investigações¹⁰⁵ e, seguindo o mesmo posicionamento, Vera Vital Brasil¹⁰⁶ comenta que havia a preocupação de que a gravidade da ditadura fosse diluída em meio aos

¹⁰³ *Ibid.*, p. 134.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 167.

¹⁰⁶ Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presa política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

tantos conflitos políticos do período.¹⁰⁷ Já para Nilmário Miranda,¹⁰⁸ era importante que abarcasse ao menos a partir do ano de 1961, pois observou em sua experiência na CEMDP casos que ocorreram antes de 1964 em decorrência dos conflitos políticos que posteriormente desencadearam no golpe em si.

4.4.

Condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em dezembro de 2010, o Estado brasileiro foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso *Gomes Lund vs. Brasil* (“Guerrilha do Araguaia”), em vista do cumprimento da sentença, medidas e políticas de memória, verdade e justiça foram criadas a partir de então pelos poderes Executivo e Judiciário. Assim, nas próximas páginas nos ocuparemos desse evento, dos pontos da condenação e suas consequências para o processo de acerto de contas do país, considerando este julgamento como um marco na justiça transicional brasileira.

Para chegar a esse resultado, passaram-se três décadas desde a primeira investida de familiares de mortos e desaparecidos políticos no sistema jurídico do Brasil. Em 1982, ainda durante a ditadura, familiares dos guerrilheiros desaparecidos no Araguaia apresentaram uma Ação Ordinária para Prestação de Fato contra a união para obter informações sobre as circunstâncias dos desaparecimentos, porém não obtiveram sucesso. Dez anos depois, já na democracia, o Brasil aderiu ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, logo possibilitando qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organizações apresentarem denúncias de violações aos direitos humanos no país. Desse modo, em 1995, a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP), o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM), o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas* apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contra o Estado brasileiro alegando que o país violou os direitos à vida, à integridade pessoal, à personalidade jurídica, à liberdade pessoal, ao acesso à justiça, à liberdade de consciência e religião, à

¹⁰⁷ VITAL BRASIL, *Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)*, p. 169.

¹⁰⁸ MIRANDA, *Nilmário de Miranda (depoimento)*, p. 92–93.

liberdade de pensamento e de expressão e, por fim, ao direito de ser ouvido em prazo razoável.¹⁰⁹

Como apresentado no capítulo anterior, nesse mesmo ano, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, o Estado instituiu a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos (nº 9.140/95) e reconheceu sua responsabilidade nas mortes e desaparecimentos forçados ocorridos durante a ditadura. E no ano seguinte reconheceu sua responsabilidade por esses atos perante a Comissão Interamericana. Pouco depois, em 1998, também sob a presidência de Fernando Henrique, o Brasil admitiu a competência contenciosa da Corte IDH, isto é, aceitou que a Corte possui competência de julgar casos de violações de direitos humanos encaminhados pela Comissão IDH.

Ao aceitar a denúncia, a comissão requisita o encaminhamento de informações ao Estado denunciado e, em seguida, solicita a manifestação tanto do Estado quanto dos denunciantes. Assim, de 1995 a 2001, a CIDH analisou a admissibilidade da petição, ou seja, se a petição apresentada pelos familiares e demais organizações preenchiam alguns dos requisitos determinados na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica – 1969) para que a Comissão aceitasse a denúncia e iniciasse os procedimentos.¹¹⁰ Um dos requisitos é o esgotamento dos recursos internos – quando o Estado recorre a todos os recursos possíveis na jurisdição nacional do seu país antes de ser questionado internacionalmente – e a CIDH apontou que esses recursos não haviam sido esgotados, no entanto, constatou um atraso injustificado na decisão do sistema jurídico brasileiro.¹¹¹ Após aceita a admissibilidade, em 2008 foi emitido um relatório de mérito para que o Estado brasileiro cumprisse uma série de recomendações que reparasse as violações.

¹⁰⁹ KINDERMANN, Milene Pacheco; COMASSETTO, Lucas Vicente, Supervisão de cumprimento da sentença da corte interamericana de direitos humanos: caso Gomes Lund e outros, **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 8, n. 15, p. 173–183, 2017, p. 177.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 178.

¹¹¹ BAUER, Caroline Silveira; CASTRO, Karolina A. P, As políticas de memória desenvolvidas pelo estado brasileiro a partir do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos, *in*: GALLO, Carlos Artur; RUBERT, Sylvania (Orgs.), **Entre a memória e o esquecimento: estudos sobre os 50 anos do Golpe Civil- Militar no Brasil**, Porto Alegre: Editora Deriva, 2014, p. 228.

No ano seguinte, em 2009, a Comissão avaliou que o Brasil não cumpriu satisfatoriamente as recomendações presentes no relatório de mérito e remeteu o caso à Corte IDH. Entre as justificativas para enviar o caso ao tribunal estavam a possibilidade da Corte de afirmar a incompatibilidade da Lei de Anistia (nº 6.683/79) e das leis de sigilo de documentos com a Convenção Americana. O Estado brasileiro tratou em sua defesa da Lei de Anistia como um instrumento necessário para a reconciliação nacional, argumentando que a adoção de anistia foi uma opção em alternativa à persecução penal visando à reconciliação, uma vez que responsabilização e punição naquele momento poderiam representar um obstáculo à transição política, “perpetuando o clima de desconfiança e rivalidade entre os diversos grupos políticos nacionais”.¹¹² Aqui nota-se mais uma vez a forte presença da perspectiva conservadora mesmo no governo do Partido dos Trabalhadores, cuja composição contava com um sem número de ex-perseguidos políticos – inclusive o próprio presidente Lula.

Quando o caso estava prestes a ser julgado pela Corte IDH, Paulo Vannuchi ocupava a SEDH e considerava que o país deveria ser condenado, mas, em suas palavras, “Se você fala isso como ministro, você está morto”.¹¹³ A melhor forma que vislumbrou naquele momento foi convencer o presidente Lula de que era necessário avançar nas políticas para que então não houvesse condenação; assim, ele formou um grupo com o ministro da Justiça, Tarso Genro, e a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, e trabalharam nesse aspecto por um tempo. Com a entrada de Jobim no Ministério da Defesa, a “hegemonia” do grupo foi quebrada, especialmente porque o ministro Celso Amorim, das Relações Exteriores, compôs com Jobim, isolando Tarso e Vannuchi.¹¹⁴ Durante uma reunião para alinhamento do governo para o julgamento da Corte Interamericana, Lula questionou aos seus ministros o que esperar da audiência, ao passo que

O Celso fala assim: ‘Presidente, eu estou propondo o seguinte: eu quero propor uma posição que quer dizer o seguinte: não é nem a posição do Vannuchi, nem a posição do Jobim, é uma posição intermediária’ e resumiu. Eu levantei e falei: ‘Celso, você leva essa posição, porque se você tem essa posição, a AGU [Advocacia Geral da União] tem, o Jobim tem, é três a um e está resolvido; mas não é a minha posição e não é intermediária, porque a minha posição é de que o Brasil tem que reconhecer

¹¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 48.

¹¹³ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

¹¹⁴ *Ibid.*

que não está cumprindo o que Convenção Americana de Direitos Humanos determinou'. Mas se você fala isso o Brasil vai ser condenado, e o Brasil não pode ser condenado.¹¹⁵

Tendo sido voto vencido, Vannuchi aceitou, apesar de manifestar ser contrário à posição escolhida pelo governo. Por fim, enviou a assessora de assuntos internacionais da SEDH, Bartira Meira Ramos Nagado, com uma orientação expressa: “Você vai adotar em silêncio estrondoso, que seja um silêncio ouvido nas montanhas apalaches”.¹¹⁶ Assim, Vannuchi acreditou que não comparecer à audiência evidenciaria que não concordava com a posição adotada pelo Estado brasileiro, que o país deveria ser condenado e aceitar a questão sem tentar persuadir.¹¹⁷ No entanto, sua atitude de enviar uma assessora ao invés de comparecer não foi compreendida da forma esperada e gerou críticas entre os familiares, como comenta Maria Amélia Teles que o “Ministério dos Direitos Humanos teve valor nenhum. Eles não se colocam. Aliás, nem vai o ministro”.¹¹⁸

Na audiência pública, estiveram presentes Laura Petit da Silva, Criméia Schmidt de Almeida, Elizabeth Silveira e Silva e Belisário dos Santos como testemunhas dos demandantes, e Marlon Weichert como testemunha proposta tanto pela CIDH quanto pelos familiares. Por parte do Estado, testemunharam José Gregori, José Paulo Sepúlveda Pertence e Gilson Dipp. Esteve presente ainda o professor Rodrigo Uprimny como especialista em justiça de transição proposto pela Comissão.¹¹⁹ Na interpretação de Maria Amélia Teles, as falas das testemunhas do Estado se apropriaram das vitórias da luta dos familiares como se tivessem partido do próprio Estado: “Todas as lutas que nós fizemos são deles. Tudo que nós fizemos”.¹²⁰ Segundo a ativista, Gregori teria dito que a lei nº 9.140/95 teria dado conta da questão dos mortos e desaparecidos e por si só já seria suficiente, enquanto Pertence teria argumentado que a Lei de Anistia de 1979 foi um acordo da sociedade com o Estado. Tendo sido ele advogado da Ordem dos Advogados do Brasil na época da promulgação da lei, Maria Amélia questiona esse argumento: “Que

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 68.

¹¹⁸ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 57.

¹¹⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 23–24.

¹²⁰ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 57.

acordo? Aonde? Se ele sentou em algum lugar, foi ele. Sentou em algum lugar clandestino. Porque você não vai ver uma foto dele sentado com os militares fazendo um acordo. Eu nunca vi”.¹²¹ Continua exprimindo que não houve um acordo e, se houve, foi clandestino sem a participação da sociedade.

Se por um lado Gregori e Pertence enquanto testemunhas do Estado buscaram apresentar os avanços ocorridos até então e o papel da Lei de Anistia na suposta reconciliação nacional, os representantes do Ministério da Defesa adotaram um tom mais hostil. Maria Amélia narra que teriam de certa forma ameaçado a Corte dizendo: “Ou vocês dão uma sentença exequível, ou então nós não vamos cumprir”.¹²² Ela, por sua vez, os lembrou que a ditadura já havia acabado e eles se comportavam como se estivessem na ditadura: “Eles tratam a gente como inimigo do Estado”.¹²³ Na análise de Edson Teles, o fato do Ministério da Defesa encabeçar a defesa argumentando em favor do Estado brasileiro, somado ao Ministério das Relações Exteriores e à Secretaria de Direitos Humanos, fez com que o movimento de familiares percebesse que, apesar do discurso de justiça de transição, o governo “deixava para aquele que teria operado o desaparecimento que até hoje não tinha esclarecido essas questões a coordenação da defesa do Estado brasileiro naquele processo”.¹²⁴ Dessa forma revelando o caráter meramente discursivo da justiça de transição adotada pelo governo naquele momento. Tanto Maria Amélia quanto Edson Teles refletem o posicionamento do que chamamos de perspectiva dos atingidos que se mantém altamente crítica e encaram as ações dos atores representantes do Estado com desconfiança, ainda que sejam eles próprios ex-perseguidos políticos.

Os governos compostos por ex-perseguidos políticos não necessariamente garantiram uma relação mais amistosa com os movimentos de familiares de desaparecidos políticos. Maria Amélia menciona que havia um equívoco por parte dos membros dos governos que percebiam os familiares como ameaças à administração vigente, como se a busca pelos desaparecidos fosse comprometer a estabilidade política do momento. Assim, quando da condenação,

(...) muita gente ficou com raiva de nós porque tinha a sentença que tinha condenado o Brasil. As pessoas queriam esconder... Até hoje a sentença não teve a repercussão

¹²¹ *Ibid.*, p. 58.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ TELES, **Edson Teles (depoimento)**.

junto à opinião pública que deveria ter a sentença do Araguaia que, diga-se de passagem, é uma sentença que reconhece todos os desaparecidos. Fora da guerrilha também.¹²⁵

Com a condenação do Brasil pela Corte IDH, a repercussão explicitou os conflitos entre as três perspectivas. A SEDH, na figura de Vannuchi, enfrentou a oposição tanto do Ministério da Defesa, representado por Jobim, e, por outra via, a resistência entre ex-perseguidos membros do governo e os familiares. Pela perspectiva dos conservadores e dos negociadores, a rusga pôde ser vista na imprensa já no dia seguinte à condenação: Vannuchi declarou ao jornal *O Estado de São Paulo* que as “decisões da Corte não se discute, se cumpre [sic]”,¹²⁶ dissecando que “Não pode nenhuma autoridade brasileira sair a público para fazer qualquer desacato ou desqualificar a decisão de uma instância da OEA, a que o Brasil aderiu voluntariamente.¹²⁷ Contudo, dois dias depois, o ministro Nelson Jobim rebateu:

Naquilo que a corte (da OEA) refere que o Brasil teria que processar os militares envolvidos no incidente, essa matéria é absolutamente ineficaz. Nós não temos, no nosso sistema legal, algo que se sobreponha ao STF. Inclusive, o Poder Executivo não pode tomar nenhuma providência.¹²⁸

Já no lado da perspectiva dos atingidos, acreditavam que algumas das obrigações da sentença eram possíveis de cumprir, bastando apenas vontade política. Assim, mantiveram a pressão ao governo na mesma medida, porém esta postura provocou uma interpretação equivocada em que, para Maria Amélia, “eles acham que nós estamos responsabilizando o atual governo [governos PT]. Quem tem que pedir desculpa é o atual governo”.¹²⁹ Desse modo, a ativista expõe que “muita gente do campo da esquerda passou a me olhar de esguelha por conta disso. Por conta dessa sentença”.¹³⁰

Passemos agora para a sentença em si, bem como os seus efeitos no processo de acerto de contas brasileiro. O primeiro ponto de destaque é a declaração da Corte

¹²⁵ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 60.

¹²⁶ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento)**.

¹²⁷ MENDES, Vannildo, Brasil vai cumprir sentença da OEA sem hesitação, diz Vannuchi, **O Estado de S.Paulo**, 2010.

¹²⁸ AGÊNCIA ESTADO, Condenação na OEA não terá efeito prático, diz Jobim, **Portal A Tarde**, 2010.

¹²⁹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 61.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 60.

IDH de que a Lei de Anistia (nº 6.683/79) impede a investigação e sanção dos crimes aos direitos humanos, prejudicando a identificação de responsáveis pelas graves violações tanto no caso da Guerrilha do Araguaia, quanto nos demais. Meses antes, em abril de 2010, como apresentado no segundo capítulo, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela compatibilidade da Lei de Anistia com a Constituição Federal de 1988 no julgamento da ADPF nº 153. Em vista disso, a Corte IDH aponta na sentença a não pretensão de revisar a decisão do STF, pois não compete à Corte examinar questões de direito interno, todavia é competente para avaliar que a referida lei não é compatível com as obrigações internacionais com as quais o Brasil é comprometido.¹³¹ Portanto, declara que a Lei de Anistia é incompatível com a Convenção Americana (Pacto de São José da Costa Rica) e dispõe que i) o Estado deve conduzir a investigação dos casos, identificação dos responsáveis e aplicar sanções previstas em lei.¹³²

A Corte IDH também declara que o Estado é responsável pelo desaparecimento forçado dos militantes do Araguaia e, portanto, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoa e à liberdade pessoal.¹³³ Dessa forma, dispõe que ii) o Estado deve realizar todos os esforços para localizar, identificar e entregar os restos mortais das vítimas aos seus familiares. Embora já houvesse três outras condenações do país, o caso Gomes Lund foi o primeiro em que as obrigações de fazer eram destinadas ao Estado, assim, em fevereiro de 2011, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) se reuniu para tratar da sentença da Corte.¹³⁴ Nesta reunião, o MPF reconheceu a obrigação de promover persecução penal dos desaparecimentos forçados de modo a não haver conflito entre a decisão do STF na ADPF nº 153 e a sentença da Corte IDH. Na mesma posição, Emílio Meyer também avalia que a decisão do STF não pode ser lida como um obstáculo ao cumprimento da decisão da Corte IDH concernente à investigação e responsabilização dos

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 20.

¹³² *Ibid.*, p. 114.

¹³³ *Ibid.*, p. 113.

¹³⁴ MEYER, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**, p. 287–288.

agentes envolvidos nos desaparecimentos forçados praticados contra os guerrilheiros do Araguaia.¹³⁵

A Corte declarou ainda que o Estado brasileiro não cumpriu a obrigação de adequar-se à Convenção Americana de Direitos Humanos em razão da interpretação dada à Lei de Anistia, bem como é responsável pela violação ao direito à liberdade de pensamento, de expressão, de conhecer a verdade sobre o ocorrido e à integridade pessoal. Dentre as obrigações, a Corte também dispôs que iii) o Estado deve oferecer tratamento médico e psíquico às vítimas; iv) deve publicar a sentença no Diário Oficial e em sítios eletrônicos; v) deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade no caso; vi) deve desenvolver um programa de educação em direitos humanos para as Forças Armadas; vii) deve adotar medidas necessárias para tipificar o crime de desaparecimento forçado; viii) deve continuar com atividades de busca e sistematização das informações sobre as violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura; ix) deve pagar indenizações por dano material, imaterial e restituição de custas e gastos aos familiares; x) deve realizar uma convocatória para identificar familiares de oito vítimas e, por fim, xi) deve permitir a solicitação de indenizações que até então não haviam sido reclamadas.¹³⁶

Em outubro de 2014, a Corte IDH emitiu uma resolução de cumprimento de sentença com base em relatórios estatais, dos familiares das vítimas e da Comissão IDH. Segundo a análise de Kindermann e Comassetto sobre esses documentos, constatou-se que a sentença não está integralmente cumprida; apenas três pontos foram realizados (iv, x, xi), três parcialmente executados (vi, viii, ix) e os cinco restantes ainda pendentes de cumprimento.¹³⁷ Como avanços alcançados, os atores destacam a mudança do posicionamento e atuação do Ministério Público Federal depois da condenação em considerar o crime de desaparecimento forçado imprescritível e impassível de anistia; a Lei de Acesso à Informação, a Comissão Nacional da Verdade e as atividades desenvolvidas pela Comissão de Anistia e pela SEDH.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 289.

¹³⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 114–115.

¹³⁷ KINDERMANN; COMASSETTO, Supervisão de cumprimento da sentença da corte interamericana de direitos humanos, p. 180.

Reconhecendo as obrigações impostas pela sentença da Corte IDH e compreendendo que o MPF e a Justiça Federal são competentes para proporcionar a persecução penal dos agentes envolvidos com crimes contra os direitos humanos ocorridos durante a ditadura, foi criado em novembro de 2011 o Grupo de Trabalho Justiça de Transição (GTJT) no âmbito do MPF.¹³⁸ O primeiro artigo da portaria que o instituiu atribui a responsabilidade de examinar os aspectos criminais da sentença “com o objetivo de fornecer apoio jurídico e operacional aos PRs [procuradores da República] para investigar e processar casos graves de violações a DH [direitos humanos] cometidas durante o regime militar”.¹³⁹ A primeira ação penal proposta pelo grupo ocorreu em 2012, quando os procuradores denunciaram o militar Sebastião Curió Rodrigueis de Moura com base no artigo 148 do Código Penal: “sequestro qualificado pela imposição de grave sofrimento físico ou mental” das vítimas Maria Célia Corrêa, Hélio Luiz Navarro de Magalhães, Daniel Ribeiro Callado, Antonio de Pádua e Telma Regina Cordeira Corrêa, observando que os restos mortais não foram localizados, portanto não havendo prova material do falecimento e, assim, não cabendo a presunção de morte¹⁴⁰ – tornando em sequestro permanente, isto é, um crime continuado: imprescritível.¹⁴¹

Outra ação em resposta à condenação no caso Gomes Lund foi a criação do Grupo de Trabalho Araguaia (GTA) em maio de 2011 com o objetivo de localizar e identificar os restos mortais dos desaparecidos durante a guerrilha. O GTA, porém, foi a reestruturação do Grupo de Trabalho Tocantins (GTT) que fora criado pelo Ministério da Defesa em 2009 com o mesmo objetivo.¹⁴² Em 2014, o GTA passou para a coordenação da SEDH, contando com a participação da CEMDP e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), bem como permitindo a presença de familiares nas expedições de busca.¹⁴³ Em abril 2019, pouco depois da posse do

¹³⁸ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Crimes da ditadura militar/2ª Câmara de Coordenação e Revisão**, Brasília: MPF/2ª CCR, 2017, p. 19.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁴⁰ MEYER, **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**, p. 288.

¹⁴¹ Para saber mais sobre a atuação do Grupo de Trabalho Justiça de Transição, veja no Relatório de Atuação publicado em 2017: BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Crimes da ditadura militar/2ª Câmara de Coordenação e Revisão**.

¹⁴² BAUER; CASTRO, As políticas de memória desenvolvidas pelo estado brasileiro a partir do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos, p. 237.

¹⁴³ TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la, Después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del informe de la CNV, *in*: **La justicia transicional en**

presidente Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL, atualmente sem partido), foi publicado o decreto nº 9.759/2019 determinando a extinção de órgãos colegiados da administração pública federal e, portanto, encerrando os trabalhos do GTA, paralisando as investigações para localização e identificação de desaparecidos políticos.¹⁴⁴

A proposta de criação de uma comissão da verdade presente no PNDH-3 agregou um reforço com a sentença da Corte IDH no caso Gomes Lund. No processo, os familiares expressaram preocupação quanto à criação da comissão, solicitando ao tribunal que ordenasse ao Estado a sua efetivação. Ao passo que a Corte afirmou considerar que uma comissão da verdade seria um importante mecanismo para cumprir o direito à verdade, portanto, exortou o Estado à sua implementação.¹⁴⁵ Assim, como destacado por Ignácio de la Torre, a sentença analisa duas questões: a responsabilidade do Estado pelos desaparecimentos forçados ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia e o efeito do direito à verdade nas informações para localização dos despojos.¹⁴⁶

Três das onze indicações da sentença referem-se diretamente ao exercício do direito à verdade através da publicização (iv, v, viii). A promulgação da Lei de Acesso à Informação - LAI (nº 12.527/2011) pode ser entendida como mais uma resposta à condenação, uma vez que se destina a assegurar o direito fundamental de acesso à informação (art. 3), observando a publicidade como preceito geral e sigilo como exceção (inc. I). Não coincidentemente, a chamada LAI foi publicada junto à lei nº 12.528/2011 que criou a Comissão Nacional da Verdade.

Quanto às indenizações de reparação material, imaterial e processuais, a Corte IDH considerou que as reparações financeiras oferecidas pelo Estado brasileiro (via lei nº 9.140/95) foram adequadas ao dano imaterial sofrido pelas vítimas de

Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia, [s.l.]: Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, p. 117.

¹⁴⁴ CATEB, Caio *et al*, A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro, *in*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan Honório (Orgs.), **Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo**, São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 278.

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 106–107.

¹⁴⁶ TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la, Las sentencias de 2010, *in*: **La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia**, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, p. 90.

desaparecimento forçado. No entanto, fixa o pagamento de indenização de dano imaterial aos familiares desses desaparecidos, ou seja, em razão dos sofrimentos dos familiares causados pelas violações cometidas contra seus entes, como mudanças nas condições de vida e mesmo a impunidade no caso.¹⁴⁷ Caroline Bauer destaca que, apesar de necessária, a reparação financeira destina-se apenas aos familiares diretos dos mortos e desaparecidos, de maneira a não incluir o restante da sociedade que por fim não se percebe atingida pelo autoritarismo, tampouco identifica e reconhece a responsabilidade do Estado pelas ações autoritárias durante a ditadura.¹⁴⁸

4.4.1. Saindo do papel: a Comissão de Anistia e o cumprimento das ações programáticas do PNDH-3

Como aponta Ricard Vinyes, uma política pública de memória é garantista, protege um direito e estimula seu exercício, uma vez que é dever do Estado garantir que os cidadãos tenham acesso ao exercício do direito à memória.¹⁴⁹ Constitui-se pela combinação de três elementos principais: objetivo, programa e instrumento. O objetivo é que a nação compreenda como patrimônio para as futuras gerações os esforços, conflitos, lutas e memórias sobre as quais a democracia foi constituída. O programa são as atuações que visam preservar, estimular e socializar o conhecimento acerca da ditadura. E, por fim, o instrumento constitui na “instituição específica que tem o mandato de garantir os objetivos, criar e desenvolver o programa e contribuir ao desenho da política do governo nesta matéria” (tradução livre).¹⁵⁰⁻¹⁵¹

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas), p. 110.

¹⁴⁸ BAUER; CASTRO, As políticas de memória desenvolvidas pelo estado brasileiro a partir do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos, p. 239.

¹⁴⁹ VINYES, Ricard, La memoria como política pública, **Puentes** 25, v. 8, n. 25, p. 22–29, 2008, p. 25.

¹⁵⁰ VINYES, La memoria del Estado, p. 59.

¹⁵¹ “El instrumento es la institución específica que tiene el mandato de garantizar los objetivos, crear y desarrollar el programa y contribuir al diseño de la política del Gobierno en esta materia”.

No Brasil, junto com a SEDH, a Comissão de Anistia (CA) tomou para si essa tarefa. A Comissão foi criada em 2001 como uma comissão de reparação, concebida por Medida Provisória (nº 2.151, de 31 de maio de 2001) e convertida em lei (nº 10.559, em 14 de novembro de 2002) no ano seguinte. Sua atribuição é atender à necessidade de regulamentação do artigo 8º do ADCT da Constituição de 1988. A função da Comissão de Anistia é examinar e julgar os pedidos de anistia¹⁵² e proceder à reparação do requerente, deferindo ou não os requerimentos que posteriormente são deliberados pelo Ministério da Justiça.¹⁵³ Em 2007 a Comissão iniciou sua “virada hermenêutica”, isto é, a mudança de entendimento acerca da anistia política – já não representando esquecimento, mas sim reparação – e, em 2013, incluiu formalmente na sua estrutura regimental a função de “formular e promover ações e projetos sobre reparação e memória”.¹⁵⁴

A comissão publicou semestralmente entre os anos 2009 e 2014 a *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, que reuniu pesquisas e documentos sobre transições políticas, bem como políticas de memória, justiça e reparação, visando “cotejar a experiência brasileira, ensejando seu aprofundamento democrático, e contribuir para a divulgação de práticas exitosas empreendidas no país”.¹⁵⁵ No seu sexto número, do primeiro semestre de 2012, a apresentação assinada pelo então ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e pelo presidente da comissão, Paulo Abrão, recebeu o seguinte título: “O guardião da memória: as políticas públicas de memória do Ministério da Justiça do Brasil”.¹⁵⁶ Os autores argumentam que o MJ articulava um conjunto de políticas públicas de memória que tinha como objetivo “a constituição de processos sociais de fortalecimento cidadão e de garantias de não repetição”.¹⁵⁷ Nesse mesmo texto são apresentadas algumas das ações levadas a cabo pela Comissão de Anistia e pelo Arquivo Nacional – à época, ambos vinculados ao MJ – para justificar a colocação do ministério como “Guardião da

¹⁵² BRASIL, **Cartilha Informativa da Comissão de Anistia**, p. 8.

¹⁵³ No dia 1º de janeiro de 2019, primeiro dia do mandato do presidente Jair Bolsonaro, foi publicada a medida provisória nº 870/2019, cujo art. 70 estabeleceu a transferência da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

¹⁵⁴ Art. 5º do Decreto nº 8.031, de 20 de junho de 2013, em alteração ao Art. 7º, inciso III, Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.

¹⁵⁵ BRASIL, **Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Nº 1**.

¹⁵⁶ ABRÃO, Paulo; CARDOZO, José Eduardo, Apresentação, *in*: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição.**, Brasília: Ministério da Justiça, 2011, v. 6.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 11.

Memória do Brasil” – essas ações serão esmiuçadas mais adiante. De fato, durante os anos 2007 e 2014, a CA teve um papel de destaque no desenvolvimento de políticas e medidas de memória acerca da ditadura. Não apenas envidando esforços de pessoal, como também direcionando verbas para construção e implementação de muitas dessas ações.

O coordenador-geral de memória histórica da Comissão de Anistia entre os anos 2007 e 2013, Marcelo Torelly, quando no exercício do cargo, afirmou que a alteração formal de leis não garantia por si só a consolidação da democracia, sendo então necessária a promoção de uma “nova cultura política” que fosse qualificada para transformar o legado autoritário em aprendizado.¹⁵⁸ O autor advoga pela elaboração de um *sensu comum democrático* que seria essa nova cultura política na qual a sociedade seria educada para afastar traços de autoritarismo; dessa maneira, a mudança das leis não seriam ações vazias, mas sim complementadas pela rememoração daquilo que provocou tais alterações. Trata-se de um aprendizado social a fim de que se fortaleça e amplie a democracia através de uma justiça que priorize a memória.

É assim que surge a necessidade de afirmação e avivamento de memórias sociais que somem as vivências individuais de violações passadas ao processo reflexivo de superação do legado autoritário e consolidação do Estado Democrático de Direito, fomentando o surgimento de narrativas reflexivas que, ao dialogar com o autoritarismo, promovam o pluralismo, a democracia e os direitos humanos traduzidos em uma cultura que, por conter este *sensu comum democrático*, repele o autoritarismo, consolidando a democracia desde um ponto de vista prático (e não estritamente jurídico) e possibilitando que os elementos não-conscientes de memória não sejam vinculados com a violência do passado.¹⁵⁹

Segue argumentando que o caminho para alcançar esse *sensu comum democrático* é a promoção de políticas de memória. Para ilustrar sua fala, Torelly aponta algumas ações da própria Comissão como exemplos de projetos de promoção de memória. O primeiro deles é o projeto Caravanas da Anistia que, sinteticamente, transformou os julgamentos da Comissão em eventos de rememoração em locais que ocorreram as perseguições políticas, numa clara tentativa de aproximação aos grupos sociais envolvidos. O segundo ponto destacado é a criação de um centro de memória e documentação chamado Memorial

¹⁵⁸ TORELLY, Justiça Transicional, Memória Social e *Sensu Comum Democrático*: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro, p. 104.

¹⁵⁹ *Ibid.*

da Anistia Política do Brasil, que reuniria todo o acervo produzido e recolhido pela comissão tanto pelos projetos educativos quanto pelos requerimentos de anistia, como apresentado no capítulo anterior.

O texto de Torelly reflete o pensamento presente na Comissão de Anistia nos anos de 2007 a 2014, quando houve um ponto de inflexão na produção de políticas e medidas de memória, sendo a própria comissão uma das grandes responsáveis por essa mudança conjuntural – somada à SEDH. No contexto de uma possível educação da sociedade a respeito das arbitrariedades da ditadura visando sua não repetição, por exemplo, a comissão produziu, financiou, apoiou e publicou cerca de 90 obras de material impresso entre 2009 e 2017.¹⁶⁰⁻¹⁶¹ Nesse período, havia uma conjuntura política favorável à discussão de memória, apesar da intensa reação de grupos conservadores, militares e afins, de modo que os movimentos sociais ligados ao tema demonstravam bastante entusiasmo não só de ampliar a garantia de direitos, como também de abarcar setores mais amplos da sociedade – saindo da circunferência dos movimentos de familiares, de ex-perseguidos e de defesa de direitos humanos. Como o próprio Torelly comenta:

O cenário brasileiro caracteriza-se, até o presente momento, por contar apenas com políticas focais de memória, capazes de mobilizar apenas os setores sociais diretamente conectados com as violações de direitos humanos ou com a defesa sistemática destes mesmos direitos. Os avanços recentes, especialmente os da segunda metade da década de 2000, com diversos órgãos de governo promovendo ações com públicos focais distintos – como os estudantes – tende a ampliar a base de legitimação democrática e fortalecer mecanismos de resistência ao autoritarismo, além de fomentar uma cultura cívica de maior densidade, capaz de naturalizar um novo senso comum democrático.¹⁶²

A partir da fala de Torelly, escrita quando ainda ocupava o cargo de coordenador-geral de memória histórica, evidencia o posicionamento da Comissão durante a gestão de Paulo Abrão, que seria o responsável por essa mudança de

¹⁶⁰ Breve levantamento feito no site do Ministério da Justiça, onde ainda permanecem as versões digitais das publicações. Disponível em: <<<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anistia-politica-2>>> Acessado em 07 de outubro de 2019.

¹⁶¹ A ministra Damares Alves, indicada pelo presidente Jair Bolsonaro, declarou em março de 2019 que realizará uma grande auditoria nos projetos conduzidos pela Comissão. Sobre os livros publicados pela CA, afirmou que guarda no banheiro de seu gabinete: “Desconfio que houve exagero nos gastos. No Ministério da Justiça, o porão está lotado de obras para *jogar fora*, já que mandaram para universidade e não querem. Quero saber se era *função* da comissão publicar essas obras” (grifo nosso). COLUNA DO FRAGA, Ministério vai negar centenas de pedidos de anistia, **Portal R7**, 2019.

¹⁶² TORELLY, Justiça Transicional, Memória Social e Senso Comum Democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro, p. 119.

direcionamento juntamente ao ministro da Justiça Tarso Genro. Essa nova postura tem relação com o entendimento de que a Lei de Anistia de 1979 não concede anistia recíproca, tampouco esquecimento, mas sim o entendimento de que anistia é ato de reconhecimento.¹⁶³ Abrão e Torelly afirmam que a anistia é o “ato de reconhecimento do erro do arbítrio impetrado em nome do Estado e ato declaratório da legitimidade do direito de ter resistido ao regime ditatorial”,¹⁶⁴ portanto o atingido deve primeiramente receber o pedido de perdão do Estado pela perseguição e, unicamente depois disso, entrar no âmbito da reparação financeira. Interpretada dessa maneira, a Lei de Anistia não fica restrita à sua dimensão reparadora de caráter financeiro, possibilitando a formulação e promoção de políticas públicas de memória a fim de construir um conceito de anistia que compreenda o reconhecimento do dano moral, da ofensa, de modo a compensar, restituir e reabilitar os atingidos e impedir a repetição dessas violências.

Sob essa perspectiva, a Comissão de Anistia lançou em 2010 o projeto Marcas da Memória cujo propósito era ampliar o acesso à memória e à verdade por meio de parcerias com a sociedade civil. De acordo com Roberta Baggio, ex-conselheira da comissão, este projeto tratou-se de uma política pública com objetivo de atingir uma dimensão coletiva da reparação.¹⁶⁵ Já Alci e Caroline Borges indicam que essa iniciativa ocorreu como cumprimento da ação programática designada ao Ministério da Justiça (ao qual a Comissão era vinculada) no primeiro ponto da diretriz 24 do PNDH-3,¹⁶⁶ referente ao financiamento de centros de memória e projetos de valorização da história cultural. Junto ao Marcas da Memória, os autores incluem a construção do Memorial da Anistia como parte da efetivação da referida ação,¹⁶⁷ aliás, Memorial também poderia ser incluído como resposta à ação “d” da diretriz 24, que indicava a criação de museus e memoriais sobre a resistência à ditadura.¹⁶⁸

As ações “e” e “f” da diretriz 24, a saber: criação de observatório de direito à memória e à verdade nas universidades e produção de material didático pedagógico,

¹⁶³ TORELLY; ABRÃO, Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação, p. 46.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ BAGGIO, Marcas da Memória, p. 115.

¹⁶⁶ Conferir as diretrizes e suas respectivas ações programáticas no Anexo V.

¹⁶⁷ BORGES, Alci Marcus Ribeiro; BORGES, Caroline Bastos de Paiva, O direito à memória e à verdade no Plano Nacional de Direitos Humanos III: um breve inventário, **Revista Jurídica da Presidência**, v. 17, n. 111, p. 151, 2015, p. 164.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 165.

segundo Alci e Caroline Borges, foram cumpridas pela SEDH com a instituição da Rede dos Observatórios do Direito à Memória, Verdade e Justiça das Universidades Brasileiras, através da portaria nº 1.515, de 04 de agosto de 2011, e a adequação do livro *Direito à Memória e à Verdade* em CD para distribuição às escolas.¹⁶⁹ Já para a ação “b”, criação de uma comissão para reconstituir a história da repressão no Estado Novo (1937-1945), não há identificação de qualquer iniciativa. No caso da ação “c”, identificação de estruturas, instituições e circunstâncias relacionadas às violações de direitos humanos no Brasil, segundo os autores, não há indicação de iniciativas específicas, porém não foi esclarecido se essa ação foi absorvida pelas obrigações da CNV.¹⁷⁰ Inclusive, a criação da Comissão Nacional da Verdade resultou do cumprimento da ação programática da diretriz 23, que indicava a instituição de um grupo de trabalho para elaboração do projeto de lei para constituição da comissão.

A diretriz que menos avançou é a 25, referente à modernização da legislação para promover o direito à memória e à verdade. Não foram identificadas iniciativas para implementação pelos órgãos responsáveis descritos no PNDH-3 das ações programáticas correspondentes, são elas: a proposta de grupo de trabalho para discutir a revogação de leis remanescentes da ditadura; debates para que logradouros e prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas como torturadoras e, por fim, o acompanhamento da tramitação dos processos de responsabilização de atos referentes às violações ocorridas durante a ditadura.¹⁷¹ Apenas a ação programática “b” foi parcialmente cumprida com a assinatura da Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, em 2007. A presidenta Dilma Rousseff promulgou a Convenção sob o decreto nº 8.767 em 11 de maio de 2016, um dia antes do seu afastamento pelo processo de impeachment.

Aliás, com a saída forçada da presidenta Dilma, a Comissão sofreu primeiro ataque três dias após o início do mandato do presidente interino Michel Temer, quando Alexandre de Moraes, ministro da Justiça por ele nomeado e hoje ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), interferiu diretamente na composição do

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 164–165.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 166–167.

conselho do órgão e trocou 19 dos 25 membros. Nessa situação, Abrão pediu demissão de seu cargo e assumiu o secretariado-executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em junho de 2018, os novos integrantes da comissão optaram por descontinuar com o pedido de desculpas em nome do Estado a cada atingido requerente da anistia (ou familiar) ao final da aprovação da anistia, uma medida simbólica bastante representativa que agregou valor às reparações que até então eram apenas pecuniárias.¹⁷²

4.5. Entre o silêncio e o sucesso: houve uma efetiva política pública de memória no Brasil?

Nesse capítulo vimos o panorama da construção de políticas e medidas de memória no Brasil e alguns dos obstáculos enfrentados nesse processo. A essa construção, podemos nomear de política pública de memória desde que analisemos em conjunto as ações promovidas pela Secretaria de Direitos Humanos e pela Comissão de Anistia entre os anos de 2007 e 2014, ainda que não tenha havido um instrumento jurídico ou um programa específico do governo federal voltado para a formulação e execução de política pública. Apenas em 22 de abril de 2016, dias antes do afastamento da presidenta Dilma Rousseff em razão do processo de impeachment, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 1 pela Comissão de Anistia visando formalizar as suas ações como uma Política Nacional de Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política. Não houve, porém, prosseguimento dessa questão ao longo do mandato do presidente interino Michel Temer; o oposto: o desmonte das ações da Comissão e da SEDH iniciaram ainda no começo da sua gestão. Temer parte da perspectiva conservadora para tratamento do passado autoritário, portanto o seu governo não priorizaria a promoção do direito à memória e à verdade, como pode-se notar em sua fala ao ser questionado pela imprensa sobre a recomendação do relatório da CNV de reinterpretação da Lei de

¹⁷² ÉBOLI, Governo Temer suspende pedido de desculpas às vítimas da ditadura.

Anistia quando ainda era vice-presidente da República: “mexer no passado é uma coisa um pouco complicada”.¹⁷³

Como exposto anteriormente, a perspectiva dos conservadores começou a ser fabricada ainda durante a ditadura, especialmente na constituição da Lei de Anistia no Congresso Nacional. Desde então representantes dessa linha permaneceram presentes no cenário político institucional freando as possibilidades de avanço efetivo no processo de acerto de contas supostamente para evitar uma nova ruptura política. A esses obstáculos, chamamos aqui de política pública de silenciamento que, diferentemente do apagamento da memória – que abafa, exclui uma perspectiva da disputa de narrativa –, trata-se de um exercício de controle dessa disputa por parte do Estado: permite-se a voz, desde que ecoe somente onde pode ser contida. A sociedade não é abarcada e perde a oportunidade de elaboração dessa memória; a dor não pode ser trabalhada ou ressignificada porque sequer se percebe que há dor ou então a sua origem. Da mesma maneira, não houve uma legislação explicitamente direcionada a conter o processo de memória – para além da própria Lei de Anistia de 1979, evidentemente –, mas é possível identificar a movimentação intencional dos atores políticos da perspectiva conservadora com o objetivo de obstar o trabalho de memória no país.

As políticas públicas possuem um caráter mais holístico, mais abrangente e com efeito na totalidade da sociedade. Diferentemente das *medidas de memória*, também definidas por Bauer,¹⁷⁴ que seriam as concretas e as simbólicas, como as indenizações pecuniárias e as construções de memoriais, respectivamente. Como medidas, por exemplo, entende-se as reparações financeiras aos atingidos e familiares de mortos e desaparecidos políticos, visto que beneficiou somente ao grupo de atingidos diretos sem fazer um trabalho com a sociedade na sua integralidade. De acordo com Alexandra Barahona de Brito, é possível definir política de memória de uma maneira restrita, que seriam as políticas para promoção de verdade e justiça, ou de maneira ampla, que seria como “sociedade interpreta e apropria o passado, em uma tentativa de moldar o seu futuro (memória social)”.¹⁷⁵

¹⁷³ SACONI, Alexandre, “Mexer no passado é complicado”, diz Temer sobre revisão da Lei da Anistia, **R7**, 2014.

¹⁷⁴ BAUER, **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países.**

¹⁷⁵ BRITO, Justiça transicional e a política da memória, p. 72.

Assim, as políticas de memória são parte do processo de construção da identidade coletiva, determinando a maneira com grupos sociais distintos se relacionam com a política e os objetivos a serem alcançados posteriormente. Ainda segundo Brito,

As ‘políticas de memória’ sociais e culturais são parte integral do processo de construção de várias identidades coletivas sociais e políticas, que definem o modo como diferentes grupos sociais veem a política e os objetivos que desejam alcançar no futuro. (...) A política da memória se torna parte do processo de socialização política, ensinando às pessoas como perceber a realidade política e as ajudando a assimilar ideias e opiniões.¹⁷⁶

No entanto, concordamos com Camargo ao apontar que a exigência de medidas e/ou políticas para lidar com o legado do passado autoritário não implica necessariamente na construção de uma *política pública* de memória, uma vez que esta deve ter como objetivo específico impulsionar o trabalho de memória a fim de lidar com o problema público que é o silenciamento.¹⁷⁷ Assim, voltando a Bauer, para constar como uma política pública, as ações devem ser implementadas a partir do Estado com um certo grau de complementariedade entre si, não como medidas isoladas uma das outras.¹⁷⁸

Andreas Huyssen ao tratar da memória como parte fundamental do processo de internacionalização dos direitos humanos – afinal “onde estaria hoje o movimento internacional dos direitos humanos, sem a memória dos campos de carnificina do século XX?” –,¹⁷⁹ aponta que a memória dos atingidos deve ser preservada cautelosamente uma vez que o objetivo final dos genocidas era justamente eliminar toda lembrança daqueles indivíduos. Portanto, é necessário que haja uma expansão dos discursos da memória nos grandes meios de comunicação para que os processos contra as graves violações aos direitos humanos em casos como da ditadura brasileira tenham uma instauração ativa nos tribunais.¹⁸⁰ No entanto, o autor explicita que a memória é algo frágil para servir de embasamento para elaboração de leis. Enquanto os direitos humanos associam moral e lei; falta à

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 53.

¹⁷⁸ BAUER, **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**, p. 414.

¹⁷⁹ HUYSEN, Andreas, Os direitos humanos internacionais e a política da memória: limites e desafios, *in*: **Culturas do passado-presente: modernismos, artes visuais, práticas da memória**, Rio de Janeiro: Contraponto, 2014, p. 199.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 200.

memória a dimensão jurídica, ainda que não possa haver justiça sem memória. Desta forma, caberia aos direitos – que possuem uma dimensão moral e afetiva – sustentar juridicamente a memória. A criação de política pública é o meio pelo qual o Estado garante os direitos à população, para o direito à memória não seria diferente.

5. O pomo da discórdia: disputas em torno da Comissão Nacional da Verdade

5.1 Introdução

Na “Carta ao povo brasileiro”, lançada durante a campanha presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o tom com que conduziria o país caso eleito: “ampla negociação nacional”. Adotou uma postura moderada, diferentemente do seu perfil de líder sindical explorado até então. No texto, Lula fala em estabilidade, crescimento com responsabilidade, além de “aliança pelo país” em que o Partido dos Trabalhadores (PT) estaria disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e, inclusive, contando com o apoio de lideranças “dos mais variados matizes ideológicos” numa “vasta coalizão” com partidos não coligados e “parcelas significativas do empresariado”.¹

Em contraste com a “Carta de Princípios” lançada em 1979, antes da fundação formal do partido, como analisam Galinari e Pereira,² o mote central deixa de ser o embate entre “os de cima” contra “os de baixo”, mas sim a antítese entre “o atual modelo” (representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso) e o “novo modelo” (proposto por Lula e o PT). O viés classista é abandonado do discurso; já não são os trabalhadores em luta e sim o povo brasileiro, “o Brasil” e o “nosso povo”, provocando uma interpretação calcada na coalizão e pacificação de conflitos.³ Em 2002 o partido assumiu para si o papel de aglutinador e conciliador e, sobretudo, assumia o compromisso de gestão responsável e eficiente a fim de afastar as incertezas em relação a uma suposta ameaça da histórica radicalidade do partido e de seu líder.

Como já mencionado no segundo capítulo, uma das características da cultura política brasileira é a capacidade de acomodação. A acomodação possui um sentido

¹ FOLHA ONLINE, Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro, **Folha de São Paulo**, 2002.

² GALINARI, Melliandro Mendes; PEREIRA, Luciana de Souza, Da Carta de Princípios (1979) à Carta ao povo brasileiro (2002): variações éticas do Partido dos Trabalhadores, **Revista de Estudos da Linguagem**, v. 27, n. 1, p. 359–400, 2019.

³ *Ibid.*, p. 381.

mais amplo em que outros atores são envolvidos nos arranjos institucionais e sociais, através de acordos muitas vezes tácitos. Segundo com Sá Motta, os governos conduzidos pelo PT se aproximaram tanto do personalismo quanto da acomodação, sendo esta uma estratégia que, além de preservar a ordem e evitar rupturas, serviu também para mudanças lentas – como no caso da administração petista.⁴ A acomodação fora um instrumento do partido quer para ser eleito, quer para governar, porém, prossegue o autor, o lulismo/petismo adotou um uso pragmático da acomodação ao inverter o seu sentido originalmente conservador, conseguindo assim a vitória em quatro pleitos presidenciais seguidos em um país em que a esquerda é minoritária. Ademais, a estratégia de mudanças lentas possibilitou que importantes programas sociais fossem colocados em ação, ainda que posteriormente tenham se acomodado em excesso de modo a não promover uma profunda transformação no sistema político – sendo por ele tragado em 2016.

Nas próximas páginas veremos algumas das estratégias de acomodação desenvolvidas por importantes atores no xadrez político do processo de acerto de contas do Brasil, sob o que chamamos de perspectiva dos negociadores. Em vista de chegar até a atuação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), iniciaremos com a entrada de Paulo Vannuchi⁵ na Secretaria de Direitos Humanos, sendo esse considerado como um dos maiores articuladores da temática de memória, verdade e justiça.⁶ Se a CNV seria o pomo da discórdia, certamente Vannuchi poderia ocupar o papel de Páris.

O terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) não será abordado com profundidade posto que fora apresentado detalhadamente no capítulo anterior, todavia aqui será apresentada a trama conjuntural envolvendo a criação da CNV. Ainda, serão abordadas as expectativas em torno da comissão, sua atuação e as críticas dos atingidos, até o momento da entrega do relatório final.

5.2

⁴ MOTTA, Cultura política e ditadura, p. 122.

⁵ Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

⁶ Por exemplo: VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**; MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

A multiplicidade de papéis dos militantes políticos e o desenvolvimento de políticas públicas de memória a partir da sua inserção no Estado

Como comentado no capítulo anterior, quando o Partido dos Trabalhadores chegou à Presidência da República em 2003, havia uma grande expectativa dos movimentos sociais vinculados ao partido e amplos setores da sociedade civil à espera de mudanças substanciais em relação a governos anteriores.⁷ Ademais, o PT inaugurou uma rotina de negociação entre movimentos sociais e Estado em função da aproximação daqueles com os principais quadros do governo petista, bem como pelo posicionamento de ativistas em cargos em agências federais.⁸ Assim, esses atores subverteram a lógica da conciliação para que o caráter negociador da cultura política brasileira fosse apropriado para o avanço de pautas significativas para o partido. Esse foi o caso de Paulo Vannuchi, por exemplo, tendo sido um dos maiores interlocutores entre movimentos sociais e Estado quando exerceu o cargo de ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), não apenas permitindo, mas incentivando a participação de militantes nas negociações e na elaboração de políticas públicas em si. Vannuchi entrou na SEDH em substituição a Nilmário Miranda,⁹ outro ator político oriundo das trincheiras da militância que, como apresentado no capítulo quarto, agiu ativamente para o fortalecimento da pauta de memória, verdade e justiça quando ocupou relevantes cargos no Executivo e no Legislativo. Miranda, tal como Vannuchi, atuou no Estado como um espaço de militância, não apenas como engrenagem burocrática.

A substituição de Miranda por Vannuchi no comando da SEDH ocorreu em 2005, no calor do escândalo do “mensalão”, durante a reorganização estratégica do governo e do partido. O presidente Lula direcionou Nilmário de volta para Minas Gerais a fim de disputar a presidência estadual do PT e, posteriormente, participar

⁷ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf, A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula, *Revista Debates*, v. 4, n. 2, p. 107–135, 2010, p. 109; ALMEIDA, A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula, p. 233.

⁸ ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, p. 326.

⁹ Nilmário Miranda, jornalista, foi militante estudantil, ex-preso político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado estadual (1987-1990) e deputado federal (1991-2003; 2011-2019). Presidiu a Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Foi ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2003-2005), presidente da Fundação Perseu Abramo e conselheiro da Comissão de Anistia.

da eleição para governador – pleito vencido por Aécio Neves (PSDB). Em sua saída, teria recomendado o nome de Vannuchi para substituí-lo na secretaria – inclusive já estava colaborando desde a criação de um grupo de trabalho para elaborar um projeto para o centro de referência que veio a ser o embrião do projeto Memórias Reveladas. Considerando todo o contexto em torno do escândalo de corrupção e os ataques da mídia, o nome de Vannuchi foi considerado ideal porque além de ter uma trajetória de destaque sobretudo em movimentos de base, tratava-se também de um amigo próximo ao presidente e seu secretário no Instituto Cidadania. Em seu depoimento, Nilmário é muito elogioso ao trabalho que Vannuchi exerceu na SEDH: “E foi um excelente ministro, excelente, deu uma continuidade, mas sempre *esbarrando naquele limite* [da transição]” (destaque nosso).¹⁰

Essa reorganização estratégica de ministérios, segundo Vannuchi, ocorreu a partir de uma negociação com outro ator político habitualmente presente no cenário brasileiro: a Rede Globo. Esse é um exemplo dessas articulações típicas da cultura política brasileira em que há a necessidade de negociar com atores que nem sempre são as figuras presentes na institucionalidade. Vannuchi conta que durante a crise desencadeada pelo “mensalão”, os “gurus políticos” se reuniram com representantes da família Marinho “e colhe lá uma sugestão de que como sinal da boa vontade, reduzir os ministérios. Muitos ministérios”.¹¹ Em julho de 2005, tendo iniciado a reforma ministerial, o presidente Lula anunciou a retirada do status de ministério das secretarias de Direitos Humanos e de Comunicação e subordinadas ao Ministério da Justiça e da Casa Civil, respectivamente. Além disso, outras duas secretarias com status de ministério foram fundidas e houve troca de ministros.¹²

Vanucchi avalia:

(...) não pode um governo como o Lula dar uma sinalização tão negativa interrompendo o avanço que vinha do Fernando Henrique e também nos primeiros anos de Lula tinha criado ministério, orçamentos, estruturas novas e tal, então nesse rebaixamento havia uma dispersão muito grande, havia desânimo.¹³

¹⁰ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 89.

¹¹ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 19.

¹² SCOLESE, Eduardo; FLOR, Ana, Lula reduz o ministério e rebaixa status de Gushiken, **Folha de São Paulo**, 2005.

¹³ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

Os meses seguintes foram de grande mobilização entre os movimentos de defesa aos direitos humanos e parlamentares do próprio partido para evitar a conversão da SEDH em subsecretaria vinculada à Presidência da República. A deputada Iriny Lopes, do PT, relatora da medida provisória nº 259/05 que reestruturava a organização da Presidência, manteve o status de ministério da SEDH quando a matéria foi votada como projeto de lei em outubro de 2005 – com a anuência do presidente Lula.¹⁴ Essa sucessão de eventos, para Vannuchi, tratou-se de uma “trapalhada”:

Nos primeiros dias, uma deputada do PT, Iriny [Lopes] entra com uma proposta de reconversão da medida provisória para anular e voltar. Na hora que ela apresenta isso como deputada do PT, o governo concorda [riso]. Trapalhada, tipo vai-e-vem, sabe? Eu rebaixo, três semanas depois, então deixa. Vamos consertar pela tramitação da medida da Iriny. Isso terminou em dezembro. Quando terminou, tinha um prazo é que entrou o meu nome, o Lula fez essa convocação e eu tomei posse no dia 21 de dezembro.¹⁵

Em dezembro, ainda com as estruturas abaladas pelo terremoto do “mensalão”, o governo convida Vannuchi para chefiar a secretaria. Ele, porém, não aceitou de pronto. Relutava já que estava satisfeito com seu trabalho no Instituto Cidadania em São Paulo, cidade onde sua vida estava estabelecida. Os pontos de virada para a sua decisão de aceitar o cargo foi a possibilidade de levar a cabo o estudo em andamento pelo Instituto Cidadania para criação do Projeto de Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local,¹⁶ bem como uma ligação do então presidente que teria manifestado insatisfação com a forma como a questão dos mortos e desaparecidos políticos¹⁷ estava sendo conduzida. E complementa:

¹⁴ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, Câmara aprova reestruturação de secretarias da Presidência, **Portal da Câmara dos Deputados**, 2005.

¹⁵ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento)**.

¹⁶ O programa que visava promover o desenvolvimento de comunidades locais, viabilizando e dinamizando as iniciativas locais autônomas. Ver mais em: INSTITUTO CIDADANIA, **Documento de Conclusão. Projeto de Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local**, São Paulo: Instituto Cidadania, 2006.

¹⁷ Num momento de muita delicadeza, Vannuchi comenta que “se pudesse”, não teria entrado na temática da ditadura. Sua vida foi construída na militância pelos direitos humanos, no entanto não foi pautada na sua experiência de prisão e tortura porque queria “pensar o futuro”. Após cinco anos de prisão e mais cinco lendo relatos de violações graves durante a composição do acervo do Brasil Nunca Mais, Vannuchi se reinventou enquanto militante. Assim, aceitar a proposta do presidente Lula não foi uma tarefa fácil: “Agora eu quero dizer também nesse depoimento importante que, se eu pudesse, eu não pegaria. Por quê? Porque eu fiquei cinco anos preso e mais cinco anos estudando a tortura de novo. Então, nas nossas ambiguidades, eu estabeleci assim: essa luta é importante, é fundamental. Agora, eu quero viver”. VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 21.

Ele [Lula] vira e me coloca assim: “Eu confio muito na sua capacidade de pegar esse tema. Eu quero me reunir com as famílias. Vamos trabalhar para localizar os corpos, vamos entregar os corpos para as famílias”.¹⁸

Comentando o mesmo episódio no depoimento concedido em 2019, Vannuchi questiona-se se Lula teria tido uma “atitude um pouco ziguezagueante”¹⁹ a respeito desse tema como fora em outros “momentos que afirma uma coisa, momentos que afirma outra”. Essa desconfiança foi provocada por uma entrevista de Nelson Jobim,²⁰ ex-ministro da Defesa de Lula, em julho do mesmo ano, em que o presidente o teria dito para “não coçar feridas”. Todavia, Jobim referiu-se à revisão da Lei de Anistia e não sobre a busca dos desaparecidos políticos.²¹ Por fim, Vannuchi foi nomeado para a Secretaria Especial de Direitos Humanos no dia 21 de dezembro de 2005 e a cerimônia de posse contou com a presença de 13 ministros. No seu discurso de nomeação, Lula disse para Vannuchi ser ele mesmo e fazer tudo o que acredita que assim contaria com o apoio de todos que ali estavam e concluiu: “Eu não tenho dúvida nenhuma de que uma das coisas que marcará o nosso governo será a política de direitos humanos. Não tenho dúvida nenhuma de que marcará pelo resultado, pelo resultado das coisas que acontecerem”.²²

Ele teria recebido uma orientação muito clara do então presidente Lula concernente à temática de memória e verdade: abrir os arquivos e encontrar os desaparecidos políticos. Porém, havia uma ressalva: “Agora, punição é com o Judiciário”.²³ Vannuchi, que também é movido pela lógica da articulação política, entende que a estratégia mais adequada é justamente instigar (ou “sensibilizar”) o judiciário para judicialização dessas questões. Comenta:

O que não era uma dúvida para mim porque todo meu apanhado sobre o que era comissão da verdade ficava muito claro que ela não é um organismo judicializante, é um organismo que pode ser por lei ou por decreto presidencial – como foi da

¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁹ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²⁰ Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

²¹ RAMALHOSO, Wellington, STF tolerou abusos cometidos pela Lava Jato, diz ex-presidente do Supremo, **UOL Notícias**, 2019.

²² HASHIZUME, Maurício, Presença do ministro Vannuchi indica mudanças internas, **Repórter Brasil**, 2005.

²³ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 23.

Michelle Bachelet, por exemplo – e faz um relatório que, aí sim, é encaminhado às figuras centrais da República.²⁴

Ao assumir o ministério, seu propósito era de amplificar a repercussão da temática da memória dos atingidos pela repressão ditatorial porque, em sua compreensão, seria necessário “transformar isso em vontade de maiorias, de opinião da sociedade (...), mas se você for 100 pessoas e 200 pessoas no Brasil, você não tem a menor chance”.²⁵ O seu modo de atuação foi profundamente marcado pela articulação política, buscando fazer o máximo dentro dos limites impostos pelas forças políticas presentes naquele cenário. Trata-se assim de uma manifestação da perspectiva negociadora, em uma apropriação do que Motta apresenta como uma cultura política brasileira: a negociação, o caráter personalista, a busca por diversos parceiros e mais. Além disso, essa fala expõe o silenciamento imposto à narrativa dos atingidos que permaneceu circunscrita aos círculos dos próprios.

Ainda sobre as expectativas em torno do primeiro governo Lula, Vannuchi comenta sobre um episódio em que teria conversado com o jornalista Élio Gaspari logo após aceitar o cargo de ministro dos Direitos Humanos. Vannuchi procurou algumas figuras notáveis para pedir aconselhamento, como Nilmário Miranda, Dom Cláudio Hummes, Dom Luciano Mendes de Almeida e Margarida Genevois, chegando até Gaspari que havia recém-lançado o último volume de sua série de livros sobre a ditadura brasileira. Em seu encontro, teria ouvido do jornalista para não tocar nesse assunto: “Você não faça isso. Você não faça, porque o Lula já encerrou esse capítulo. Ele não quer trabalhar. Você não tem direito de fazer. Se você for fazer, é uma fraude. (...) O Lula não quer mexer nesse tema, já decidiu e você não tem direito”.²⁶ Vannuchi recusou-se a essa resignação posto que não via “o assunto por encerrado”, como teria discutido com Edson Teles:²⁷ “Isso jamais estará encerrado. Daqui 50 anos vai haver pesquisas, registros, depoimentos sobre

²⁴ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²⁵ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 24.

²⁶ *Ibid.*, p. 22.

²⁷ Edson Teles, professor universitário, filho de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Ainda criança, foi sequestrado pela Operação Bandeirante junto de sua irmã, Janaína Teles, e levado aos seus pais durante a prisão destes. É militante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos da Ditadura e coordena o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/UNIFESP).

com os jovens de hoje que estão nisso e vão estar com 60 anos e ainda vão estar falando”.²⁸

Era final de 2005, já haviam passado três anos do primeiro governo Lula sem que a questão tivesse sido abordada pelo executivo federal. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos durante esse tempo se dedicou amplamente à construção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), dando pouca ênfase às demais questões. Assim, novamente, os que haviam aguardado uma grande mudança na condução das políticas públicas de memória sobre a ditadura, estavam frustrados. Esperava-se uma revolução e encarou-se o que foi possível.

Vannuchi comenta que assumiu a SEDH em um momento de intensa animosidade: “ira santa dos movimentos de direitos humanos”,²⁹ sobretudo por conta do rebaixamento do status de ministério da SEDH. Essa ação provocou nos movimentos um sentimento de traição posto que havia alta expectativa em relação ao governo Lula depois da intensa mobilização para sua eleição. Para lidar com o clima de hostilidade, o então secretário adotou uma estratégia de contato direto (e consequente enfrentamento) com as entidades de defesa de direitos humanos e, para tal, passou a frequentar e propor reuniões com esses grupos. Uma das reuniões que destaca em seu depoimento ocorreu na casa de Maria Amélia Almeida Teles,³⁰ conhecida como Amelinha, ex-perseguida política e familiar de desaparecidos. Nessa conversa, Vannuchi assumiu um tom mais amistoso e diplomático tentando articular com os movimentos sem recorrer a uma fala autoritária:

Aí eu falei: ‘Olha, gente, eu quero dizer o seguinte: eu não vim aqui para defender o governo Lula, embora eu defenda. Então quem quiser me dar a chance de conversar comigo sobre esse assunto, eu gostaria muito de marcar um almoço, uma outra conversa. Mas aqui está o ministro dos direitos humanos e não a pessoa ligada ao Lula. Então, eu quero dizer o seguinte: eu vim com a missão de tentar isso, isso, isso, isso. Eu não quero que a gente pense igual, mas se a gente pode fazer uma atuação conjunta, uma coisa. Vocês vão ver que eu serei leal, serei sincero, não vou manobrar’. E aí as pessoas começaram a gostar desse tom, porque esse tom, ele é raro. Geralmente, a figura que está lá no governo vem imbuída de uma coisa do poder, da autoridade e tal, que só atrapalha.³¹

²⁸ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento)**.

²⁹ VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 65.

³⁰ Maria Amélia de Almeida Teles, conhecida como Amelinha Teles, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ex-presa política. Membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, foi assessora da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”. Em 2005, junto com sua família, moveu uma ação declaratória contra o coronel do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra; em 2008, Ustra foi declarado torturador pela Justiça de São Paulo.

³¹ VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 66–67.

Essa postura de Vannuchi foi simultaneamente elogiada por militantes e vista com desconfiança. No caso de Vera Vital Brasil,³² a militante menciona que se impressionou ao ouvi-lo durante uma reunião na sede do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, em que teria mostrado “bastante seriedade e compromisso”. Observa que ele foi muito claro ao dizer que queria conhecer o que os movimentos pleiteavam “para que a gente possa ver o que a gente faz”.³³ Em síntese, acredita que o papel desempenhado por Vannuchi à frente da SEDH foi fundamental para o desenvolvimento da temática de memória, verdade e justiça no Brasil.³⁴ Comenta ainda que, diferentemente de Nilmário Miranda – o secretário anterior –, em sua interpretação, Vannuchi parecia mais disposto a lidar com os militares – algo que Nilmário parecia “mais tímido”. Segue elogiosa:

O que eu achei muito bom. Abriu um diálogo que me pareceu substancialmente diferente e inovador e necessário. (...) E aí essa impressão, essa boa impressão do Vannuchi também foi abrindo a perspectiva de que ali havia brechas, que o Estado se incumbisse da função de se responsabilizar por um trabalho que cabia a ele. Quem torturou e matou foi o Estado, então, o Estado tem o dever de reparar.³⁵

Embora muitos militantes elogiem a atuação de Paulo Vannuchi na SEDH e de Paulo Abrão³⁶ na Comissão de Anistia, outros são bastante críticos, pois envolvidos na desconfiança característica da perspectiva dos atingidos. Esse é o caso de Heloisa Greco³⁷ – que se vê “à esquerda do movimento de Direitos Humanos”, “aquelas que não se institucionalizaram”. Primeiramente, a militante aponta, o empenho por memória, verdade e justiça deveria ser objeto de política de Estado, não de governo, isto é, deveria ser uma plataforma perene, não circunstancial. Além disso, desaprova as posturas adotadas por Abrão e Vannuchi no qual assumiram um protagonismo ao incorporar um discurso que é próprio dos movimentos e, logo,

³² Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presa política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

³³ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 78.

³⁴ *Ibid.*, p. 142.

³⁵ *Ibid.*, p. 78.

³⁶ Paulo Abrão, jurista, professor universitário, foi presidente da Comissão de Anistia (2007-2016); secretário Nacional de Justiça (2011-2014); secretário executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (2015-2017) e secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2016-2020).

³⁷ Heloisa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

“eles aparecem bacaninhas no ‘filme’”. O problema em assumirem esse protagonismo não seria somente a apropriação do discurso, mas sim o fato de se tratar de uma atuação contraditória com um “caráter cosmético”. Para ilustrar, retoma a discussão em torno da XI Conferência de Direitos Humanos em que esses atores possuem um discurso pró-memória, verdade e justiça e no momento da definição da CNV, diz Greco, “o pessoal vacila, sai para trás, entra um acordo, fecha com os generais e exclui a gente”.³⁸

Já para Gilney Viana,³⁹ a presença de Paulo Vannuchi na SEDH proporcionou um salto principalmente na Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), representado em especial pela publicação do livro *Direito à Verdade e à Memória*: “Tem uma importância, do ponto de vista político formal”.⁴⁰ Embora não tenha trazido novas informações aos familiares dos mortos e desaparecidos, analisa, o livro seria uma forma de levar a temática à sociedade. “A possibilidade de não repetição está ligada à sociedade assimilar esse conceito; rever, no seu comportamento; obrigar o Estado a rever, os seus agentes”,⁴¹ conclui. Trata-se do livro-relatório da atuação da CEMDP a fim de divulgar não só o trabalho realizado pela comissão, mas também a sua história. Essa publicação se destaca pois contém os perfis biográficos de 353 mortos e desaparecidos políticos, contando sua trajetória de luta e as circunstâncias sabidas até então das mortes/desaparecimentos. Segundo Paulo Abrão e Marcelo Torelly, “trata-se do primeiro documento oficial do Estado brasileiro a reconhecer a prática de torturas, assassinatos e desaparecimentos forçados enquanto prática sistemática durante os anos de ditadura”.⁴² Até então, o Estado não havia comunicado oficialmente as informações sobre a repressão de modo a reconhecer oficial e publicamente a sua responsabilidade nos assassinatos. Sobre isso, na introdução do Dossiê Ditadura, da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, está apontado:

³⁸ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 18–24.

³⁹ Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

⁴⁰ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 161.

⁴¹ *Ibid.*, p. 163.

⁴² TORELLY; ABRÃO, *Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação*, p. 112.

A importância do livro reside no fato de estabelecer o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelos assassinatos cometidos pela repressão política durante a ditadura mediante os indícios e provas fornecidos pelos familiares e depoimentos, documentos e perícias feitas que corroboraram as denúncias. Esse registro oficial deixou claro que não podem coexistir versões conflitantes sobre as mortes. (...) O livro tem o sentido de complementar a indenização pecuniária estabelecida pela lei 9.140/95 e avançar na reparação ética e política. Represento grande vitória para os familiares de mortos e desaparecidos políticos, para os defensores dos direitos humanos e para todos os que desejam ver resgatada a memória do período ditatorial e avançar na construção da democracia no Brasil. O livro, enfim, em vez de virar essa página, contribui para imprimi-la na história do país.⁴³

O “esforço de verdade” no Brasil, segundo Glenda Mezarobba⁴⁴ em entrevista, iniciou-se com mobilizações da sociedade civil, sendo a publicação do *Brasil Nunca Mais* em 1985 o principal marco. O lançamento do livro *Direito à Memória e à Verdade* em 2007 representou o direcionamento do Estado para a busca pela verdade que, até então, era conduzida somente pela sociedade civil. Para ela, não coincidentemente, Paulo Vannuchi estava à frente – Vannuchi fora um dos membros da equipe que fotocopiou os arquivos para montagem do livro-denúncia. E, inclusive, avalia Vannuchi como “muito responsável por o Estado cumprir esse outro aspecto que é o da verdade”,⁴⁵ sendo um articulador que impulsiona a criação da Comissão Nacional da Verdade. As instituições certamente exercem um papel importante no desenvolvimento desses “esforços”, porém alguns indivíduos são essenciais, como o caso de Vannuchi que teve uma intensa força mobilizadora em torno da busca por verdade. Mezarobba atribui a Vannuchi um lugar de destaque também na preparação conjuntural para a criação da Comissão da Verdade no Brasil, passando desde a publicação do livro *Direito à Memória e à Verdade*, até a formulação do PNDH-3.⁴⁶

Seguindo nesse sentido, Maurice Politi, o primeiro coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade, foi convidado por Vannuchi em 2007 para “abrir uma vertente sobre direito à memória” na secretaria; o convite surgiu em função da atuação de Politi frente ao Fórum de Ex-Presos e a mobilização que encabeçaram

⁴³ SCHMIDT *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**, p. 37.

⁴⁴ Glenda Mezarobba, jornalista, cientista política, participou da formulação do anteprojeto de lei que deu origem à CNV, bem como coordenou o grupo de trabalho Ditadura e Gênero na Comissão. É conselheira do Instituto Vladimir Herzog.

⁴⁵ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

⁴⁶ *Ibid.*

pela constituição do museu Memorial da Resistência.⁴⁷ Criado por Vannuchi e coordenado por Politi, o projeto Direito à Memória e à Verdade foi lançado pela SEDH no âmbito da CEMDP em 2006 com a abertura da exposição fotográfica *Direito à Memória e à Verdade – a ditadura no Brasil 1964-1985*, no hall da taquigrafia da Câmara dos Deputados. Segundo Vera Rotta, então secretária-executiva da CEMPD e coordenadora do projeto pela SEDH, o objetivo era recuperar e divulgar os acontecimentos da ditadura, pois “disponibilizar esse conhecimento é fundamental para que o país possa construir instrumentos eficazes e garantir que esse passado não se repita nunca mais”.⁴⁸ O projeto possuía três linhas de atuação: a supracitada exposição fotográfica; o livro *Direito à Memória e à Verdade* e os memoriais *Pessoas Imprescindíveis*.

Já a publicação do livro aconteceu ainda no começo da gestão de Vannuchi na SEDH como um importante movimento dentro do xadrez político por ele encampado. Em seu depoimento, os embates sutis entre os atores políticos de diversos pesos representativos saltam aos olhos, tal qual o ocorrido no contexto dessa publicação. Seu interesse estava em sinalizar que “não acabou o assunto”⁴⁹ e em responsabilizar o Estado pela primeira vez em um documento oficial pelas violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura, mesmo que houvesse resistências entre as forças políticas atuantes da perspectiva conservadora. Comenta que quando do lançamento, alguns generais foram até o presidente Lula para sugerir que não comparecesse à cerimônia. Outro ponto de sua própria política – não bem conciliatória, mas sim estratégica – quase um chiste: inseriu no livro citações da obra do jornalista Élio Gaspari; pesquisador crítico aos governos petistas, de outro espectro político e que, em outro momento, disse diretamente a Vannuchi para não tratar desse assunto. Além disso, Vannuchi procurou sensibilizar os quadros do governo para a temática de memória, verdade e justiça, pois muitos não estavam diretamente envolvidos ou não compreendiam essas demandas, afinal embora o PT tenha sido criado no final da ditadura e tendo como membros diversos ex-perseguidos políticos, essa questão não esteve presente explicitamente no início da

⁴⁷ POLITI, Maurice, **Maurice Politi (depoimento)**, Rio de Janeiro: [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Lucas Pedretti. 05 de abril, 2019.

⁴⁸ ROTTA, Vera, Perfil Institucional Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, **Acervo**, v. 21, n. 2, p. 193–200, 2008, p. 197.

⁴⁹ VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 25.

composição do partido. Não era um tema excluído das pautas, ele salienta, apenas difícil de articular no início. Assim, para que pudessem entender melhor o tema, levou à cerimônia do livro a mãe do desaparecido político Fernando Santa Cruz, dona Elzita.⁵⁰

Durante a cerimônia de lançamento, em 29 de agosto de 2007, Vannuchi ajustou o seu discurso de modo a não criar atritos com os representantes das Forças Armadas, bem como para de alguma forma trazê-los ao seu lado. Muito embora que para isso tenha reforçado na sua fala a tese conservadora de que se tratava apenas de uma minoria que “cometeu excessos”, ele esclarece: “Eu sei que não é isso [risos]. (...) Mas é o jogo político, você não pode chegar e empurrar. Você tem que fazer essa separação”.⁵¹ Inclusive, menciona que o então ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Jorge Félix, teria elogiado o seu discurso. E, nesse momento, surge um novo ator no seu tabuleiro: Nelson Jobim, o ministro da Defesa.

Como pôde ser observado até aqui, Jobim é um personagem que aparece em diversos momentos nas entrevistas daqueles atores presentes tanto no palco quanto no *backstage* das negociações e formulações políticas dos pouco mais de trinta anos de regime democrático, sempre representando o ponto de vista dos conservadores. Quando Jobim assumiu o Ministério da Defesa no segundo governo Lula, Paulo Vannuchi prontamente o procurou uma vez que em sua articulação na tarefa de busca dos corpos de desaparecidos políticos, era imprescindível a participação do ministro da Defesa para abrir o caminho para as Forças Armadas. E, naturalmente, foi convidado para participar da cerimônia de lançamento do livro. Nesse momento, segundo Vannuchi e para surpresa dos presentes, Jobim adota um tom um pouco mais agressivo indicando que não toleraria reações contrárias ao livro – gerando certo alvoroço.

Na percepção de Vannuchi, a inusitada posição de Jobim teria visado mais uma tentativa de afirmação e imposição de autoridade perante os representantes das Forças do que necessariamente uma manifestação de apoio ao desenvolvimento da temática de memória, verdade e justiça. Apesar de ser o ministro da Defesa, até então o alto comando das Armas tinham acesso direto ao presidente. Assim, para

⁵⁰ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

⁵¹ *Ibid.*

Vannuchi, após esse “discurso de bravata” que Jobim colocou-se efetivamente como ministro. Dentro de suas articulações em meio ao cenário político quando ocupou a SEDH, Vannuchi narra que as relações com os representantes das Forças Armadas eram respeitadas, cordiais e até um amigáveis. Tinha “uma impressão muito positiva” dos três chefes, bem como “já tinha uma boa relação com eles” que inspirava sinceridade. Aliás, quando o relacionamento com as Forças azedou, causou-lhe espanto pois o “Lula sempre teve o maior respeito”.⁵²

Outro projeto levado à frente na gestão de Vannuchi foi o de Memoriais às Pessoas Imprescindíveis⁵³ que consistia em construção de memoriais em homenagem aos mortos e desaparecidos políticos em lugares que marcaram as suas trajetórias. Foram 27 memoriais ao todo e Vannuchi esteve presente em algumas dessas inaugurações. Foi na cerimônia de inauguração do memorial em homenagem aos operários Devanir José de Carvalho, Joel José de Carvalho, Daniel José de Carvalho e Aderval Alves Coqueiro, no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista, que Vannuchi percebeu que a questão da memória dos atingidos políticos pela repressão poderia ter sido melhor explorada antes. Não era necessário um “Governo Lula”, ou seja, um ato como inaugurar uma placa em homenagem aos perseguidos da ditadura é algo simples que conta com muito significado:

E no ato, que foi um ato muito bonito, com a família presente, eu me dei conta de que, olha, esse tipo de ato a gente podia ter feito 10 anos atrás aqui. Não precisava ter... Governo Lula, não é? Então houve algum problema sim de uma memória desconstruída, desconectada e que, felizmente, hoje avançamos.⁵⁴

Por último – e não menos importante –, um dos maiores legados da gestão de Vannuchi: a criação do “Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) - Memórias Reveladas” como um espaço para reunir e difundir documentos

⁵² *Ibid.*

⁵³ Os memoriais Pessoas Imprescindíveis eram painéis e esculturas sobre pessoas que atuaram na resistência à ditadura e foram mortas ou desaparecidas em função disso. De 2008 a 2012, foram inaugurados cerca de 28 monumentos. Os painéis e esculturas, segundo Rotta, eram executados de modo que o público pudesse ter uma noção mais próxima da repressão: “Feitos em vidro, os painéis trazem imagens dos homenageados e de situações que representam a repressão violenta do regime às ideias contrárias à perda do estado de direito no período da ditadura militar no Brasil. O aço aplicado sobre o vidro com os nomes vazados remete para a brutalidade e frieza e para o ambiente claustrofóbico das prisões e dos porões pelos quais passaram. Por ser um metal tosco, relaciona também o uso da força e das armas como forma de dominação. Um arcabouço sobre a verdade e a vida, que se mostra por meio das fotos de época e da figura dos homenageados”. ROTTA, Perfil Institucional Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, p. 197.

⁵⁴ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 18.

históricos sobre o período, além de produzir pesquisas. O objetivo dessa iniciativa foi centralizar no Arquivo Nacional (AN) os acervos do regime ditatorial que estavam em órgãos federais e estaduais. O processo de sua criação iniciou em 2005 pela SEDH, com Nilmário Miranda, em que foi criado um grupo de trabalho para elaborar o projeto do centro de referência que, como já comentado, contou com a presença de Paulo Vannuchi. Em novembro de 2005, após a entrega do relatório do GT, foi publicado o decreto nº 5.584 que recolheu ao AN os documentos que estavam sob guarda da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No mês seguinte, foram então recolhidos os acervos do Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI). Em 2007, o Arquivo Nacional conseguiu captação de recursos pela Lei Rouanet (nº 8.313/91) para o tratamento dos acervos dos Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DEOPS) e Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). Em maio de 2009, o Memórias Reveladas é lançado oficialmente e abre um edital público de “chamamento de acervos” para doação de acervos sobre o período pela sociedade. Em setembro do mesmo ano são veiculadas campanhas na mídia referente à localização de desaparecidos políticos e doação de acervos. E ainda em 2009 é lançado o Prêmio de Pesquisa Memória Reveladas que contempla pesquisas realizadas com as fontes disponibilizadas pelo centro.⁵⁵

5.2.1

Comissões em toda parte, verdade em todo lugar: o fenômeno “comissionismo” e a crescente demanda por verdade

O termo “comissionismo” foi cunhado por Cristina Buarque de Hollanda e Vinício Pinheiro Israel para caracterizar o processo de multiplicação das comissões da verdade no Brasil.⁵⁶ Os autores apontam que foi um fenômeno sem precedentes cuja proliferação de comissões municipais, estaduais e de entidades ocorreu via efeito contágio, sem um direcionamento direto por parte de algum agente central. O ponto inicial desse processo foi a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV); antes mesmo da sua instalação efetiva, dezenas de comissões menores surgiram em estados e municípios, especialmente no sudeste do país com a criação

⁵⁵ Informações retiradas do site: <http://www.memoriasreveladas.gov.br/index.php/historico>

⁵⁶ HOLLANDA; ISRAEL, Panorama of Truth Commissions in Brazil, p. 2.

de comitês. Ademais, houve uma série de acordos de colaboração entre as comissões e a CNV – ainda que as comissões não tenham surgido a partir desses acordos em si.⁵⁷ Esse foi o caso da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” que, sendo a primeira criada no país, teve como propósito também “pressionar para ver se criava essa comissão nacional”.⁵⁸

Os comitês surgiram apenas após a inclusão do eixo memória e verdade no PNDH-3, em que estava previsto a criação da CNV, como uma forma de pressionar pela manutenção da pauta da comissão da verdade, portanto, os autores consideram a CNV como o marco zero do comissionismo. Embora não tenha havido um agente aglutinador e propulsor desse fenômeno, pode-se destacar a atuação de Gilney Viana na fundação e promoção de comitês de acompanhamento da CNV que posteriormente tornaram-se embriões das comissões locais. Os grupos envolvidos com a temática de memória e verdade se mobilizaram intensamente para manter a pressão pela comissão e Gilney acompanhou esse movimento por dentro da SEDH.

Com o início do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff em 2011, ocorreram algumas mudanças estruturais nos ministérios, como seria de se esperar. Vannuchi foi substituído por Maria do Rosário, deputada profundamente envolvida com questões de direitos humanos que havia presidido a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara e foi representante da Câmara na CEMDP – inclusive, Nilmário conta que procurou a deputada para que ela articulasse por sua indicação para representação na comissão quando ele se retirou para comandar a secretaria. No projeto Direito à Memória e à Verdade, Maurice Politi foi substituído por Gilney Viana e este assumiu em “outra fase, que era a fase da Comissão da Verdade. Então o trabalho do Gilney foi incentivar a criação dos comitês e tal”. Politi complementa:

Depois de mim foi o Gilney [Viana] e depois do Gilney foi Ivan [Seixas], até que terminou. Cada um de nós teve enfoques diferentes. O Gilney quando chegou tinha outro enfoque, já não era mais o propósito de fazer os memoriais, as exposições, que era o propósito do Paulo Vannuchi.⁵⁹

Gilney conta que foi convidado por Maria do Rosário para compor o quadro da SEDH, tendo recebido algumas opções. A primeira seria na CEMDP, mas a oferta foi prontamente declinada por Gilney porque seu “distanciamento não era

⁵⁷ *Ibid.*, p. 3–4.

⁵⁸ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 71.

⁵⁹ POLITI, **Maurice Politi (depoimento)**.

suficiente”, já que sua esposa é familiar de desaparecidos, além de tantos outros em seu círculo de militância. A segunda oferta visava compor o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) que o chamou atenção, porém estava mais interessado na terceira opção: coordenação do Projeto Direito à Memória e à Verdade. Notou a iminente instalação da CNV como uma boa oportunidade, especialmente porque a SEDH já estava conduzindo bem o tema.⁶⁰

Tendo escolhido essa opção, manteve-se confiante de que somente atuaria na promoção de direito à verdade e à memória – de modo que, inclusive, afirma ter trabalhado seis meses sem remuneração até que a vaga fosse efetivamente aberta.⁶¹ Embora a gestão anterior, com Maurice Politi, tivesse feito um bom trabalho, Gilney “tinha uma visão um pouco diferente”.⁶² Para ele, era preciso envolver mais a sociedade civil, “fazer uma coisa mais embaixo”, de modo que pudesse trazer os movimentos para dentro da secretaria.

Assim, com a tramitação da lei que conceberia a CNV no Congresso Nacional, Gilney procurou diversas organizações de defesa dos direitos humanos, movimentos de familiares de mortos e desaparecidos e de ex-perseguidos políticos, igrejas e sindicatos, a fim de articular a criação de comitês de acompanhamento da CNV. Sua estratégia consistiu em estimular a organização da sociedade civil já que “a sociedade não funciona só espontaneamente”.⁶³ Os objetivos iniciais dos comitês seriam: “Primeiro, para fazer aprovar a lei, porque os Comitês são anteriores à lei; segundo, para ver se influenciava a composição da Comissão; terceiro, para acompanhar os trabalhos da Comissão”.⁶⁴ Contudo, no decorrer do processo, notou que comitês de acompanhamento não eram suficientes para lidar com as demandas existentes e, ainda na SEDH, passou a incentivar a criação de comissões da verdade locais e setoriais – autônomas em relação à CNV. Na fala de Gilney, nota-se ainda que havia forças políticas presentes dentro do próprio governo PT que geravam pressões em torno da temática de memória, verdade e justiça de tal forma que a SEDH não teria dado mais apoio à criação das comissões locais porque esses atores, na disputa interna, queriam evitar “um comprometimento maior” da secretaria.⁶⁵

⁶⁰ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

⁶¹ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 183.

⁶² VIANA, Gilney Viana (depoimento).

⁶³ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 183.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 184.

Como argumentam Hollanda e Israel, o comissionismo contou com a acentuada mobilização dos atingidos políticos e ativistas de direitos humanos em atuações por dentro e fora do Estado.⁶⁶ A multiplicidade de papéis como militante e agente público permeia a vida desses personagens que ora estão inseridos no governo, ora estão pressionando – ou articulando com – aqueles que lá estão. A trajetória de Nilmário Miranda não poderia ser diferente. Em 2005, quando foi redirecionado pelo presidente Lula a Minas Gerais para organizar o partido por conta do Mensalão, Nilmário assumiu a vice-presidência da Fundação Perseu Abramo (FPA),⁶⁷ tornando-se seu presidente em 2009. Nesse período em que esteve formalmente fora do governo, a Comissão Nacional da Verdade foi criada e, ainda como presidente da FPA, Nilmário assumiu o compromisso de propagar a criação de comissões da verdade regionais e institucionais junto a Gilney Viana:

Aí eu falei: “E depois, eu acho que nós devemos fazer Comissões da Verdade nos estados, onde tiver espaço, no Executivo, ou no Legislativo, ou na sociedade civil, ou misturando todos, cada qual...”. Aí a Maria do Rosário também pôs o Gilney com essa função. Aí eu combinava com o Gilney: ele ia... (...) Não me recordo em quantos ele foi. Foi num monte. Nós fizemos juntos, eu sei que Acre, Manaus, Pará (Belém), Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Goiás... Um monte.⁶⁸

Faziam reuniões em associações, ONGs, sedes regionais da OAB, nos hotéis em que se hospedavam para eventos promovidos pela FPA, além de assembleias e câmaras legislativas. Muitas das vezes, eram eventos como debates para tratar sobre questões não diretamente relacionadas a comissões da verdade ou memória: “(...) chegamos a ter quase cem Comissões da Verdade no Brasil. Quase cem. Ou da sociedade civil, ou das universidades, ou do movimento sindical, ou de um município, ou de estados, ou de Assembleias, de Câmaras, e a Nacional. Não é isso? Foi muito importante”.⁶⁹

Em suas incursões pelo país para promover a criação de comitês de acompanhamento da Comissão da Verdade, Gilney aproveitou uma oportunidade em que o Paulo Abrão estava no Rio de Janeiro para um evento relacionado à Comissão de Anistia para mobilizar o público para uma reunião no Instituto de

⁶⁶ HOLLANDA; ISRAEL, *Panorama of Truth Commissions in Brazil*, p. 5.

⁶⁷ A Fundação Perseu Abramo foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores com o intuito de criar um espaço para debates, pesquisas e reflexões políticas, bem como formação políticas dos quadros do partido.

⁶⁸ MIRANDA, *Nilmário de Miranda (depoimento)*, p. 91.

⁶⁹ *Ibid.*

Estudos da Religião (ISER). Nessa reunião paralela, Gilney estava “vendendo peixe”⁷⁰ para aglutinar a sociedade civil em torno desses comitês que visavam pressionar a CNV de modo organizado. A princípio, Gilney não pensava em promover a criação de comissões locais, mas sim de comitês “porque achava que essa sociedade que podia pressionar”.⁷¹

Vera Vital Brasil conta com mais detalhes como começou essa aproximação. Ela e Ana Bursztyrn Miranda – também ex-presca política e militante – iniciaram uma busca para angariar apoio à construção de um memorial em homenagem aos mortos e desaparecidos políticos no parque do Jardim Botânico (Rio de Janeiro/RJ), cujo diretor era Liszt Vieira. Já haviam procurado Maurice Politi, coordenador do projeto Direito à Memória e à Verdade da SEDH na gestão de Paulo Vannuchi; ele teria sugerido que o grupo procurasse emendas parlamentares para financiar a proposta, uma vez que já havia um projeto semelhante na SEDH, o Memoriais às Pessoas Imprescindíveis.⁷²

Quando Gilney assumiu o lugar de Politi na gestão de Maria do Rosário, o grupo teve novamente a iniciativa de procurá-lo, agora junto com Pedro Strozenberg, diretor do ISER. Nesse encontro, Gilney teria dito que pensaria a respeito, porém não houve andamento para o projeto. No entanto, nessa mesma ocasião, Gilney pôs a CNV em pauta. Ele estava comprometido com a criação de comitês para acompanhamento dos trabalhos da comissão; seus esforços estavam voltados a provocar a sociedade civil para que se organizasse. Como o Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro⁷³ já estava em certa medida envolvido com essas questões, houve então uma discussão sobre como as conduziriam. Isso posto, o diretor do ISER sugeriu que enviassem um projeto à Fundação Ford para financiarem as atividades.⁷⁴

Assim sendo, fizeram um evento com a presença de alguns representantes de entidades de defesa dos direitos humanos e acadêmicos, tendo como resultado a criação de um coletivo reunindo diversos grupos da sociedade civil.⁷⁵ Compuseram o Coletivo RJ Memória, Verdade, Justiça e Reparação representantes do ISER, do

⁷⁰ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

⁷¹ *Ibid.*

⁷² VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 86.

⁷³ Ver mais detalhes sobre a criação e constituição do Fórum no capítulo 3.

⁷⁴ VITAL BRASIL, Vera Vital Brasil (depoimento).

⁷⁵ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 86–88.

Fórum de Reparação, da Comissão de Direitos Humanos da OAB, representantes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Casa da América Latina, da Unidade de Mobilização Nacional pela Anistia (UMNA), da Associação Nacional dos Anistiados Políticos, Aposentados e Pensionistas (ANAPAP), dentre outros.⁷⁶ Assim, em 15 de agosto de 2011, o Coletivo RJ Memória, Verdade, Justiça e Reparação foi criado como uma resposta à necessidade de maior articulação das diversas entidades de defesa dos direitos humanos e à memória estado do Rio de Janeiro em torno da Comissão Nacional da Verdade.

Para Glenda Mezarobba, em sua entrevista, o surgimento de inúmeras comissões da verdade locais quando se inicia o processo de implantação da CNV seria “um efeito não previsto que evidencia que tinha uma demanda pela verdade. Uma coisa muito forte, portanto, ninguém esqueceu. Houve uma tentativa de silenciar, malsucedida felizmente no sentido de que isso continuou pulsando”. Comenta que “muita água foi jogada no moinho do silenciamento”, mas o Brasil não teria esquecido: “o que se tem até hoje é um esforço de silenciar”, portanto, embora os generais e demais expoentes da ditadura tivessem o esquecimento como bandeira, somente alcançaram o silenciamento.⁷⁷ Já para Marlon Weichert, a explosão de comissões da verdade locais e setoriais esteve relacionada inicialmente à demora em apontar os comissionários e iniciar efetivamente os trabalhos de investigação.⁷⁸

Inserido na lógica de contágio, o comissionismo se propagou verticalmente, em que a CNV serviu inspiração ou rejeição de cima para baixo, e horizontalmente, como de inspiração de um estado ou município para outro. Dessa maneira estabeleceu-se uma rede ampla e frágil entre as comissões menores, tenham surgido a partir de diferentes padrões ou até mesmo sob diferentes partidos; a fragilidade se dá na medida em que as comissões agiam de forma independente, sem uma plataforma comum. Mesmo nessa rede de colaboração mútua e associações, as comissões foram bastante heterogêneas entre si, quer seja em termos de calendários,

⁷⁶ VITAL BRASIL, **Vera Vital Brasil (depoimento)**.

⁷⁷ MEZAROBBA, **Glenda Mezarobba (depoimento)**.

⁷⁸ WEICHERT, Marlon Alberto, *The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process*, in: SCHNEIDER, Nina (Org.), **The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives**, New York: Berghahn Books, 2019, p. 215–216.

quer seja pela visão a respeito da própria ditadura.⁷⁹ De acordo com Hollanda e Israel, os pontos de aproximação entre as comissões recaíram em três eixos comuns:

1. a pedagogia política da “verdade” – isto é, a suposição de que a revelação dos malfeitos passados funda as condições para sua não-repetição; 2. a premissa de causalidade entre o desconhecimento sobre violações passadas de direitos humanos e o cometimento de violações presentes e, por fim; 3. as amarras necessárias entre democracia e direitos humanos – e, por derivação, o mau juízo sobre a experiência política em curso no Brasil.⁸⁰

A soma desses eixos traduz um compromisso moral das comissões com aqueles que foram atingidos pelas violências do passado e os que sofrem com a violência do Estado no presente. Assim, as recomendações nos relatórios finais variavam entre ações de memória para lidar com o passado e formulação de mecanismos garantidores da não-repetição das violações aos direitos humanos.⁸¹ Esse foi o caso inclusive da Comissão Nacional da Verdade, como aponta Marlon Weichert, muitas das recomendações não têm relação com as descobertas apresentadas, especialmente, no eixo de reforma institucional. Todavia, são consistentes com as demandas de setores da sociedade civil e organismos de direitos humanos, evidenciando que a CNV usou sua posição para estimular as reformas por eles reclamadas.⁸²

5.3

Impasses, obstáculos e reveses: a tortuosa concepção da CNV

O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos institucionalizou formalmente a questão da memória e verdade no processo de acerto de contas brasileiro, conforme apresentado anteriormente. A proposta da criação da Comissão Nacional da Verdade surgiu na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (XI CNDH)⁸³ e foi incorporada no eixo referente à memória e à verdade no decreto de instituição do PNDH-3. O decreto, no entanto, demorou aproximadamente um ano

⁷⁹ HOLLANDA; ISRAEL, *Panorama of Truth Commissions in Brazil*, p. 7–8.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ *Ibid.*, p. 9–10.

⁸² WEICHERT, *The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process*, p. 210.

⁸³ Houve toda uma conjuntura que viabilizou a demanda pela criação de uma comissão da verdade no país. A condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2010 no caso Gomes Lund (“sentença do Araguaia”) acelerou a urgência dessa demanda, bem como pelo contexto com a efervescência da temática nos países latino-americanos no período.

para ser publicado em razão dos embates da Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Defesa, bem como pela estratégia de Paulo Vannuchi de enviar o texto do programa a cada um dos ministérios para que fosse apreciado e aprovado a fim de garantir-lhe maior legitimidade.

As disputas decorrentes da conferência nacional ou mesmo a respeito do PNDH-3 *per se* não serão abordadas neste capítulo, posto que já foram tratadas também no capítulo quatro. Todavia, é importante destacar o conflito entre Vannuchi e Nelson Jobim, uma vez que ambos representam duas visões distintas acerca do tratamento da memória do passado autoritário: este é partidário da perspectiva dos conservadores e advoga pela interpretação da “página virada”, ou seja, entende a anistia como esquecimento⁸⁴ e que não se deve cavar o passado profundamente; em sentido contrário, pela perspectiva dos negociadores, Vannuchi defende o esclarecimento dos eventos e a responsabilização dos envolvidos nas violações aos direitos humanos sob o viés da justiça restaurativa – não defende a punição propriamente, mas punições alternativas.

Essas perspectivas entraram em choque a partir do momento que o eixo de memória e verdade foi pautado no PNDH-3. Para Vannuchi, Jobim optou por contrapor-se a ele no episódio da criação da comissão como uma maneira de solidificar sua relação com as Forças Armadas.⁸⁵ Já Jobim discorre a respeito no seu depoimento-palestra⁸⁶ em que afirma que a redação inicial do texto que viria a se tornar o programa de direitos humanos objetivava o rompimento da Lei de Anistia e disso decorreu o conflito político. Em sua interpretação,

Pretendia-se uma nova leitura da Lei de Anistia para que essa lei de anistia viesse a ser lida somente para beneficiar ou atingir, considerar anistiado os opositores ao regime militar e não aos militares, sob uma série de argumentos – digamos, de uma natureza claramente retóricos, mas argumentos, que nada tinha a ver com o processo histórico do assunto.⁸⁷

Prossegue argumentando que defendia a necessidade da existência da comissão da verdade, mas “como uma forma de solucionar o futuro”. Seu

⁸⁴ É importante destacar que embora seu posicionamento pelo esquecimento implique em impunidade aos agentes públicos que cometeram crimes contra os direitos humanos durante a ditadura, Nelson Jobim não é um defensor do regime ditatorial militar. Inclusive foi filiado ao PMDB, pelo qual foi eleito deputado constituinte em 1987 e se aproximou de Ulysses Guimarães.

⁸⁵ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 29.

⁸⁶ JOBIM, O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.

⁸⁷ *Ibid.*

posicionamento no momento da criação da comissão era de que esta consistia no direito à informação verdadeira e, sob essa justificativa, teria conduzido uma discussão no Congresso Nacional em prol da aprovação do texto – junto a José Genoíno que ocupava um cargo de assessor do Ministério da Defesa⁸⁸ e “trabalhou brutalmente no sentido de apaziguar os entendimentos”. O seu enfoque era garantir que a comissão obtivesse uma informação verdadeira sobre o passado, mas, em suas palavras, “uma coisa era obter informação verdadeira e a outra coisa é tentar tirar consequências de uma informação verdadeira”. Ainda, aponta que o texto pretendia que a comissão investigasse somente as violações os direitos humanos cometidas pelos agentes públicos, “ou seja, fosse um exame da verdade parcial, não do que se passou na sua complexidade contextual”.⁸⁹

Já nos depoimentos de Vannuchi outros pontos de divergência são ressaltados, por exemplo, relata que Jobim “segurou o processo” apesar de tê-lo dito numa tentativa de articulação que se houvesse “dificuldades gravíssimas”, ele poderia “esticar o que for possível”.⁹⁰ Entre atrasos em responder às demandas da SEDH, Jobim teria feito algumas exigências em relação ao texto do eixo “Direito à Memória e à Verdade” que descontextualizaria toda a proposta. A primeira delas era que o período de análise fosse o presente no artigo 8º da ADCT (1946 a 1988) da CF88, contrário à proposta inicial de 1961 a 1988, nesse caso Vannuchi concordou prontamente visto que seria estratégico receber a assinatura do ministro da Defesa no programa de direitos humanos, bem como o marco constitucional poderia então investigar casos pontuais ocorridos na década de 1950 contra comunistas e também violências sofridas por indígenas naquele tempo.

Os movimentos sociais, segundo Vera Vital Brasil, viam a extensão do intervalo de 1946 a 1988 “como se houvesse uma diluição de um momento histórico do país que era preciso se ocupar dele”.⁹¹ A preocupação era que esse alargamento poderia diluir “no tempo a gravidade do que foi esse período de ditadura no Brasil”.⁹² No mesmo caminho, Gilney Viana relata a preocupação que havia na

⁸⁸ “Com bom trânsito entre alguns setores militares, o nome de Genoíno enfrenta resistências entre oficiais da reserva, por seu passado de combate à ditadura e sua atuação na Guerrilha do Araguaia”. ÉBOLI, José Genoíno, enfim, é nomeado assessor especial de Nelson Jobim.

⁸⁹ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.**

⁹⁰ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento).**

⁹¹ VITAL BRASIL, **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**, p. 169.

⁹² *Ibid.*, p. 170.

adoção do longo período de investigação, pois retrocedia a um momento muito distante e isso poderia mitigar os efeitos da ditadura durante esse intervalo, “era uma forma de você tirar o foco”.⁹³ Ante à reação da sociedade civil, Vannuchi justificou a sua decisão alegando que independentemente da data estipulada pela lei, a comissão se centraria no período de maior repressão (entre 1969 e 1976, segundo ele) por conta apenas da viabilidade de uma pesquisa de dois anos, ou seja, o tempo que duraria a comissão⁹⁴ – o que de fato ocorreu, inclusive Gilney reconhece que a CNV “resolveu ao jeito brasileiro” que, apesar de abarcar 1946 a 1988, concentrou seus esforços de apuração somente no período militar.⁹⁵

Jobim teria ainda solicitado que retirasse do texto que indicava a criação da comissão da verdade o trecho que diz: “examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política”. Contudo, nesse ponto Vannuchi foi terminantemente contrário à supressão do trecho argumentando que se retirasse a indicação do período “da repressão política”, a comissão teria o poder de investigar toda e qualquer violação cometida tanto durante a ditadura quanto no período democrático, como o Massacre de Carandiru ocorrido em 1992, por exemplo, o que tornaria inviável do ponto de vista pragmático – e em seu depoimento menciona ainda a ressalva de que ao falar em “contexto da repressão política” não apontaria diretamente para as Forças Armadas.⁹⁶

Publicamente nesse embate, Vannuchi manejou a mesma estratégia adotada quando do lançamento do livro *Direitos à Memória e à Verdade* em 2007; para contornar as alegações de que a comissão seria uma vingança aos militares, o ministro dos Direitos Humanos declarou que a criação da comissão seria um “ato em favor das Forças Armadas”, pois os oficiais não poderiam ser comparados com aqueles que praticaram torturas.⁹⁷ Tratou-se de um estratagema retórico visando um tom moderado que pudesse enfim envolver os militares, mas ainda assim o impasse com o ministro Nelson Jobim permaneceu até à véspera do lançamento do programa. Vannuchi comenta que após um longo atraso para análise do texto do PNDH-3, Jobim submeteu um novo documento diretamente ao presidente Lula,

⁹³ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 167.

⁹⁴ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 45.

⁹⁵ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 167.

⁹⁶ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 39.

⁹⁷ SCHNEIDER, Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, p. 166.

sem consultá-lo e ignorando as negociações entre eles, provocando um embaraço. No que se reúnem para discutir, Jobim apresenta alguns pontos de objeção ao plano e, entre essas objeções, havia temas que estavam fora do seu escopo como ministro da Justiça, por exemplo a descriminalização aborto (que foi tratado com o Ministério da Saúde). Em seu depoimento, ao perceber essas incongruências, semelhantes às que repercutiam nos jornais na época, Vannuchi se questiona se acaso Nelson Jobim teria tido alguma influência dos militares que trabalhavam ao seu redor no Ministério da Defesa. Esse questionamento, contudo, trata-se apenas especulação.

Em 14 de dezembro de 2009, de acordo com Vannuchi, logo após o discurso do presidente na Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) e às vésperas de seu voo para a 15ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 15), em Copenhague, o presidente teria acordado em manter o termo e que ele próprio informaria o ministro Jobim por telefone.⁹⁸ Alguns dias depois, entretanto, Lula comunica a Gilberto Carvalho – chefe de gabinete do presidente – que não havia conversado com Jobim. Quando essa informação chega a Vannuchi, o material já estava impresso e a cerimônia de lançamento marcada para o dia seguinte, em 21 de dezembro.⁹⁹ Em desagravo, Jobim não compareceu.

E nesse evento, puta destaque de imprensa e o Jobim não foi e começou a criar crise na tarde. Ele foi para a base aérea esperar o Lula voltar de um evento, acho, que no Rio e teve uma conversa com o Lula lá dentro que não se sabe se ele ameaçou se demitir, se era demissão de todos.¹⁰⁰

Nessa conversa com o presidente numa base aérea entre os seus tantos deslocamentos, segundo Vannuchi, Jobim teria afirmado que se sentiu desautorizado.¹⁰¹ Assim, no dia 23 de dezembro, dois dias depois do lançamento do PNDH-3, Lula expõe a situação a Vannuchi: “Paulinho, vamos conversar, ver um jeito, porque o Jobim se sentiu desautorizado, tem uma falha minha que eu fiquei de falar com ele”.¹⁰² Com a ameaça de demissão do ministro da Defesa, Vannuchi também avaliou se deveria entregar o cargo, reunindo-se com amigos e antigos militantes de sua confiança para analisar a continuidade ou não de sua gestão frente

⁹⁸ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

⁹⁹ Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

¹⁰⁰ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 46.

¹⁰¹ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

¹⁰² *Ibid.*

à SEDH. Por sua vez, na articulação de Lula para gerir a crise ministerial, ele teria dito a Vannuchi:

‘Não, não. Você tem que ficar. Essa luta é muito importante. Você tem que fazer essa disputa. Mas você tem de entender também que eu preciso do Jobim. Essa área é uma área difícil, delicada, que ele está trabalhando’. Então o Lula colocou a equação dele.¹⁰³

E o presidente o convenceu a ficar no cargo:

Então vamos. Eu sabia que decisão de ficar ou sair, eu só saberia se era certa ou errada muito mais tarde. Mais tarde eu comecei a achar que foi correto ter ficado, afinal de conta saiu a Comissão da Verdade que levou a outro patamar o conhecimento do problema.¹⁰⁴

Sobre esse episódio, Jobim narra que, quando o PNDH-3 foi publicado em uma sessão do Itamaraty, não havia ali as alterações que tinha tratado anteriormente, desenrolando uma crise política generalizada. A crise acometeu inclusive a sua relação com as Forças Armadas; Jobim afirmava aos militares que a comissão teria uma “investigação plena”, isto é, investigaria as ações dos resistentes, além dos próprios agentes públicos. Quando o programa foi publicado sem essa garantia, causou um constrangimento entre o ministro e os militares, abalando a confiança destes em Jobim.¹⁰⁵

Relata que em 24 de dezembro de 2009, reuniu-se com os membros do Alto Comando das Forças Armadas no aeroporto Santos Dumont (Rio de Janeiro/RJ). Lá, o presidente Lula teria dito: “Não, vamos mudar tudo isso, vamos manter o entendimento, não me dei conta que o assunto não foi aquilo que nós combinávamos”. Em seguida declara que exigiram a menção à Lei de Anistia no texto das definições da CNV para que a comissão pudesse “se comportar na forma observada nas disposições de 1979”.¹⁰⁶ Em seguida, para encerrar o embate, ante um recuo do governo federal, um novo decreto para atualização do PNDH-3 foi lançado em maio de 2010 com alterações nos pontos que tratavam sobre a ditadura,¹⁰⁷ como visto no capítulo quarto.

¹⁰³ VANNUCHI, Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento), p. 45.

¹⁰⁴ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

¹⁰⁵ JOBIM, *O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3*.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ GALLO, A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação, p. 331.

Por fim, foi criado então um grupo de trabalho para discutir a elaboração de um anteprojeto de criação da comissão da verdade. Além de Vannuchi, estavam nesse grupo Erenice Guerra, como representante da Casa Civil; Paulo Abrão, presidente da Comissão de Anistia; Wilson Vedana, consultor jurídico do Ministério da Defesa; o presidente da CEMDP, Marco Antônio Barbosa; e Paulo Sérgio Pinheiro¹⁰⁸ como representante da sociedade civil.¹⁰⁹ Durante essa construção, Jobim não teria participado pessoalmente das reuniões, de modo que gerou receio em Vannuchi, sobretudo porque Jobim havia defendido publicamente que a comissão deveria investigar “os dois lados”.¹¹⁰

Em artigo de 2010, Nina Schneider aborda brevemente o conflito entre Vannuchi e Jobim e argumenta que o Brasil até então desenvolvia uma nova estratégia de política de memória que consistia na mobilização ativa da memória em notabilizar as lutas dos grupos de esquerda em defesa da democracia e de denúncia das violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura. Nesse processo, a SEDH promoveu ações de memória sem grandes oposições, até que a proposta de criação da CNV gerou protestos do ministro da Defesa e das Forças Armadas que coagiram o presidente Lula a modificar o projeto. Isso, de acordo com a historiadora, indicaria que as políticas de memória vinham sendo invadidas (*hijacked*) por conflitos de poder contemporâneos¹¹¹ e, em outro artigo, a autora aponta ainda que esses conflitos representaram uma continuação da herança autoritário do processo de transição do Brasil.¹¹² Enquanto para a autora esse episódio pode ser classificado como uma chantagem (*blackmail*), para Marcelo Torelly representou um exercício do poder de veto dos militares praticado continuamente durante a transição política e até mesmo já no regime democrático.¹¹³

¹⁰⁸ Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

¹⁰⁹ BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**, p. 20–21.

¹¹⁰ VANNUCHI, **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**, p. 48.

¹¹¹ SCHNEIDER, Nina, Breaking the ‘Silence’ of the Military Regime: New Politics of Memory in Brazil, **Bulletin of Latin American Research**, v. 30, n. 2, p. 198–212, 2011, p. 208.

¹¹² SCHNEIDER, Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, p. 170.

¹¹³ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 8.

Na qualidade de amigo próximo de ambos, Paulo Sérgio Pinheiro também comenta sobre o embate entre Vannuchi e Jobim. Observa que seu envolvimento com a temática de memória e verdade se deu por iniciativa de Vannuchi que, em 2009, o convidou para ser consultor de redação do PNDH-3. Adiante, foi convidado pelo governo Lula para participar da comissão de redação do anteprojeto que criaria a Comissão Nacional da Verdade, junto com Vannuchi e Paulo Abrão, estando presente também os representantes do Ministério da Defesa enviados pelo então ministro Nelson Jobim – que “só criaram obstáculos”.¹¹⁴ Inclusive, comenta que junto ao movimento de familiares de desaparecidos políticos, Vannuchi foi essencial na disputa para criação da CNV por ter confrontado as adversidades impostas pelo ministro Jobim:

Mas na verdade, honestamente, eu só vesti mesmo a camisa da Memória e Verdade graças ao Paulo Vannuchi, devemos ao Paulo Vannuchi, aos familiares e ao Paulo Vannuchi, porque se não fosse o Paulo Vannuchi bater o pé, enfrentar os obstáculos, para não usar uma palavra mais forte que eu não quero usar com um amigo meu, que o Jobim, coisas terríveis, que eu também não quero elaborar, mas foram coisas lamentáveis da parte do Jobim em relação a uma pessoa digna, de grande dignidade que é o Paulo Vannuchi.¹¹⁵

A atuação de Jobim no contexto da criação da Comissão da Verdade é bastante criticada por Pinheiro pois este teria “insuflado” uma reação das Forças Armadas que até então estavam tolhidas: “o Jobim corporificou como espírito das Forças Armadas – e ele que tinha aprovado PNDH-1 – discutia com ele, não dá, não é possível, mas era aquela birra com o Vannuchi”.¹¹⁶ Sobre os militares, Pinheiro avalia que a relação com as Forças Armadas fora prejudicada pela postura adotada por Nelson Jobim quando ministro da Defesa. Durante o funcionamento da CNV, Celso Amorim esteve no Ministério da Defesa e, segundo Pinheiro, possibilitou que a comissão tivesse acesso aos comandantes das três forças.

Aliás, foi Pinheiro que levou Glenda Mezarobba para assessorar o grupo de trabalho para formular o anteprojeto de lei da CNV. O contato de ambos iniciou em 2009 quando ele a convidou para integrar um grupo de estudos sobre comissão da verdade. O grupo no Núcleo de Estudos da Violência (NEV) teria sido “um movimento que ele [Pinheiro] impulsionou via academia, em coordenação com o

¹¹⁴ PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 61.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 67.

Vannuchi, via academia para gente construir isso na academia”, Mezarobba comenta que utilizou de sua rede de contatos internacionais para trazer especialistas em justiça de transição a eventos na universidade, como Priscilla Hayner.¹¹⁷ Sobre esse trabalho, ela comenta:

Então fui assessora do representante da sociedade civil nesse processo. E naturalmente todo conhecimento que eu – isso foi muito gratificante, porque você faz o mestrado e doutorado e você quer aplicar, eu pelo menos [riso] – todo conhecimento que eu acumulei ali, eu pude trabalhar na elaboração do anteprojeto de lei. Eu lembro até de ajudar na estratégia de aprovação do Congresso [Nacional].¹¹⁸

5.3.1

Do banheiro para a História: a votação do projeto de lei da CNV

Os demais entrevistados também teceram comentários sobre o projeto e a votação da lei que instituiu a CNV. Vera Vital Brasil acredita que a introdução do termo “reconciliação nacional” na lei de instituição da CNV foi resultado de um acordo entre membros do governo Lula e o ministro da Defesa, Nelson Jobim, após o episódio em que ameaçou pedir demissão. Como seria esperado, os movimentos organizados da sociedade civil exerceram considerável pressão sobre os atores políticos envolvidos nas disputas pela comissão; indignadas, as entidades membro do Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro teriam se reunido com assessores do secretário Paulo Vannuchi para exprimirem sua revolta: “Isso é inaceitável, inaceitável. Se não houve efetivamente uma política de reparação significativa e de peso nesse país, como é que essa perspectiva vai ser lançada? Isso é um engodo”.¹¹⁹ Naquele momento, Vera já estava consciente de que havia força política suficiente para que a comissão fosse efetivamente criada, contudo ainda pairava a incerteza de que o projeto os agradaria. A despeito disto, a pressão exercida pelo Coletivo RJ teria por objetivo não era apenas criticar o projeto de lei em tramitação no Congresso pela criação da CNV, mas também serem

ouvidos por essa comissão, não apenas como testemunhas do nosso tempo, testemunhas que passamos por situação direta de violência do Estado, como também como um coletivo, um coletivo de pessoas que querem afirmar o direito à Verdade, à Memória e à Justiça.¹²⁰

¹¹⁷ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 150.

¹²⁰ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, Vera Vital Brasil (depoimento), p. 23.

Já Maria Amélia Teles relata que o grupo de familiares considerou o projeto “muito aquém da necessidade”,¹²¹ portanto saíram em busca de lideranças do PT para discutir o assunto, até mesmo com a presidenta Dilma, mas sem sucesso. Apenas a deputada Luiza Erundina (Partido Socialista Brasileiro - PSB) que promoveu uma audiência pública no Congresso no âmbito da Comissão de Direitos Humanos.¹²² Ao solicitarem audiências públicas, as respostas giravam em torno de uma possível ameaça ou dificuldade de lidar com os militares: “Você não sabe o que são os militares, o que significa. Tudo os militares vão tomar conta”.¹²³ Comenta, inclusive, que renunciaram a algumas demandas, como ter uma representação do movimento, para que, em contrapartida, não houvesse presença de militares entre os conselheiros. Por fim, Vera Vital Brasil pondera que permanecia a luta para que suas demandas fossem ouvidas, bem como as disputas acerca da produção resultante dos trabalhos da comissão, ainda que o projeto de lei não fosse exatamente o que os movimentos sociais de defesa dos direitos humanos almejavam. Afinal, “esse processo é assim: a sociedade civil se fazendo presente e convocando o Estado a ouvir e a levar em conta as suas demandas e tornando-as políticas públicas”.¹²⁴

No momento da votação da lei que instituiu a Comissão, Vannuchi já não fazia mais parte do governo, no entanto, isso não impediu que atuasse junto à negociação para aprovação em ampla maioria do Congresso Nacional. Nessa articulação, comenta, juntou-se a José Gregori,¹²⁵ Paulo Sérgio Pinheiro, Belisário Santos Jr. e Marco Antônio Barbosa numa visita ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso¹²⁶ para pedir apoio para aprovação da lei. Este teria se

¹²¹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 61.

¹²² “Mesmo assim, Bolsonaro indo lá xingar a gente, ela enfrentando. É uma luta”. *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, **Vera Vital Brasil (depoimento)**, p. 24.

¹²⁵ José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB, Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

¹²⁶ Segundo Paulo Sérgio Pinheiro, “O Fernando Henrique dava total apoio ao projeto da Comissão da Verdade, deu declarações e tudo, ele ajudou muito ao diálogo com a oposição ao governo Lula”. PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento)**, p. 67.

comprometido a articular com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e com o Democratas (DEM) – partido este com vínculos a setores remanescentes da ditadura¹²⁷ –, através da figura de Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto). Sobre o mesmo episódio, Pinheiro conta que junto a José Gregori e outros, visitou os presidentes da Câmara e do Senado – este último, tratava-se de José Sarney, ex-presidente da República, que, em um abraço, diz a Pinheiro: “Paulo, aqui não vai ter problema de aprovar o projeto da Comissão da Verdade”.¹²⁸ No fim desse processo, o resultado na Câmara dos Deputados foi de 351 votos favoráveis, 42 contrários e 11 abstenções; uma vitória expressiva naquele momento. Vannuchi manifesta:

Então ela saiu com uma coisa em termos de limites da negociação política que gente do movimento não gostou, que tem todo direito de não gostar, mas no saldo político não tenho a menor insegurança que ela aconteceu. O fenômeno importante que foi ímpar, singular, nasceram cem comissões da verdade.¹²⁹

Um dos representantes dos movimentos que não aprovaram a forma como ocorreu a articulação política em torno da criação da CNV pelos negociadores é Maria Amélia Teles que, em seu depoimento, denuncia a falta de transparência dessas ações. A presidenta Dilma havia pressionado a Câmara dos Deputados para que o projeto fosse aprovado em turno único no Congresso; ela estava em Nova York (EUA) para a 66ª Assembleia Geral da ONU, onde mostrou seu apoio à criação da CNV: “Acredito que é importante para o Brasil e para a posição de Brasil diante do mundo”.¹³⁰ No Congresso Nacional, estavam os ministros da Justiça, José Eduardo Cardozo, e dos Direitos Humanos, Maria do Rosário, para defenderem o projeto do governo. De maneira inusitada, como critica Maria Amélia, parte das tratativas foram feitas no banheiro do gabinete do presidente da Câmara, o deputado Marco Maia (PT-RS):

Eu acho demais. Quer dizer, você se esconder da população e ir para o banheiro para fazer acordo? O certo é o debate público, é o Congresso sempre fazer um debate público. Agora, fazer acordo no banheiro? Porque fizeram acordo dentro do banheiro do congresso, por isso que a imprensa viu e noticiou. Por isso que nós ficamos sabendo. Porque nós nem entramos ali.¹³¹

¹²⁷ QUINALHA, Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”, p. 199.

¹²⁸ PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento)**, p. 53.

¹²⁹ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento)**.

¹³⁰ AGÊNCIA ESTADO, Acordo sobre votação saiu no banheiro, **Gazeta do Povo**, 2011.

¹³¹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 62.

No banheiro, foi costurado o acordo entre o governo e a oposição – liderada por ACM Neto (DEM) e Duarte Nogueira (PSDB). Das 23 emendas¹³² apresentadas, apenas duas foram incorporadas ao texto original. A primeira, de número 12, foi apresentada por Duarte Nogueira e estabelecia que qualquer cidadão poderia solicitar ou prestar informações à comissão “para fins de estabelecimento da verdade”. Já a segunda emenda incorporada (nº 23), de autoria de ACM Neto, acrescentou ao artigo 2º o primeiro parágrafo vedando a participação daqueles que

I - Exerçam cargos executivos em agremiação partidária, com exceção daqueles de natureza honorária; II - *não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão*; III - estejam no exercício do cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do Poder Público (destaque nosso).

Segundo reportagem do jornal O Globo, a presidenta Dilma teria protestado ao saber da restrição imposta pela emenda nº 23, da oposição. O ministro José Eduardo Cardozo na tentativa de dissuadi-la, teria ouvido: “Você assuma a responsabilidade dessa decisão”.¹³³ Quando os líderes da oposição já não consideravam uma possibilidade de acordo, foram novamente ao banheiro na tentativa de negociação: José Eduardo Cardozo, Maria do Rosário, José Genoíno, Candido Vaccarezza (PT), ACM Neto e Duarte Nogueira. Dali o projeto foi acordado e, em seguida, votado e aprovado.¹³⁴ Maria Amélia mantém firmeza em sua leitura: “Mas com essa vergonha do banheiro. Coisa que você faz no banheiro que é para fazer em público, tem tramoia. E a comissão saiu”.¹³⁵

Tal como ocorreu com a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos em 1995 (nº 9.140), a lei que instituiu a CNV foi votada em caráter de urgência urgentíssima, recebendo igualmente críticas dos atingidos em razão da rapidez com que o tema fora tratado no Congresso. Expressando a perspectiva dos atingidos, em *O abismo na história*, Edson Teles atribui a celeridade na votação como um ato de exceção no qual “os acordos de governo impuseram uma comissão da verdade *sem ouvir a sociedade*, em especial *sem dar voz às vítimas e seus familiares*” (destaque

¹³² As 23 emendas foram apresentadas pelos deputados Padre João-P (06), Jair Bolsonaro-PP (01), Roberto Freire-PPS (01), Rubens Bueno-PPS (02), ACM Neto-DEM (02), Duarte Nogueira-PSDB (02), Chico Alencar-PSOL (07) e Dr. Aluizio-PV (02).

¹³³ CAMAROTTI, Gerson; BRAGA, Isabel; MALTCHIK, Roberto, Dilma cedeu para aprovar Comissão da Verdade, 2011.

¹³⁴ O projeto seguiu para o Senado poucos dias depois e, em 18 de novembro de 2011, foi transformado na Lei Ordinária nº 12.528.

¹³⁵ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 63.

nosso).¹³⁶ O autor avalia que o caráter de urgência para aprovação relacionava-se “sobre qual verdade ou quanto dela a CNV iria apurar”,¹³⁷ uma vez que no projeto constavam alguns pontos limitantes da atuação da comissão.

O debate entre os parlamentares durante a votação mobilizou algumas das narrativas que circulavam entre os atores políticos diretamente interessados, especialmente no que concerne ao suposto “revanchismo”, advindo da perspectiva dos conservadores. Revanchismo é um termo chave na disputa de memória desde o início da Nova República e segue sendo mobilizado até os dias atuais; como Schneider analisa, é um termo tendencioso que trata demandas críticas – tais como esclarecimento de circunstâncias de violações de direitos humanos – como uma mera vingança pessoal e não um dever público.¹³⁸ Dessa maneira, os deputados alinhados à esquerda compuseram um argumento comum de contrapor à alegação de que a comissão seria uma espécie de vingança contra os militares e seus apoiadores, sendo esse um dos principais discursos dos críticos à criação da CNV. Ainda, em defesa da comissão, parlamentares a relacionaram à construção de uma memória coletiva a fim de cessar o negacionismo dos crimes dos militares, sempre voltando-se ao futuro.¹³⁹

Em geral, os partidos de centro e direita também foram favoráveis à criação da CNV, disputando apenas emendas no projeto de lei. Sainz, Silveira e Gallo¹⁴⁰ notaram inclusive que partidos históricos e tradicionalmente envolvidos com a questão da transição democrática, como PSDB e PMDB, tiveram um número consideravelmente baixo de pronunciamentos (apenas sete, somados). Enquanto os parlamentares dos partidos de esquerda e centro-esquerda discursaram 97 vezes a esse respeito, os de direita se manifestaram com apenas 69 discursos, sendo 32 deles apenas de Jair Bolsonaro.¹⁴¹

¹³⁶ TELES, **O abismo na história: ensaios sobre o Brasil em tempos de Comissão da Verdade**, p. 33.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 34.

¹³⁸ SCHNEIDER, Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, p. 165.

¹³⁹ BARROS, O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro, p. 11–12.

¹⁴⁰ Os autores classificam como partidos de esquerda: PT, PCdoB, PSOL, PSB e PDT. Já de centro e direita são: PP, DEM, PPS, PMDB, PSDB, PV, PR, PTC, PTB, PSC, PRB.

¹⁴¹ SAINZ; SILVEIRA; GALLO, Entre a apuração e o negacionismo: a percepção dos(as) deputados(as) federais da 53^o e 54^o legislaturas sobre a implementação da lei da Comissão Nacional da Verdade no Brasil, p. 325.

A oposição explícita – e menos expressiva – ficou a cargo de Bolsonaro e Arolde de Oliveira,¹⁴² ambos ex-militares graduados pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Para Bolsonaro, a comissão serviria apenas para “enxovalhar as Forças Armadas” e perseguir os militares, enquanto Oliveira argumentou que seria parte de um processo marxista; ambos em uma estratégia retórica em vista de tentar desqualificar a CNV.¹⁴³ Na tribuna do Congresso, os parlamentares apresentaram a narrativa defendida pelos militares e seus apoiadores de que o golpe de 1964 foi somente uma reação à suposta implantação do comunismo no Brasil, além de recorrer a também suposta existência de “dois lados” em conflito durante a ditadura, bem como o discurso da “página virada”.¹⁴⁴ Aliás, Bolsonaro argumentou ainda que o projeto da CNV “desborda a Lei de Anistia, permite a prisão disciplinar de militares” que, portanto, permitiria indenização de qualquer pessoa que alegasse ter sido perseguida; que os crimes atribuídos à resistência de esquerda não seriam analisados e, por fim, que seria imposto uma “nova História moderna brasileira” aos livros didáticos em que os militares seriam “como bandidos nesse período de 1964 a 1986 [sic]”.¹⁴⁵ Aqui cabe um adendo: tanto Arolde de Oliveira quanto Jair Bolsonaro não se enquadram na perspectiva conservadora, embora mobilizem parte da sua narrativa (retomaremos esse ponto nas considerações finais).

Assim, enquanto os parlamentares alinhados à esquerda defendiam que não se tratava de revanchismo – alguns até mesmo manifestaram que não eram favoráveis à revisão da Lei de Anistia –, ressaltando que a CNV não teria poderes judiciais ou punitivos, os parlamentares contrários insistiam nesse argumento de tal modo a exaltar ânimos, como a seguinte fala de Bolsonaro: “A Dilma vai ter o seu troco. Vai! Ela quer a Comissão da Verdade? Vai ter a tribuna da verdade aqui. E

¹⁴² Arolde de Oliveira (1937-2020), além de ex-militar, foi fundador do Grupo MK de Comunicação, um dos maiores grupos empresariais focado em mídia para o segmento evangélico. O grupo é composto por uma rádio, uma gravadora, uma editora e um portal de notícias – este, inclusive, é apontado por pesquisadores como um dos sites que mais promovem desinformação. Ver mais em RUDNITZKI, Ethel; SCOFIELD, Laura, Grupo de mídia evangélica que pertence a senador bolsonarista é um dos que mais dissemina desinformação, afirmam pesquisadores, **Agência Pública**, 2020.

¹⁴³ BARROS, O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro, p. 14.

¹⁴⁴ BAUER, O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira, p. 137–138.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 140.

eu não tenho medo de processo de cassação, não!”. E prossegue: “E eu lamento que o meu Congresso esteja aprovando essa proposta, apunhalando os militares das Forças Armadas, apunhalando!”.¹⁴⁶ Aqui pode-se inferir que as disputas de memória se tratam por fim de disputas de poder que ainda permanecem na estrutura política brasileira e, como afirmam Sainz, Silveira e Gallo, a fala desses parlamentares evidenciam a manutenção das elites políticas herdeiras da ditadura após a adoção de uma transição negociada.¹⁴⁷

O deputado Marco Maia (PT-RS) expôs em sua fala na tribuna que supostamente haveria um acordo entre o Ministério da Defesa, o da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos para que o projeto de lei fosse aprovado tal como fora apresentado ao legislativo. Todavia, o texto não seria do agrado de nenhum desses ministérios envolvidos, havendo deficiências para cada um em alguma medida, porém, segundo Maia, “é aquilo que efetivamente é possível ser votado e se ter um mínimo de acordo para a votação desta matéria”.¹⁴⁸ Essa fala do deputado ilustra o que Edson Teles, sob a perspectiva dos atingidos, classifica como “política do possível”: já na democracia, a governabilidade precisou ponderar entre as forças políticas de maneira a criar uma média possível, assim “a política do possível cria um consenso que, de modo geral, bloqueia os restos resultantes do cálculo”.¹⁴⁹ Isto é, em sua análise, a instituição da CNV obedeceu à lógica do limite estabelecido para não alterar a governabilidade ou os efeitos da transição negociada. Corroborando com essa avaliação, Renan Quinalha aponta que o recuo do governo federal sinalizou a construção de um suposto consenso para que a comissão saísse do papel de maneira a atender parcialmente às demandas dos atingidos políticos sem confrontar diretamente os interesses dos atores descendentes da ditadura. Assim, conclui:

O direito à verdade surgiu como uma saída intermediária diante da pressão sofrida pelo governo: por um lado, perpetuar o silenciamento e a política do esquecimento não mais era possível, dada a mobilização da sociedade e a cobrança internacional sobre o Estado brasileiro; por outro, levar a julgamento os responsáveis pelos crimes

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 141.

¹⁴⁷ SAINZ; SILVEIRA; GALLO, Entre a apuração e o negacionismo: a percepção dos(as) deputados(as) federais da 53^o e 54^o legislaturas sobre a implementação da lei da Comissão Nacional da Verdade no Brasil, p. 344.

¹⁴⁸ BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Sessão: 225.1.54.O**, Brasília: [s.n.], 2011, p. 74.

¹⁴⁹ TELES, **O abismo na história: ensaios sobre o Brasil em tempos de Comissão da Verdade**, p. 49.

ou mesmo atribuir maiores poderes à Comissão Nacional da Verdade significaria uma afronta aos setores conservadores e militares.¹⁵⁰

Por fim, a CNV foi criada sob a lei nº 12.528, em 18 de novembro de 2011. Ao destacar algumas das limitações iniciais da comissão, Carlos Artur Gallo aponta críticas que partiram de movimentos sociais, como o número restrito de membros, o pouco tempo de duração da CNV e o período de investigação. Além disso, o texto da lei não incorporou algumas expressões presentes no PNDH-3 referentes à ditadura, como a retirada do trecho “no contexto da repressão política”, no eixo VI, diretriz 23.¹⁵¹ A supressão dessa expressão, substituindo por “período fixado no art. 8º do ADCT”,¹⁵² segundo o autor, permitiu que os crimes cometidos por agentes públicos contra os resistentes fossem equiparados a quaisquer outras violações que tenham ocorrido entre 1946 e 1988.¹⁵³ Isso também revelou o recuo do governo federal ante à pressão exercida pelos militares, posto que essa foi uma das reivindicações de Nelson Jobim durante a elaboração do PNDH-3 da qual Paulo Vannuchi foi contrário.

De todo modo, a lei nº 12.528 provocou uma nova mudança de sentido do que constitui o atingido político pela ditadura. Como comentamos no capítulo terceiro, enquanto o art. 8º da ADCT/1988 retirou de cena o criminoso e emergiu a figura do atingido político ao delimitar a concessão de anistias, a lei que instituiu a CNV introduziu a qualidade de “vítima de graves violações de direitos humanos”. Nessa nova abordagem, amplia-se a compreensão do sujeito afetado para além do caráter laboral que vinha sendo tratado até então.¹⁵⁴ Essa modificação gerou uma série de expectativas nos movimentos sociais, uma vez que se esperava que a CNV

¹⁵⁰ QUINALHA, Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”, p. 196.

¹⁵¹ ‘Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado. 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*’ (destaque nosso). BRASIL, **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, p. 173.

¹⁵² 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. Lei nº 12.528, 18 novembro de 2011.

¹⁵³ GALLO, A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação, p. 332.

¹⁵⁴ CAMARGO, **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**, p. 156.

superasse algumas questões carregadas pelas comissões de reparação, como a limitação do conceito de atingido pela ditadura àqueles que efetivamente estiveram vinculados a uma militância mais explícita, formal ou óbvia. Segundo Gilney Viana, esperava-se que a CNV transpassasse isso de modo a abarcar a totalidade da sociedade como afetada pelos desmandos do Estado autoritário, ou seja, sair do engessamento repressão-resistência e alcançasse outros grupos sociais também amplamente impactados pelas políticas repressivas, como indígenas e camponeses.¹⁵⁵ E traz mais um questionamento: a comissão investigaria as graves violações aos direitos humanos, mas e as violações não tão graves seriam ainda assim apuradas?¹⁵⁶ Já as expectativas de Rose Nogueira¹⁵⁷ eram que a CNV utilizasse do material reunido pelas comissões de Anistia e de Mortos e Desaparecidos Políticos para “não partir do zero”.¹⁵⁸ Além disso, considerando o volume de crimes cometidos durante a ditadura, ela acreditava também que a comissão deveria ser dividida em subcomissões para investigar além das torturas, mortes e desaparecimentos, visando dar conta de demandas de outros grupos atingidos, como os indígenas e camponeses.¹⁵⁹

Na entrevista concedida ao projeto Marcas da Memória em 2011, Vera Vital Brasil relata a expectativa que o Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça nutria naquele momento em relação à Comissão da Verdade. Alguns dos danos provocados pela ditadura certamente são irreparáveis, como as mortes e torturas, portanto a reparação possível seria apenas aquela que fosse voltada para a sociedade brasileira no qual poderia “se apropriar do seu passado e apontar para um futuro diferente e ao mesmo tempo consolidar o processo democrático”. Idealmente, a expectativa era de que a “Comissão da Verdade possa fazer avançar um pouco esse processo de verdade de construção de memória, de tornar pública a verdade do que aconteceu aqui no país”, caso contrário, Vera analisa, permanecerão as violências ainda cometidas pelo Estado contra a população mais vulnerável. O esforço por verdade encabeçado pela CNV poderia romper esse ciclo de violência, como Vera

¹⁵⁵ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 166.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 168.

¹⁵⁷ Rose Nogueira, jornalista, ex-presa política, militava pela Ação Libertadora Nacional (ALN). Presidiu o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe-SP) e atualmente preside o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo.

¹⁵⁸ NOGUEIRA, **Rose Nogueira (depoimento)**, p. 26.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

explica: “Nós temos certeza de que essas violações têm um fio condutor de passado para o presente e é preciso cortar esse fio condutor vendo o que aconteceu e que isso não possa acontecer no presente e no futuro”.¹⁶⁰

Seguindo um posicionamento semelhante, o ex-ministro José Dirceu¹⁶¹ avaliou o anúncio da CNV como um dos acontecimentos mais relevantes que ocorreram no país nas últimas décadas, especialmente porque os militares haviam colocado “uma pedra nos crimes da ditadura e da memória histórica”. Analisa que os militares e seus apoiadores costumam “recontar a história” e que, por isso, a CNV mostrou-se uma “grande conquista porque em primeiro lugar vai resgatar a verdade, vai fazer justiça, porque também há muita memória que os militares difamaram, caluniaram”. Além disso, esperava que houvesse uma sensibilização da juventude brasileira para a temática através da informação, como também a averiguação dos responsáveis diretos pelos crimes da repressão.¹⁶²

Como as demais entrevistas do projeto Marcas da Memória, o depoimento de Vladimir Palmeira¹⁶³ fora tomado em 2011 e sua expectativa para a CNV somava-se à expectativa de que o governo da presidenta Dilma avançasse ainda mais na pauta de memória, verdade e justiça, visto que o anterior foi “excessivamente tímido” – pondera que apesar de Paulo Vannuchi tenha feito um ótimo trabalho, faltou vontade política para um progresso mais substancial. Já quanto à CNV, Palmeira esperava que os torturadores fossem a julgamento, concomitantemente à abertura dos arquivos da repressão “para que a sociedade conheça a verdade”.¹⁶⁴ Maria Amélia Teles, por sua vez, opinou que, idealmente, o relatório final da CNV deveria ser encaminhado ao Ministério Público Federal para que processasse os torturadores com base na investigação da comissão. Caso contrário, previa, “de novo nós vamos para os arquivos”, isto é, sem um propósito de justiça, o resultado da comissão não solucionaria as questões demandadas. Apesar de não acreditar que

¹⁶⁰ VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO, **Vera Vital Brasil (depoimento)**, p. 23.

¹⁶¹ José Dirceu, advogado, militou no movimento estudantil durante a ditadura e por isso foi preso, torturado e banido após a troca de presos no sequestro do embaixador Charles Elbrick. Já na democracia, Dirceu foi deputado federal, líder do Partido dos Trabalhadores e um dos seus principais articuladores quando ocuparam o Executivo Federal. Foi ministro-chefe da Casa Civil entre 2003 e 2005.

¹⁶² DIRCEU, **José Dirceu (depoimento)**, p. 15–16.

¹⁶³ Vladimir Palmeira foi um dos presos trocados no sequestro do embaixador americano Charles Elbrick, em 1969. Permaneceu no exílio por dez anos, retornando ao Brasil em outubro de 1979, portanto após a promulgação da Lei de Anistia.

¹⁶⁴ PALMEIRA, **Vladimir Palmeira (depoimento)**, p. 31.

a CNV teria força política para encontrar respostas sobre a localização dos restos mortais, Maria Amélia ainda esperava que

a Comissão da Verdade fosse independente, que tivesse uma composição de pessoas idôneas e que tivesse liberdade e força para intimar os generais, inclusive, a comparecer, porque os generais são responsáveis, a instituição, os militares, seja qual for, da civil, da militar, da polícia, são responsáveis pelas prisões, pelos sequestros, pelos desaparecimentos e ocultamento de cadáveres. Esse pessoal tinha que dar essa explicação. Pelo menos a explicação, chegar lá e explicar”.¹⁶⁵

Também às vésperas da inauguração da CNV, Ivan Seixas¹⁶⁶ expôs que a constituição de uma comissão da verdade era fundamental para a consolidação democrática brasileira, sobretudo porque “a saída que a gente faz da ditadura para a democracia é uma saída muito controlada, com muito custo político”.¹⁶⁷ Sua importância, além de apurar os crimes, foi colocar o tema em voga, afinal “quando a Comissão da Verdade trouxe luz sobre esse assunto ninguém vai querer que fique por isso mesmo. Esse é o papel da Comissão da Verdade”.¹⁶⁸ Porém, enfatiza que a função das comissões da verdade é trazer as informações e criar uma comoção, o julgamento continua a cargo do Judiciário. A partir das investigações da comissão, a justiça poderia elaborar os processos e dar continuidade aos trabalhos, mas a CNV em si não seria uma comissão julgadora.

Essa questão da justiça aparece em outros depoimentos, como no de Nilmário Miranda. Para ele, embora a criação da CNV representasse o quarto momento do processo de redemocratização do Brasil – cujos anteriores foram a Lei de Anistia, a criação da CEMDP e a criação da Comissão de Anistia –, não seria possível uma comissão de justiça em razão do posicionamento do STF a respeito da revisão da Lei de Anistia em 2009. Essa decisão ratificou a Lei de Anistia como está, impedindo a responsabilização dos perpetradores, de modo que uma comissão da verdade e justiça seria inconstitucional. Portanto, “não podia ir além do que foi”,¹⁶⁹ “porque o limite, mais uma vez, está estabelecido”.¹⁷⁰ A então conselheira da

¹⁶⁵ TELES, **Maria Amélia Teles (depoimento)**, p. 34.

¹⁶⁶ Ivan Seixas é um ativista político bastante conhecido por sua militância durante e depois da ditadura. Esteve preso dos 16 aos 22 anos, recebendo alguma notoriedade por conta das denúncias de ilegalidade da sua prisão; participou na campanha pela anistia e, já na democracia, junto a outros, esteve na fundação do Núcleo de Preservação da Memória Política (NM/SP) e foi coordenador do projeto Memória e Verdade da SEDH em 2015, na gestão de Ideli Salvatti.

¹⁶⁷ SEIXAS, **Ivan Seixas (depoimento)**, p. 25.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 28.

¹⁶⁹ MIRANDA, **Nilmário de Miranda (depoimento)**, p. 91.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 92.

Comissão de Anistia, Rita Sipahi,¹⁷¹ segue em posição semelhante à de Miranda. Em sua entrevista, relatou imensa expectativa à CNV e destacou que se tratava de uma iniciativa da Casa Civil, logo do Executivo Federal, e não do Poder Judiciário. Assim, a CNV não seria uma comissão de verdade e justiça, mas através da investigação poderia reunir provas suficientes para subsidiar os processos movidos pelo Ministério Público ou mesmo pelos familiares de mortos e desaparecidos. Explica:

Então ela não é uma comissão do Judiciário e, se fosse, jamais descobria, porque o Judiciário não iria se voltar contra ele mesmo, porque a gente está vendo como é o Judiciário brasileiro, pelo contrário, ele legitima a Lei de Anistia no sentido de não punir os torturadores ou achar que tortura é crime político, quando não é! Então a questão da Justiça vai estar dada neste processo da Comissão da Verdade, ela vai ser buscada neste processo.¹⁷²

Embora a expectativa pela atuação da comissão fosse bastante positiva, Sipahi tinha consciência naquele momento que não seria um trabalho fácil e que era preciso “mobilizar a sociedade e grupos organizados nela para entender o que está acontecendo”, já que muitos não entendiam que se tratava de algo imensamente complexo dada a conjuntura política brasileira.¹⁷³ Em contraste com o pensamento de Sipahi, Heloisa Grego foi bastante contundente em sua crítica à CNV ainda em 2011, a qual nomeia de “Comissão da Verdade Fake”:¹⁷⁴

Depois vocês lembram que logo no início de 2009, generais começaram a fazer um escarcéu danado que não podia... E o próprio Lula recuou. Isso foi uma característica dos dois governos Lula e é uma característica da Dilma Rousseff também: abre interlocução com nosso inimigo. Abre interlocução com generais e com as forças reacionárias. E nenhum momento sentou para discutir com a gente. Eles não sentaram em nenhum momento. Não deram abertura para nenhuma discussão. Começaram a recuar a partir dali e a gente continuou insistindo. De qualquer maneira, essa pauta foi colocada a partir dessa pressão.¹⁷⁵

Crítica o processo de negociação para implantação da CNV que teria negligenciado os movimentos sociais diretamente interessados na questão, inclusive aqueles com anos de prática em pesquisa sobre a temática. Para Greco, a conciliação ocorreu apenas com um dos lados – militares e seus apoiadores –,

¹⁷¹ Rita Sipahi atuou por dez anos como conselheira da Comissão de Anistia, desligando-se em 2019 após as dificuldades impostas pelo governo Bolsonaro ao órgão. Militou em organizações clandestinas, como a Ação Popular (AP) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT, e foi presa política no famoso Presídio Tiradentes, em São Paulo.

¹⁷² SIPAHI, **Rita Sipahi (depoimento)**, p. 53.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁷⁴ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 12.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 22.

ignorando os grupos ativistas como fator essencial na equação. Desse modo, sem uma articulação ampliada aos diversos atores envolvidos na questão, a comissão da verdade seria ilegítima. E, por fim, avalia que a comissão seria na verdade uma “cortina de fumaça” para encobrir a inação do governo após a condenação da Corte Interamericana no caso Gomes Lund, de modo a aparentar um esforço de verdade por parte do Estado. A ausência de diálogo com os movimentos sociais é o que fundamenta o argumento de Greco, pois afirma que as tentativas de interlocução das associações de direitos humanos foram frustradas, enquanto as tratativas com as Forças Armadas ocorreram livremente. Manifesta:

Conversaram com todo mundo, dialogaram com todo mundo, com as Forças Armadas inteiras. Os generais colocaram as suas condições e com a gente nada! Nós fizemos documentos atrás de documentos, solicitamos audiências atrás de audiências, nunca fomos recebidos e uma questão sequer que a gente levantou foi colocada. Essa Comissão da Verdade não existe. É fake!¹⁷⁶

Embora tenham solicitado audiências públicas para estabelecer um canal de comunicação com o governo para construção da comissão da verdade, Greco esclarece que os movimentos não propuseram nomes para a composição da comissão: “É por uma questão de princípio que a gente acha que uma comissão espúria não vai ser consertada com uma, duas ou três pessoas que são da nossa confiança que estariam ali”.¹⁷⁷ Apesar de toda crítica à estrutura, ao funcionamento e às posições políticas definidas na e para a Comissão Nacional da Verdade, Greco esclarece que os movimentos não se negariam a dialogar ou a narrar suas lutas, apenas não participariam como integrantes diretos (como comissionários), afinal poderiam “cair num lance de legitimar uma comissão que por definição a gente critica, já é espúria”.¹⁷⁸ Além disso, comenta que indicação de nomes geraria um desgaste por ser uma situação delicada: “Briga de lista? Quem vai indicar, quem não vai? Nós não queremos isso”.¹⁷⁹ Sob outra perspectiva, essa é uma crítica que também surge no depoimento de Gilney Viana. Ele comenta que os movimentos sociais desejavam que os membros fossem escolhidos a partir de consulta à sociedade ou mesmo que houvesse “lugares reservados à representação da sociedade”. Isto é, esperavam que além dos membros indicados pelo Executivo,

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 25.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

existisse também uma votação ou decisão aberta à sociedade para indicação de ao menos um dos quadros.¹⁸⁰ Na interpretação de Rita Sipahi, os membros deveriam ser pessoas “com um passado legitimado por um conhecimento digno”,¹⁸¹ preferencialmente que não tivessem sido presas ou processadas durante a ditadura para que os interesses não fossem questionados. O ideal seria pessoas que pudessem ser reconhecidas por estarem “julgando imparcialmente, sem nenhum compromisso com outro passado, a não ser a experiência e o conhecimento que ela tem”¹⁸² e comenta ainda que a presidenta Dilma colocou para si essa questão de procurar nomes que tivessem esse perfil.

Por fim, processo de escolha dos nomes daqueles que integrariam a Comissão da Verdade não envolveu a sociedade civil – ao menos não explicitamente. Gilney narra que por diversas vezes conversou com Maria do Rosário, que ocupava a SEDH, e tentou contatar José Genoíno – naquele momento, assessor do Ministério da Defesa –, não obtendo sucesso. Conta ainda que os grupos de atingidos políticos fizeram sugestões, montaram listas, mas a escolha final ficou pela presidenta Dilma, a saber: Cláudio Fonteles, Gilson Dipp, José Carlos Dias, José Paulo Cavalcante Filho, Maria Rita Kehl, Paulo Sérgio Pinheiro e Rosa Maria Cardoso da Cunha. Nilmário Miranda analisa que a escolha dos sete membros foi correta por serem todos “pessoas inatacáveis”, reconhecidamente envolvidas com as pautas de direitos humanos e democracia. Frisa que é benéfico o fato de serem independentes de vinculação partidária:

Porque a Comissão da Verdade tem que ser assim, tem que estar acima dos partidos. Não é para servir a um governo, servir a um partido, não é o terceiro turno da disputa da ditadura com a esquerda. Não é a comissão da esquerda, para derrotar a ditadura que não conseguiu derrotar lá atrás; é a Comissão da Verdade, como um momento da democracia.¹⁸³

Em outro posto de vista, Gilney Viana acredita que “Algumas pessoas que influenciaram lá, um pouco pelo ministro da Justiça que tinha uma visão assim: ‘Vamos colocar gente do PSDB’”; o que teria sido uma “Coalisão. Isso é coisa de Estado. Essa visão. Então teve essas limitações”.¹⁸⁴ A “gente do PSDB” da qual

¹⁸⁰ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 168.

¹⁸¹ SIPAHI, Rita Sipahi (depoimento), p. 54.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 92.

¹⁸⁴ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

Gilney se refere seria especialmente José Carlos Dias e Paulo Sérgio Pinheiro. Este último, em sua entrevista, mantém um tom elogioso à postura da presidenta Dilma de nenhuma interferência nos trabalhos da CNV, de modo que só teve acesso ao relatório final quando este já estava na última prova para impressão. Seus elogios à Dilma partem já do processo de definição dos membros da comissão em que teria mantido uma “cota de independentes” ao selecioná-lo junto ao José Carlos Dias como “dois tucanos razoáveis” – embora ele próprio nunca tenha se filiado ao PSDB. Repetidamente em seu depoimento Pinheiro avalia que Dilma “salvou” a comissão não se deixando levar por pressões internas e externas e, sobretudo, por ter nomeado Pedro Dallari que veio a colocar “ordem”. A presidenta não permitiu interferências dos ministros, concedeu autonomia total à CNV e apoio material, além assentir com a extensão do prazo de funcionamento da comissão.¹⁸⁵

Dada a sua proximidade com os comissionários, José Gregori – esse sim filiado ao PSDB – percebe-se como “a última pessoa a fazer críticas aos integrantes”.¹⁸⁶ Igualmente, a escolha da composição da CNV foi elogiada pelos parlamentares ao longo do seu funcionamento, de modo que a reputação dos sete membros seria garantia de um trabalho ilibado de apuração da verdade, como apresenta Barros.¹⁸⁷ Assim, os deputados sublinhavam em seus discursos a trajetória dos comissionários, bem como sua relação com as lutas de defesa dos direitos humanos. No entanto, segundo o autor, os parlamentares críticos à comissão sequer mencionaram os seus integrantes, direcionando sua desaprovação para a comissão em conjunto, sem individualizá-los – o que poderia ser considerado uma estratégia para evitar processos de injúria e difamação.¹⁸⁸

Um ponto de destaque que deve ser mencionado é que a CNV não deu lugar entre os membros para representantes das Forças Armadas, como foi o caso das comissões anteriores. Para Torelly, esse fato representou uma cisão na lógica da transição controlada e um importante passo para romper com o poder de veto dos militares exercido ao longo da Nova República que vem intimidando os esforços por direitos humanos em pós-autoritarismo.¹⁸⁹

¹⁸⁵ PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 81–82.

¹⁸⁶ GREGORI, José Gregori II (depoimento), p. 165.

¹⁸⁷ BARROS, O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro, p. 19–20.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁸⁹ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 9.

5.4

Disputas da e na Comissão Nacional da Verdade

A lei de criação da Comissão Nacional da Verdade foi assinada em uma cerimônia no dia 18 de novembro de 2011, junto com a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527). A LAI, como é chamada, foi criada para regulamentar o inciso XXXIII do artigo quinto da CF88, que afirma o direito de todo cidadão a receber informações dos órgãos públicos. A sua grande inovação foi estabelecer que o acesso é regra e o sigilo a exceção, o que segundo a Controladoria-Geral da União, seria esse um dos fundamentos para consolidação democrática.¹⁹⁰ Como mencionado pela presidenta Dilma em seu discurso na cerimônia de assinatura, ambas as leis estiveram diretamente relacionadas entre si; uma sinalização de que o estado brasileiro não apenas acertaria as contas com o passado, como também se comprometeria a garantir acesso e transparência tanto dos eventos passados quanto dos que estavam por vir: “O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil”.¹⁹¹ Nesse mesmo discurso, a presidenta elogiou a atuação dos ex-ministros Vannuchi e Jobim na elaboração das referidas leis cada um sob “o ponto de vista do seu ministério”, destacou que outros países também criaram comissões da verdade e que o projeto de lei foi suprapartidário, já que fora apoiado por todos os partidos presentes no Congresso Nacional. E, por fim, essas leis seriam em homenagem aos brasileiros que morreram em luta por um país melhor, uma homenagem “não com processos de vingança, mas através do processo de construção da verdade e da memória”.¹⁹²

Nessa ocasião, Vera Paiva, filha do deputado desaparecido Rubens Paiva, foi convidada a participar da cerimônia a fim de discursar em nome dos familiares de mortos e desaparecidos políticos da ditadura. No entanto, para sua surpresa, não foi chamada a discursar durante o evento, recebendo apenas um discreto pedido de desculpas por parte de Maria do Rosário, ministra dos Direitos Humanos. No dia

¹⁹⁰ GRUMAN, Marcelo, Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo, **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97–108, set.-dez. 2012, p. 98.

¹⁹¹ BRASIL, **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade**, Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 2011.

¹⁹² *Ibid.*

seguinte, jornalistas a afirmaram que sua fala foi excluída da cerimônia em uma negociação com os militares: “Se uma chamada vítima [ou seja, eu] falar, eles [os militares] teriam que falar...”.¹⁹³ Ante a isso, ela decidiu publicar o discurso que faria no blog do seu irmão, o escritor Marcelo Rubens Paiva, sendo replicado em diversos jornais. Segundo Heloisa Greco, esse “fato absolutamente intolerável” ocorreu para não constranger os generais presentes, e define categoricamente: “Um negócio que começou assim não pode dar certo, não tem como”.¹⁹⁴

A Comissão Nacional da Verdade foi finalmente inaugurada em 16 de maio de 2012, em uma cerimônia de abertura que contou com a presença de todos os ex-presidentes vivos do período democrático, além de um discurso emocionado da presidenta Dilma Rousseff. A sua fala não escapou de aspectos polêmicos, como apontar que, ao criar a CNV, “não nos move o revanchismo, o ódio ou o desejo de reescrever a história de forma diferente do que aconteceu”,¹⁹⁵ isto é, seguindo a estratégia discursiva priorizada pelos parlamentares favoráveis durante a votação da lei que a instituiu e, também, evidenciando a tônica adotada pelos governos petistas de evitar possíveis “provocações” às forças conservadoras.

No discurso, após cumprimentar os presentes, a presidenta inicia com uma citação de Ulysses Guimarães: “a verdade não desaparece quando é eliminada a opinião dos que divergem”,¹⁹⁶ complementando que verdade é o oposto a esquecimento, como a simples “capacidade humana de contar o que aconteceu”. Portanto, verdade não implica em ódio, ressentimento ou mesmo perdão. Em sua fala, a verdade se sobrepõe aos demais pilares da justiça de transição de modo que pontos essenciais como justiça permanecessem subjugados, como se somente a verdade fosse suficiente para resolver os conflitos do passado e seu legado. Dilma ainda ressalta que a democracia fora reconquistada tanto por “sacrifícios humanos irreparáveis”, como também “por meio de pactos e acordos nacionais”, numa evidente alusão à Lei de Anistia de 1979. Ao dizer que valorizava os pactos políticos, a presidenta sinalizou para os militares de que a barreira imposta pela

¹⁹³ “If a so-called victim [i.e. me] talks, they [the military people] would have to talk...” PAIVA, Vera, Dear Madame President. A Never-Delivered Speech and a Never-Ending Story, *in*: SCHNEIDER, Nina (Org.), **The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives**, New York: Berghahn Books, 2019, p. 39.

¹⁹⁴ GRECO, **Heloísa Greco (depoimento)**, p. 31–32.

¹⁹⁵ VEJA, Dilma instala Comissão da Verdade e nega revanchismo.

¹⁹⁶ BRASIL, **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade**, Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 2012, p. 3.

anistia não seria transposta, que não haveria “gestos de revanchismo”, assim, de alguma maneira cedendo ao poder de veto¹⁹⁷ exercido pelas Forças Armadas.

O discurso da presidenta na cerimônia de abertura, segundo Bauer, revelou uma evocação à ideologia da reconciliação ao se referir a “rejeição de confrontos inúteis” e ressaltar os “acordos nacionais”.¹⁹⁸ Como já apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, a chamada “ideologia da reconciliação” é o estado no qual as memórias dissonantes são minimizadas e os conflitos são dados como superados.¹⁹⁹ Posto isto, é possível identificar no discurso presidencial elementos que remontam a essa compreensão que uniformiza os embates do passado, como por exemplo no momento em que trata da transição da ditadura para a democracia que, em suas palavras, fora “conduzida com competência, habilidade e zelo pelo presidente José Sarney”.²⁰⁰

Apenas uma semana após a instalação da CNV, antes mesmo da cerimônia de posse dos comissionários, José Carlos Dias, um dos sete escolhidos para compor a comissão, envolveu-se na primeira divergência com o restante do grupo. Ele afirmou que, “além das violações cometidas pela ditadura contra os opositores do regime militar, as ações de militantes da esquerda também deverá [sic] entrar na pauta da discussão”.²⁰¹ E, como apontado no segundo capítulo, a retórica dos “dois lados” iniciou-se já no período da transição política no qual os militares buscaram justificar a violência praticada pelos agentes do Estado como somente uma reação à resistência armada dos militantes de esquerda, narrativa esta continuamente alimentada ao longo da Nova República devido ao poder de veto informal dos militares ainda presente.²⁰²

As reações à fala de Dias foram diversas. Gilney Viana interpretou esse episódio como “um momento de dubiedade”.²⁰³ Em entrevista à BBC Brasil, Paulo Sérgio Pinheiro, seu companheiro de comissão, disse que “Existe apenas um lado

¹⁹⁷ D’ARAÚJO, O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil.

¹⁹⁸ BAUER, O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira, p. 133.

¹⁹⁹ VINYES, La privatización de la memoria en España y sus consecuencias, p. 369.

²⁰⁰ BRASIL, **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade**, p. 4.

²⁰¹ CREDENDIO, Comissão da Verdade deve analisar os dois lados, diz integrante.

²⁰² TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 13.

²⁰³ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 169.

nessa realidade, que é o que foi reconhecido em 1995: que o Estado cometeu crimes violando os direitos humanos e que é obrigação do Estado buscar a verdade a respeito disso”.²⁰⁴ Paulo Vannuchi narra que, ao ouvir o pronunciamento, imediatamente entrou em contato com Margarida Genevois – conhecida ativista por direitos humanos de São Paulo – e a pediu para conversar com Dias para “não falar mais isso enquanto a gente não conversar mais”.²⁰⁵ Um tempo depois, Dias teria comentado com Vannuchi que mudou sua posição a respeito dos supostos “dois lados” após o aprofundamento das investigações da comissão. Em 20 de agosto do mesmo ano, a CNV publicou a resolução nº 2, dispondo em seu primeiro artigo que a comissão teria por função esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas por “agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado”.²⁰⁶ Para Nelson Jobim, essa resolução modificou o escopo da lei nº 12.528, retomando um ponto de discussão que havia sido derrotado dentro do governo.²⁰⁷

5.4.1

Atuação e críticas ao desempenho da CNV

O primeiro ano da comissão foi marcado por controvérsias, enfrentamentos internos e desgaste público, de maneira que a forma como lidar com passado autoritário esteve em disputa desde o início dos trabalhos, o que Torelly²⁰⁸ chamou de “conflito entre expectativas concorrentes”.²⁰⁹ Por um lado, havia a perspectiva conservadora de encarar a CNV como o encerramento do processo de acerto de contas, um capítulo a ser finalizado para que essa “página” fosse finalmente “virada”, representada entre os membros por José Carlos Dias e José Paulo Cavalcanti. Tendo o encerramento do conflito como objetivo final, relatório final seria apenas uma sistematização das informações já existentes observando as limitações impostas pela Lei de Anistia, operando de maneira discreta e, assim,

²⁰⁴ CABRAL, Paulo, Comissão da Verdade não vai punir, diz integrante, **BBC News Brasil**, 2012.

²⁰⁵ VANNUCHI, Paulo Vannuchi (depoimento).

²⁰⁶ BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Resolução nº 2, 20 de agosto de 2012

²⁰⁷ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.**

²⁰⁸ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 9.

²⁰⁹ No original: “(...) conflict between competing expectations”.

encerrar um capítulo da história. Por outro lado, representada por Rosa Cardoso e Claudio Fonteles, a perspectiva dos atingidos via a CNV como um meio de reverter a impunidade através da mobilização da sociedade civil para exigência de responsabilização e aprofundamento da agenda de direitos humanos no Brasil, para tal, o trabalho da comissão deveria ser publicizado ao máximo, como com audiências públicas, exposição nominal dos perpetradores e divulgação na mídia.²¹⁰

O comissionário Paulo Sérgio Pinheiro descreve uma rotina de instabilidade e conflitos entre os demais membros da CNV, bem como entre os assessores e consultores. O desenvolvimento desse ambiente de tensão, destaca, o surpreendeu porque todos os comissionários já se conheciam e tinham relações pessoais próximas em alguma medida. Em tese, essas relações poderiam aliviar as inquietações, no entanto, ainda assim, o clima da comissão foi “um inferno”.²¹¹ Na sua interpretação, em geral, os comissionários não possuíam *know-how* de como instalar uma comissão da verdade e, assim, não houve um planejamento adequado para o seu funcionamento, tampouco para o recrutamento do pessoal especializado – nesse caso, acredita que os cargos deveriam ser preenchidos através de seleção e não de indicação de nomes. Tendo “uma plêiade de advogados demais”, a seleção teria sido “muito errática e não muito apropriada, não houve plano”.²¹²⁻²¹³

Aliás, foi através de Pinheiro que a terceira perspectiva surgiu – a dos negociadores –, obtendo inclusive apoio dos membros conservadores e trazendo um pouco de estabilidade à comissão. Tratava-se da interpretação de que a CNV deveria servir de instrumento para questionar a impunidade e os limites da Lei de Anistia, isto é, como um subproduto do trabalho da comissão e não o trabalho em si. Portanto, a comissão não publicaria seus achados durante a pesquisa, em contrapartida o relatório final questionaria a impunidade aos agentes públicos e recomendaria a revisão da Lei de Anistia.²¹⁴ Esse posicionamento foi duramente criticado pelos movimentos sociais pois impediria o caráter didático da comissão

²¹⁰ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 11–12.

²¹¹ PINHEIRO, **Paulo Sérgio de Moraes Sarmento Pinheiro (depoimento)**, p. 82.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Ao fim do seu depoimento, Pinheiro reconsidera sua fala: “Eu acho que era difícil... hoje, olhando para trás, eu acho que seria impossível não ter sido o que a nossa prática fez, porque, na verdade, se juntou biografias, experiências diferentes, mas que apesar de amigáveis e... nunca nós trabalhamos juntos, então forçar... e depois, forçar estrelas a trabalharem juntas é difícil, qualquer diretor de filme sabe que é complicado”. *Ibid.*, p. 102.

²¹⁴ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 12.

ante à sociedade. Na avaliação de Gilney Viana, ao não mobilizar efetivamente os seus poderes, o trabalho da CNV foi uma “timidez horrível” por ter optado por promover poucas audiências públicas e diminuir a exposição das investigações: “quando todo mundo esperava que a Comissão falasse publicamente, ela começou a restringir a sua fala (...)”.²¹⁵ E, assim, evidenciando o conflito interno entre os membros que desejavam maior publicidade às investigações e aqueles para os quais o relatório em si teria maior valor.

Citando o depoimento do tenente-coronel Paulo Malhães à comissão, Gilney aponta a repercussão da audiência aberta como um exemplo positivo, já as poucas audiências com os atingidos não teriam reverberado da mesma maneira pois “quando fizeram, fizeram mal-feito”²¹⁶ por terem sido bastante restritivas e limitadas. Lamenta que esta foi “uma concepção de que o papel pedagógico da Comissão foi postergado para posteriormente ao seu relatório”²¹⁷ que limitou a própria potência da CNV. Nessa visão, Gilney examina que o relatório final seria o menos relevante quando o processo seria o que de fato mobilizaria socialmente. O caráter pedagógico estaria no alcance à sociedade para a qual as informações eram novidades, apesar de tão bem conhecidas pelos atingidos políticos. Ou seja, avalia que o imaginário popular não foi devidamente disputado pela CNV e ainda questiona:

Então qual é a possibilidade de um sucesso de um evento dessa natureza, que se pretendia de conciliação nacional, sem a sociedade ter conhecimento? Isso é ilusão. É uma estratégia totalmente errada. Então todo o debate era para abrir os trabalhos da Comissão: audiência pública, investigação pública, diligência pública, tudo isso, para você fazer a disputa, no imaginário popular da sociedade, do que aconteceu.²¹⁸

Do mesmo modo, Marlon Weichert avalia que, não obstante o objetivo final da CNV fosse investigar as graves violações de direitos humanos, a comissão deveria ter reportado as consequências da ditadura em outras áreas, como os impactos nos direitos econômicos e sociais, de modo que a sociedade reconhecesse os efeitos do autoritarismo para além do binômio repressão-resistência.²¹⁹ Argumenta que ao priorizar a produção do relatório e a compilação de documentos,

²¹⁵ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 170.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 170–171.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 170.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 170–171.

²¹⁹ WEICHERT, The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process, p. 219.

a comissão falhou na construção de uma rede entidades públicas e não-governamentais voltada à discussão e divulgação da herança autoritária pelo país, portanto, falhando ao não mobilizar instituições públicas a repensarem suas atuações durante a ditadura a fim de construir bases para políticas de não-petição. Essa falha, porém, teria sido minimizada em razão do surgimento das mais de cem comissões locais que surgiram nesse período.²²⁰

Por fim, Gilney conclui que embora a contribuição da CNV tenha sido importante, a comissão foi ineficiente no que se refere ao contato com a sociedade como um todo. Inclusive, essa interpretação da CNV teria custado um atraso nas contratações de profissionais técnicos para atuarem nas investigações forenses.²²¹ Analisa que o avanço foi limitado e, em termos qualitativos, teve um nível baixo de informação, uma vez que a população seria capaz de entender a extensão dos abusos cometidos. Assim, a forma de atuação da CNV foi bastante tímida e conservadora, mesmo tendo um poder de investigação ampliado em relação às comissões de reparação.²²² Em suas palavras:

Você forma opinião pública, com essas coisas. Não é você fazendo curso de história e explicando. Porque isso não existe para a sociedade de 200 milhões de pessoas. Hoje é um debate público. Então, o fato de você optar por uma estratégia de pouco debate público, pouca audiência pública, pouca diligência pública diminuiu o impacto e a potência educativa, pedagógica, investigativa da Comissão.²²³

Critica também a opção da comissão de priorizar convênios e acordos de cooperação em detrimento de aproveitar os funcionários, técnicos e pesquisadores com experiência das comissões de reparação, os quais só foram incorporados ao final do processo.²²⁴ Ainda nos aspectos de gestão, Gilney avalia que o resultado da CNV foi comprometido pelo pouco entrosamento dos membros, a falta de diálogo e as divergências entre as equipes.²²⁵ Aliás, os membros não estavam sob regime de dedicação exclusiva, o que não os garantia muito tempo, de modo que “quando eles iam, era para resolver problema político, problema de gestão, administrativo, quer dizer, aí deixavam os outros para tocar”.²²⁶

²²⁰ *Ibid.*, p. 216–217.

²²¹ VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 172.

²²² *Ibid.*, p. 173.

²²³ *Ibid.*, p. 172.

²²⁴ *Ibid.*, p. 170.

²²⁵ *Ibid.*, p. 174.

²²⁶ VIANA, **Gilney Viana (depoimento)**.

Ainda há outras críticas mais contundentes, como a de Edson Teles, sob a perspectiva dos atingidos, na qual a CNV teria operado “com uma lógica terrível, essa do sigilo, do lugar fechado, do gabinete”,²²⁷ reproduzindo a mesma noção difundida durante a transição nos anos 1980. Dessa maneira, os chamados “escrachos” conduzidos pelo Levante Popular da Juventude tiveram impactos mais relevantes na aproximação com a sociedade do que a CNV em si. Em sua interpretação, esse sigilo estaria fundamentado na teoria dos dois demônios, numa suposta busca por imparcialidade, o que acabou por sufocar a própria comissão:

Isso matou ela própria. Foi suicídio. Funcionar sob a teoria dos dois demônios, que ela tinha que ser imparcial, que tem dois lados extremos, que ela vai operar reconciliação nacional. É inacreditável você ler uma comissão da verdade em 2012, cujo primeiro parágrafo fala disso.²²⁸

Já para Glenda Mezarobba, que trabalhou na CNV como coordenadora do grupo de trabalho Ditadura e Gênero, além da incompreensão de muitos atores do que seria e como funcionaria uma comissão da verdade, os conflitos geracionais foram um problema adicional enfrentado pela CNV. Acredita que as pessoas que viveram durante da ditadura enxergavam o funcionamento e propósito da comissão de uma maneira mais temerosa, já os mais jovens lidariam de uma forma aguerrida, por não terem sido impactados diretamente pela repressão. Ela conclui: “O temor que existe em quem viveu a ditadura, nós não temos. Isso informou muito os trabalhos da comissão”.²²⁹ De todo modo, esses conflitos internos podem ter culminado no pedido de desligamento do comissionário Claudio Fonteles em junho de 2013, não obstante a sua alegação de razões “estritamente pessoais”.²³⁰

O comissionário Paulo Sérgio Pinheiro descreve um ambiente de profundo descompasso entre os membros da CNV, de tal modo que ele próprio cogitou abandonar a função. Havia uma dinâmica de descontinuidade das diretrizes pela prática de coordenação rotativa em que cada membro ocupava a presidência da comissão por três meses, sendo permitida a recondução. Assim, as orientações variavam de acordo com os princípios do presidente em exercício, desfazendo as anteriores, provocando um clima de aberta tensão entre os colaboradores. Para

²²⁷ TELES, Edson Teles (depoimento).

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ MEZAROBBA, Glenda Mezarobba (depoimento).

²³⁰ REDAÇÃO, Após divergências, integrante renuncia à Comissão da Verdade, **Folha de São Paulo**, 2013.

Gilney Viana, enquanto observador, o rodízio da coordenação foi um dos “enganos administrativos que prejudicaram enormemente a Comissão”,²³¹ pois a prática seria ineficaz já que a cada mudança de coordenação, todo o pessoal em torno também se modificava, provocando instabilidade no seu funcionamento. Essa situação conflituosa ocorria por efeito do embate entre as perspectivas sobre como lidar com o legado autoritário, que por sua vez gerava diferenças de método e operação na CNV. A relação dos comissionários com a imprensa também é questionada por Pinheiro que aproveita o momento para fazer uma autocrítica: os membros falavam com os jornais de forma independente, não coletivamente, e de acordo com suas convicções, inclusive ele próprio.²³²

As dificuldades operacionais permaneceram ao menos até a nomeação de Pedro Dallari em substituição a Fonteles, em setembro de 2013. A sua entrada foi o ponto de virada dos trabalhos da comissão, pôs fim à coordenação rotativa e, a ele, representantes do movimento de familiares de mortos e desaparecidos apresentaram o Dossiê Ditadura²³³ com um apontamento: “Tem que ter nenhuma informação a menos do que está aqui, desses 2,6kg. A mais você pode pôr, mas a menos não”,²³⁴ ou seja, a demanda desses movimentos era que a CNV apresentasse novas informações para além daquelas que eles próprios já tinham recolhido. Como militante de movimento social atuante na temática de memória e verdade, Maria Amélia Teles acompanhou o cotidiano da CNV na tentativa de fazer-se ouvir e nesse processo notou que havia muita animosidade entre os sete comissionários até a entrada de Dallari:

O primeiro ano foi só confusão. Não tinha acordo ali. (...) Um estranhava o outro o tempo todo. (...) Por incrível que pareça, quem botou ordem no galinheiro foi o Pedro Dallari. Chegou lá e falou assim: ‘Vamos botar todo mundo para trabalhar’. E botou.

Em razão da proximidade com membros do governo e até mesmo da comissão, os movimentos sociais se mantiveram presentes no decurso do seu funcionamento, pressionando-os de diversas formas, quer pessoalmente, quer via imprensa. A relação com os familiares, segundo Pinheiro, foi bastante complicada

²³¹ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 169.

²³² PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 81–84.

²³³ SCHMIDT *et al* (Orgs.), **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**.

²³⁴ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 63–64.

e agravada pelo posicionamento da comissionária Rosa Cardoso,²³⁵ por outro lado, para Maria Amélia Teles, representante da Comissão de Familiares, a questão dos desaparecidos políticos não foi tratada adequadamente até o último semestre da comissão, quando teriam começado a “levar a sério”.²³⁶ Uma maneira que os movimentos sociais tinham de pressionar a CNV sobre isso era através da mídia, assim Maria Amélia falou à Carta Capital que havia um risco de não ter um capítulo dedicado à Guerrilha do Araguaia no relatório final da comissão.²³⁷ Ela acredita que foi essa pressão que provocou a contratação de mais pessoal para escrita do capítulo.

Para Gilney Viana, os comissionários tinham medo dos familiares de modo a não permitirem maior participação sob o risco de que a comissão sofresse alguma deslegitimação por parecer “parcial”. “Que baboseira é essa?! O conceito de Comissão Nacional da Verdade nasce a partir da denúncia dos familiares e dos sobreviventes. Ele quer negar uma coisa que é histórica?”,²³⁸ questiona. Ao acompanhar sua esposa, Iara Xavier, do movimento de familiares, Gilney comenta que as visitas do grupo à Brasília não traziam grandes resultados, mesmo que os familiares tenham desenvolvido técnicas de investigação bastante eficazes. Isto é, seu argumento trata-se de que a CNV poderia ter aproveitado melhor o conhecimento e o *know-how* de anos de pesquisa desenvolvida pelo movimento.²³⁹ Ele narra que após uma conversa de Iara com a comissionária Rosa Cardoso, esta teria concordado em convidar membros da Comissão de Familiares para ajudar no grupo de trabalho que coordenava.²⁴⁰ Foram então Suzana Lisboa, Criméia de Almeida e Iara que teriam proposto “a maioria de coisas exequíveis e fáceis de executar”, porém havia outras questões que não poderiam ser negociadas: “Família é um problema difícil de lidar mesmo, elas não vão conciliar [riso]. Se tem uma coisa que eles não abrem mão, então não tem conversa. É um jogo duro, não é fácil de lidar”.²⁴¹ E, assim, em pouco tempo as três teriam sido dispensadas.

Em virtude da coordenação do Projeto Direito à Verdade e à Memória na SEDH, bem como por sua trajetória de militância e suas relações próximas, Gilney

²³⁵ PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento), p. 84.

²³⁶ TELES, Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento), p. 64.

²³⁷ REDAÇÃO, Relatório final da Comissão da Verdade pode ficar sem capítulo sobre Araguaia, *Carta Capital*, 2014.

²³⁸ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 173.

²³⁹ *Ibid.*, p. 174.

²⁴⁰ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

²⁴¹ *Ibid.*

foi uma figura bastante presente no cenário político em torno da CNV. Usando esse espaço, ele pressionou a comissão sobretudo em favor dos camponeses e indígenas, percebendo que havia “uma persistência do problema de como identificar o Estado naquelas mortes, naquela agressão”. Narra que comparecia à comissão semanalmente, tal como sua esposa, Iara Xavier, com o propósito de pressionar e articular politicamente; apesar de muitas sugestões terem sido ouvidas, outras não foram aceitas, como as referentes a indígenas e camponeses.²⁴² Desse modo, para enfrentar a questão, Gilney junto a militantes da área criaram a Comissão Camponesa da Verdade – órgão não-oficial – para conduzir uma pesquisa independente e, assim, pressionar a CNV.

A opção por não incluir camponeses e indígenas na lista de mortos e desaparecidos políticos oficiais, como os 434 indicados no Volume III do Relatório Final, relegando-os para os “eixos temáticos”, demonstraria que os membros da comissão teriam sido “covardes politicamente, porque no caso dos camponeses, os 42 camponeses que estão lá, 40 são coisas de militância partidária”, sendo, portanto, apenas dois que “extrapolaram” essa noção. Inclusive, menciona, esses dois – Margarida Alves e Nativo da Natividade Oliveira – só teriam sido listados porque seus nomes estavam no dossiê da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, o qual teria dado legitimidade e, assim, “não tinha jeito de fugir da referência que eles tinham na sociedade”.²⁴³

Em sua visão, esta foi uma decisão política em que “não quiseram abrir o leque das vítimas da ditadura”,²⁴⁴ provocando uma categorização dos mortos e desaparecidos entre os de primeira e de segunda classe. O de primeira classe seria o “militante político, que era um agente social qualificado”,²⁴⁵ ou seja, o sujeito politicamente organizado, contrário ao Estado autoritário em sua definição política estrita. Já o de segunda classe seria aquele que “não era reconhecido como produto de uma luta legítima contra o Estado”,²⁴⁶ isto é, o sujeito que lutou diretamente contra o Estado repressor a partir de outras frentes não identificáveis como puramente políticas, como os conflitos de terra envolvendo indígenas e

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 176.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

camponeses. Portanto, para ele, a opção política da CNV foi por não ampliar o conceito de perseguido político para além dos militantes organizados, seja em partidos, seja em movimentos estudantis e/ou sindicais. Desse modo, não abarcou a totalidade dos afetados, como seria o caso das demais minorias sociais, não dando “a dimensão política desse conflito”²⁴⁷:

É porque é o seguinte: você tinha de abrir a caixa, um departamento de crimes da ditadura cometidos contra aqueles que não eram militantes, como aqueles que simplesmente eram um movimento social que contrapunha o latifúndio, contra aqueles que lutavam pela reforma agrária, contra aqueles que não precisavam de partido para lutar. E o leque era muito grande. Foi isso que... Eles optaram por não fazer essas investigações e não incluí-los. E a única concessão que eles fizeram foi fazer constar relatórios num livro à parte, vamos dizer assim, num apêndice, aonde fala na morte de 8.500 indígenas – 8.500 –, e o dos camponeses (...).²⁴⁸

Essa diferenciação também pôde ser sentida entre os próprios familiares de desaparecidos políticos, segundo argumenta, tendo ele próprio gerado um embate a respeito com seus colegas de militância. Em sua interpretação, essa divisão surgiu já na visão de líderes da Guerrilha do Araguaia que enxergavam os camponeses como “massa”.²⁴⁹ Essa noção permaneceu entre o movimento dos familiares – muitos deles parentes dos guerrilheiros – e, anos depois, foi aceita pela CNV. Por fim, comenta que enviou uma lista de 450 nomes de indígenas mortos pela ditadura através da SEDH, no âmbito do Projeto Direito à Memória e à Verdade; no entanto esse material não teria sido aproveitado pela CNV com a justificativa de que não havia provas suficientes.²⁵⁰ Apesar disso, ainda percebe como uma vitória o fato de que a repressão aos camponeses e indígenas tenha sido exposta mesmo que apenas no Volume II do relatório, “porque quando você não é considerado por nada... Você já fica no pé de página... Você entrou ali na história oficial do Estado. Então, tem uma vitoriazinha aí”.²⁵¹

5.4.2 Dois anos depois: o relatório final

²⁴⁷ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

²⁴⁸ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 179–180.

²⁴⁹ VIANA, Gilney Viana (depoimento).

²⁵⁰ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 177.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 178.

O relatório final da CNV foi entregue num momento em que se iniciava a crise política com a qual o Brasil permanece em peleja. A entrega ocorreu dois meses após as eleições presidenciais de 2014, cuja vitória de Dilma Rousseff se deu por uma diferença de 3% em relação ao seu adversário, o peessedebista Aécio Neves. Na cerimônia, Dilma se emocionou e mencionou em seu discurso que “a verdade não significa revanchismo. A verdade não deve ser motivo para ódio ou para acerto de contas” e que a verdade seria “a oportunidade de fazer o encontro com nós mesmos, com a nossa história, e o nosso povo com sua história”,²⁵² portanto repetindo a essência do discurso da inauguração da CNV. E, por fim, afirmou que o governo federal iria se “debruçar sobre o relatório”, analisaria as recomendações e “delas tirar todas as consequências necessárias”.²⁵³

Novamente o teor do seu discurso foi criticado pelos movimentos, como aponta Maria Amélia Teles, inclusive sugerindo que Dilma deveria ter tido um tempo para ler o relatório e tecer comentários, já que, da forma como foi, o documento teria tido um “tratamento burocrático”. Discorre:

Não é o tratamento que merecesse um respeito histórico, político, uma responsabilidade, um compromisso. Esse papel não é um papel qualquer, não. E nós não podemos deixar ele se transformar em um papel qualquer. Eu acho assim. O nosso papel é hoje é transformar esse relatório no papel da nossa história. No mínimo. O que eu puder fazer para que ele seja divulgado, distribuído e discutido.²⁵⁴

Segundo relato de Paulo Vannuchi, por pouco não houve cerimônia de encerramento e entrega do relatório final. Já como membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) desde junho de 2013, Vannuchi chegou à Brasília para um evento não relacionado à CNV. Lá encontrou com Vera Paiva que teria lhe contado indignadamente que não haveria uma cerimônia para marcar o término dos trabalhos da comissão. Ele próprio, então, teria se mobilizado para organizar uma solenidade: “A gente improvisou um evento em 24 horas com cem pessoas e depois dali a comissão foi à OAB, foi ao Supremo e fez a entrega oficial. Dali para frente, não se mexeu em uma página em nada”.²⁵⁵

Apesar dessa entrega um tanto silenciosa, o relatório trouxe importantes avanços para o processo de acerto de contas do Brasil com seu passado, recebendo

²⁵² PASSARINHO, Dilma chora na entrega do relatório final da Comissão Nacional da Verdade.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 69.

²⁵⁵ VANNUCHI, **Paulo Vannuchi (depoimento)**.

avalições positivas ainda que sob muitas críticas. Dentre os ganhos, destacam-se as quatro conclusões da CNV de ordem geral, a saber: a comprovação da existência de violações de direitos humanos no período investigado; comprovação de que essas violações foram praticadas generalizada e sistematicamente; comprovação de que setores específicos da população civil foram afetados por essas violações; e, por fim, a continuidade da prática de crimes contra a humanidade no presente, especialmente devido à impunidade dos crimes ocorridos na ditadura.²⁵⁶ Segundo Torelly, essas conclusões apontaram para a legalidade autoritária, a estratégia repressiva e controle militar da transição política; três fatores que diferenciam os processos de justiça transicional do Brasil e os demais países do Cone Sul.²⁵⁷

Ao reconhecer que as violações de direitos humanos foram sistemáticas e adotadas amplamente com o conhecimento de toda cadeia de comando, inclusive os generais-presidentes, a CNV combate a narrativa de que esses atos foram apenas excessos cometidos por poucos agentes, como a memória do consenso procura relativizar. E, concluindo que foram crimes contra os direitos humanos praticados de forma sistemática contra um grupo específico, a comissão aponta, portanto, que essas práticas constituíram em crimes contra a humanidade. Isso é de extrema importância para o avanço do processo de responsabilização tanto individual quanto coletivo desses atos no sistema judiciário nacional e internacional.²⁵⁸

De maneira geral, a mesma avaliação positiva é observada nos depoimentos, apesar dos transtornos envolvendo os comissionários e as escolhas na condução da comissão. Maria Amélia Teles, por exemplo, considera que o relatório final teve um resultado positivo na medida em que “ele mostra cadeia de comando, ele mostra o que houve os torturadores, que a ditadura foi tortura, que a ditadura começou foi em 1964, mostra o papel dos empresários que apoiaram, fizeram, aconteceram”.²⁵⁹ Comenta ainda que fez duras críticas à composição da comissão, bem como ao seu funcionamento, chegando até mesmo sugerir que a presidenta Dilma deveria

²⁵⁶ MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien, O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva, *in*: WESTHROP, Amy Jo *et al* (Orgs.), **As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua Implementação Dois ANos Depois**, Rio de Janeiro: ISER, 2016, p. 45.

²⁵⁷ TORELLY, Assessing a Late Truth Commission, p. 17.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 18.

²⁵⁹ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 64.

exonerar todos os comissionários e escolher novos para criar outra comissão a partir do zero. Porém, a despeito disso, o produto final foi positivo:

Então eu acho que essa comissão, ela teve até bons resultados, mesmo com tudo isso. Eu posso falar por mim e posso falar até pela comissão [de familiares], mas eu vou falar por mim. Eu critiquei esse projeto de lei desde a primeira linha. Fiz crítica mesmo. (...) Eu critiquei, mas eu admirei o resultado.²⁶⁰

A CNV identificou nominalmente 377 agentes públicos como responsáveis pelos crimes contra os direitos humanos em três categorias: responsabilidade político-institucional; responsabilidade pelo controle das estruturas e gestão dos procedimentos e responsabilidade pela autoria direta. Como apresentam André Saboia Martins e Vivien Ishaq, respectivamente secretário-executivo da CNV e gerente-executiva do relatório, essas categorias permitem situar os agentes em diferentes níveis de reponsabilidade – sendo alguns identificados em mais de uma categoria concomitantemente –, na primeira estão aqueles que implementaram institucionalmente a Doutrina de Segurança Nacional, como os generais-presidentes; à segunda categoria pertencem os que permitiram a ocorrência dos crimes ativamente ou por omissão em locais de administração do Estado e a terceira categoria refere-se aos que efetivamente cometeram ou participaram diretamente dos atos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáveres.²⁶¹ Para Gilney Viana, identificar nominalmente os agentes públicos envolvidos foi algo muito corajoso, sobretudo citar os generais-presidentes e a identificação de um sistema de violações aos direitos humanos foram as maiores contribuições do relatório, assim como apontar linhas de comando e uso dos estabelecimentos oficiais para prática de repressão. Somado a isso, a elucidação de casos emblemáticos como o desaparecimento de Rubens Paiva e o atentado ao Riocentro como comprovação de terrorismo de estado.²⁶²

A Comissão da Verdade foi instalada 27 anos depois do último governo militar e, ao longo desse período, muitas foram as descobertas feitas por militantes, familiares de mortos e desaparecidos e historiadores especialistas. Dessa maneira, a investigação da CNV avançou pouco em relação a novas informações, mas

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 65.

²⁶¹ MARTINS; ISHAQ, O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva, p. 59–60.

²⁶² VIANA, **Gilney Amorim Viana (depoimento)**, p. 180–182.

assentou esse conhecimento em uma narrativa oficial, provocando um efeito duradouro. Como avalia Gilney, trata-se de um relatório de Estado, não de governo, isto é, um material sólido, difícil de ser “desmontado” por governos contrários à temática.²⁶³ Como explica Marlon Weichert, o relatório carrega um valor legal, sendo um documento oficial elaborado para a versão oficial dos eventos passados e, carregando autoridade, deve ser reconhecido pelas instituições públicas.²⁶⁴ No entanto, o avanço tímido nas investigações do relatório gerou outras críticas entre os militantes, como Cecília Coimbra²⁶⁵ discorre, a CNV não creditou os trabalhos realizados anteriormente pelos grupos civis como GTNM e de familiares. Para ela, a CNV se apropriou dos resultados de longas pesquisas dessas entidades em favor de uma espetacularização da CNV:

Então eu acho que uma série de pesquisas que foram feitas – sem respaldo governamental, anterior, pesquisas feitas anteriormente à instalação da Comissão Nacional da Verdade, foram utilizadas, através de grandes mise-en-scènes midiáticas, como se fossem feitas pela própria Comissão. Então, tem questões aí que, para nós, são questões éticas muito sérias.²⁶⁶

Com semelhante interpretação, Maria Amélia Teles analisa que o relatório trouxe poucas novidades especialmente a respeito da localização dos mortos e desaparecidos, “mas traz muita informação”.²⁶⁷ Isso posto, aponta, a pergunta “onde estão os desaparecidos políticos?” permanece atual pela ausência de respostas.

É importante ter em mente que o relatório e a própria comissão não representaram o fim do processo de acerto de contas do Brasil com seu passado. Há muito a avançar nos termos da justiça de transição, assim compreensivelmente grandes expectativas foram frustradas e algumas dúvidas ainda permaneceram em aberto. As 29 recomendações da CNV são em certo sentido uma maneira de indicar a continuidade desse processo, contemplando os pilares da justiça de transição (promoção de justiça, reforma institucional, busca por verdade, reparação aos atingidos e proteção e promoção da memória), como a primeira recomendação que

²⁶³ *Ibid.*, p. 182.

²⁶⁴ WEICHERT, The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process, p. 206.

²⁶⁵ Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presa política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

²⁶⁶ COIMBRA, **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**, p. 82.

²⁶⁷ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 32.

trata do reconhecimento pelas Forças Armadas da sua responsabilidade pela prática de violações de direitos humanos durante a ditadura. A segunda recomendação gerou maior repercussão, pois indica aos órgãos competentes a responsabilização jurídica dos agentes públicos envolvidos com os crimes contra a humanidade praticados no período militar, ou seja, a Lei de Anistia não seria aplicável nesses casos; um posicionamento conforme a sentença da CIDH no caso Gomes Lund (guerrilha do Araguaia).²⁶⁸ No aspecto simbólico, o relatório estabelece uma distância entre as vítimas e os perpetradores, isto é, ao abarcar tanto os agressores quanto os atingidos, a Lei de Anistia provocou uma indistinção entre eles, colocando-os no mesmo espaço, sob a mesma condição; o relatório, por sua vez, portanto, desfaz essa indistinção ao nomear os algozes e ao recomendar a reinterpretação da lei nº 6.683/79.²⁶⁹

Enquanto para Nilmário Miranda essa recomendação será importante no momento em que o Supremo Tribunal Federal retomar a discussão da reinterpretação da Lei de Anistia,²⁷⁰ Nelson Jobim não a enxergou com bons olhos. O ex-ministro da Defesa questionou se cabia à CNV, pela lei que a estabelece, a função de recomendar a responsabilização e inclusive indicar os generais-presidentes como responsáveis. Comenta que Pedro Dallari teria dito que não era prerrogativa da comissão de examinar a questão jurídica, mas ainda assim recomenda a responsabilização; isso, para Jobim, seria um “salto retórico entre o primeiro quadro e o segundo”.²⁷¹ Da mesma maneira, os militares reagiram ao relatório: não apenas não compareceram à cerimônia de entrega, como fizeram manifestações públicas contrárias ao relatório, como a nota do Clube Militar que incita os seus associados a recorrer a medidas judiciais contra a CNV por “calúnia e difamação” pela publicação da lista dos responsáveis pelos crimes contra

²⁶⁸ “Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais”. BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**, p. 965.

²⁶⁹ PEREIRA, Nova direita?, p. 894.

²⁷⁰ MIRANDA, Nilmário de Miranda (depoimento), p. 93.

²⁷¹ JOBIM, **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**.

humanidade.²⁷² Manifestações estas que não receberam qualquer repreensão do Poder Executivo visando não fomentar as reações de revolta nos quartéis e gerar uma crise institucional.²⁷³

A 26ª recomendação indica o estabelecimento de um órgão permanente para dar continuidade aos trabalhos da comissão, como também acompanhar a aplicação das demais recomendações. Reconhecendo que ainda há avanços necessários e mais investigações a serem feitas, o relatório sugere a criação de um órgão com funções administrativas com membros indicados pela Presidência da República, contando com representantes da sociedade civil, que atue no seguimento das apurações e apoie políticas públicas de prevenção e não repetição de violações de direitos humanos. Segundo Paulo Sérgio Pinheiro, os comissionários propuseram a criação desse órgão permanente inspirados numa visita à Secretaria de Direitos Humanos para o Passado Recente, criada em 2003 pelo governo uruguaio após a entrega do relatório da Comisión para la Paz (COMIPAZ). Desse modo, apesar de ter um caráter provisório, a CNV deixaria como legado um órgão definitivo para seguir com as investigações e fiscalizar a efetivação das medidas por ela sugeridas. Em 11 de março de 2016, às vésperas do impeachment da presidenta Dilma, o então secretário especial de Direitos Humanos, Rogério Sottili, publicou uma portaria (nº 4, 11/03/16) que dispunha sobre a criação de um grupo de trabalho interministerial para proposição de um órgão permanente de monitoramento das recomendações da CNV em um prazo de 120 dias. No entanto, em 12 de maio de 2016 – data de votação do processo de impeachment no Senado Federal –, o presidente interino Michel Temer publicou uma medida provisória (MP nº 726/2016) extinguindo o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, provocando a anulação da portaria e, conseqüentemente, a não criação do órgão permanente de monitoramento.

Finalmente, é notável, como destaca Weichert, que algumas das recomendações do relatório final tenham sido mais genéricas e sem uma explicação evidente sobre a relação com os resultados das investigações. Porém, todas referem-se a temas mobilizados pela agenda de defesa de direitos humanos no Brasil, como

²⁷² REDAÇÃO, Clube Militar pede medidas judiciais contra Comissão da Verdade, **Jornal Estado de Minas**, 2014.

²⁷³ REDAÇÃO, Governo não retaliará general que criticou relatório da CNV, **Jornal Estado de Minas**, 2014.

por exemplo a dignificação do sistema prisional. De acordo com o autor, isso demonstra que a comissão usou o seu poder para impulsionar medidas de reformas institucionais consideradas essenciais pelos organismos de defesa dos direitos humanos.²⁷⁴

5.5

O início do fim: o Brasil depois do relatório

No período que compreende a fase anamnésica da disputa de memória (2007 a 2014), o embate entre as diversas perspectivas acerca do tratamento do passado transbordou as fronteiras usuais. Ainda que nesse processo a memória dos vencidos também tenha encontrado mais espaço – como as demais –, não fora suficiente para romper com a lógica da política pública de silenciamento que se impôs implacavelmente após a entrega do relatório final da Comissão da Verdade. Ainda assim, o resultado da comissão recebeu muitas avaliações positivas, como Vannuchi considera que a CNV produziu um trabalho afortunado dentro dos seus limites, especialmente ao contar com as habilidades diplomáticas de Pedro Dallari ao lidar com o “contexto concreto” que seria a falta de colaboração dos militares.

Na interpretação de Vera Vital Brasil, a CNV foi produto de um “caldo de cultura” iniciado em 2008 com as conferências de direitos humanos, com a mobilização dos movimentos sociais em torno desse tema e, simultaneamente, o processo Gomes Lund na CIDH. Assim, esse ambiente foi sendo construído, estimulando a criação da CNV que, por sua vez, tornou possível aos atingidos que levassem a público as suas vivências:

Então isso já foi um desencadeador, um catalisador do testemunho. As pessoas já se sentiam com vontade de contar sobre aquilo... de quebrar o silêncio e entrar na pauta do direito de serem ouvidas, sem uma formulação maior a respeito disso (...).²⁷⁵

Para ela, então, um dos efeitos da Comissão Nacional da Verdade no Brasil foi criar um clima em que os atingidos se sentiram convocados a falar sobre suas experiências durante a ditadura e a atuação dos núcleos do projeto Clínicas do

²⁷⁴ WEICHERT, *The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process*, p. 210.

²⁷⁵ VITAL BRASIL, *Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)*, p. 143–144.

Testemunho teve um papel importante na absorção dessa demanda por escuta que estava latente até então.²⁷⁶

Do mesmo modo, Cecília Coimbra destaca a importância das comissões da verdade nacional e estaduais para publicização da temática e, sobretudo, para a disputa de memórias – apesar das críticas à maneira como a CNV conduziu seus trabalhos e até mesmo às diretrizes que a orientaram. Por exemplo, enfatiza o impacto nas gerações que não viveram a ditadura de ouvir nos meios de comunicação que houve um golpe em 1964. A repetição da palavra golpe – que é muito significativa –, especialmente a partir de meios como a Rede Globo gerou uma repercussão que até então o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM/RJ) não havia conseguido, todavia era preciso mais: “Sem dúvida que isso é importante. Só que nós queríamos mais. Isso para a gente não é suficiente. Nós queremos mais”.²⁷⁷ Porém alerta: “Isso ficou muito claro ao longo desses trinta anos. As informações que são publicizadas são informações permitidas. É o que é permitido ser publicizado”.²⁷⁸

A despeito desse clima efervescente, a crise política iniciada após o resultado das eleições presidenciais de 2014 ofuscou a temática, inclusive o próprio relatório final da comissão. Gilney Viana acredita que o relatório “também não teve o impacto daqueles que defendiam que o relatório era mais importante que o processo, não teve e não vai ter, mas tem um impacto duradouro, tem um efeito duradouro que é importante”²⁷⁹ e, em semelhante avaliação, Maria Amélia Teles considera que o relatório não teve aproveitamento e que era preciso torná-lo um instrumento para ação política, ou seja, deveria ser discutido em diversos espaços, como o próprio Congresso Nacional. O relatório precisaria ser transformado num guia com diretrizes para tratar da temática na educação e na própria política; demanda a construção de políticas públicas de memória para garantir uma “pedagogia da memória”, bem como a preservação de espaços de lugares de memória. Argumenta sobre a importância de levar o relatório para discussão em outras esferas para além das universidades: “Você pode pesquisar, estudar o que

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 144.

²⁷⁷ COIMBRA, Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento), p. 128.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 129.

²⁷⁹ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 182.

você quiser, mas a sociedade tem que fazer dele uma ação política”.²⁸⁰ Além disso, aponta a necessidade de publicação física (em papel) do relatório para dar-lhe materialidade na condução dessa instrumentalização. Não basta “saber a verdade” ou apenas repercutir o relatório, Maria Amélia discorre que seria vital adotar medidas a respeito disso, apurar as responsabilidades, sob o resto de repetição futura das atrocidades. Numa postura praticamente premonitória, declara:

Isso aí tinha que ser dado um tratamento político, um outro tratamento. E eu me incomodo. Ter silenciado em torno do relatório. Isso me incomoda. Incomoda e a gente vê uma situação que nós estamos vivendo. Nós estamos vivendo uma situação em que as pessoas... Não é todo mundo, mas tem grupos que pegam e ‘vou pedir intervenção militar’. Eu acho que está faltando aí um... Um, tem um fato desses escrito, apurado. E tem uma ação dessas. Está faltando muita coisa aí para ser trabalhada. Eu acho que tem um buraco imenso e a gente constata isso.²⁸¹

Sejam quais forem os motivos que abafaram a repercussão do relatório final, o fato é que nesse momento a fase anamnésica foi encerrada abruptamente, tendo o silêncio partido do próprio governo federal. Martins e Ishaq fazem um breve apanhado das reações seguintes à publicação do relatório por parte de atores relevantes no cenário político brasileiro, a começar pelos comandantes das Forças Armadas que não compareceram à cerimônia de encerramento da CNV. No mesmo dia, o vice-presidente Michel Temer, após um almoço com empresários foi questionado pela imprensa sobre a recomendação nº 2,²⁸² ao passo que responde que “Mexer no passado é uma coisa um pouco complicada”.²⁸³ Na semana seguinte, a presidenta Dilma participou de um evento junto aos comandantes das forças e não fez menção ao relatório ou à comissão. Já quando a nova composição do governo tomou posse, o novo ministro da Defesa, Jacques Wagner, declarou que não assumiria a pasta com uma “lanterna na mão para o passado”,²⁸⁴ sinalizando assim que não se ocuparia com as questões levantadas pela CNV.

²⁸⁰ TELES, **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**, p. 69.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 67.

²⁸² A saber: “Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais”. BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**, p. 965.

²⁸³ MARTINS; ISHAQ, O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva, p. 48.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 50.

Menos de um mês depois do encerramento da comissão, a presidenta Dilma Rousseff assumiu o seu segundo mandato sem fazer qualquer menção à CNV no seu discurso, apenas salientando que não teria nenhum “revanchismo”, sendo “ex-opositora de um regime de força”.²⁸⁵ Vera Vital Brasil analisa que esse discurso evidenciou que a pauta de memória, verdade e justiça não fazia parte da agenda pública nacional: “É como tudo aqui no Brasil que diz respeito a direitos humanos: fica muito secundarizado. Essa é uma lógica que está no mundo”.²⁸⁶ Mesmo as próprias recomendações foram pouco exploradas após a finalização da comissão; seis anos se passaram e não são sequer mencionadas. Muitas delas são indicações de políticas públicas de direitos humanos imprescindíveis para o fortalecimento da democracia, como comenta Vera Vital Brasil: “Não há democracia sem que os direitos humanos sejam levados em conta”.²⁸⁷ Curiosamente essa situação foi de certo modo antevista por Nelson Jobim. Para ele, a comissão seria o encerramento de um ciclo, o ponto final necessário para esse capítulo da história brasileira, mas que após a aprovação do relatório, “depois daqui um ano, dificilmente alguém vai falar nele. Só para exemplo histórico e o assunto está superado”.²⁸⁸

Em março de 2015, quando concedeu a segunda entrevista ao CPDOC, Gilney Viana refletia que o “pico” do debate sobre memória e verdade já havia passado e que, naquele momento, estava em trajetória descendente.²⁸⁹ A iminente crise política já estava emergindo e, com isso, Gilney acertadamente avaliou que “esses temas polêmicos” tendiam a ser “subsumidos”.²⁹⁰ Naquela ocasião, Gilney já percebia que a relação do próprio governo PT com a temática havia se esgotado; teria feito “tudo o possível” e que a CNV seria o cumprimento da proposta de apuração e, a partir desse ponto, a responsabilidade passava ao Poder Judiciário. Portanto, não haveria dentro da esfera governamental, no início da crise em que a administração da presidenta era questionada, forças políticas para continuidade do tema, até porque “eles acham que isso já é conciliação nacional”,²⁹¹ pondera Gilney.

²⁸⁵ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso, **Portal da Câmara dos Deputados**, 2015.

²⁸⁶ VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento), p. 127.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ JOBIM, O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3.

²⁸⁹ VIANA, Gilney Amorim Viana (depoimento), p. 189.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 186.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 188.

Por fim, acredita que apesar dos avanços conquistados pelos militantes, familiares e ex-perseguidos políticos, o país ainda enfrenta a problemática do legado do passado autoritário e é assertivo: “O processo está inconcluso não para nós, mas para a sociedade brasileira. (...) Enquanto a verdade judicial não for exposta, testada e, vamos dizer assim, passada em julgado, nós continuaremos na luta”.²⁹²

Com o abrupto fim da fase anamnésica, o país mergulhou em um contexto de desmonte das políticas e medidas de memória duramente construídas até então e as recomendações da Comissão Nacional da Verdade não foram colocadas em prática. Como já mencionado, durante o curto governo de Michel Temer, após o impeachment da presidenta Dilma, a Comissão de Anistia sofreu a primeira intervenção direta do Executivo que exonerou e substituiu sete conselheiros, o pedido de perdão aos anistiados foi suprimido, bem como os projetos executados pela comissão foram interrompidos ou não foram renovados. Da mesma maneira, a CEMPD também sofreu cortes orçamentários e diversas limitações de trabalho. Já em um processo de apagamento, não mais de silenciamento, a partir de 2019 o desmonte tornou-se mais explícito, quando o governo do presidente Jair Bolsonaro assumiu para si a tarefa de encerrar as ações de memória desses órgãos, somado a uma defesa também explícita da ditadura e seu legado.²⁹³ Demonstrando, portanto, que essa “página” da história do Brasil não virou, mas segue em escrita contínua sob o jugo das ainda presentes disputas de memória.

²⁹² *Ibid.*, p. 212.

²⁹³ BENETTI, Pedro Rolo *et al*, As políticas de memória, verdade, justiça e reparação no primeiro ano do governo Bolsonaro: entre a negação e o desmonte, **Mural Internacional**, v. 11, n. 0, p. 48060, 2020; CATEB *et al*, A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro.

Considerações finais

No decorrer deste trabalho, procuramos mostrar a intencionalidade por trás das ações de determinados grupos políticos em prol da manutenção tanto da impunidade aos responsáveis pelas arbitrariedades cometidas durante a ditadura e aos seus herdeiros políticos, como também para silenciar as vozes dissonantes. A esse esforço deliberado para controlar o embate de narrativas, nomeamos de política pública de silenciamento, sendo identificados quatro aspectos: silenciamento dos atingidos; privatização da memória; ideologia da reconciliação e poder de veto dos militares. Esses aspectos podem ser observados ao longo da redemocratização, por exemplo a privatização da memória provocada pelo efeito individualizante das reparações ou o poder de veto militar presente e muitas vezes explícito nos processos de elaboração de medidas de acerto de contas.

Se, chegando até aqui, ainda permanece a pergunta se é possível afirmar a permanência de uma política pública de silenciamento em um período no qual houve a elaboração do PNDH-3 e, em seguida, a CNV; basta observar que o PNDH-3 foi aprovado via decreto do Executivo, o que, portanto, não gera as mesmas obrigações aos outros poderes, diferentemente da Lei de Anistia que foi incorporada à Constituição. Camargo¹ inclusive chama atenção ao fato de que as obrigações do programa são restritas ao Executivo, sem incluir atores dos demais poderes. Já a lei de criação da CNV, não só não sinaliza qualquer indicativo de questionamento da Lei de Anistia, como a cita. No entanto, vale reforçar a importância das políticas e medidas de memória, verdade e reparação que ocorreram especialmente entre 2007 e 2014 para o processo de acerto de contas brasileiro, pois, ainda que tímidos naquele momento, foram avanços relevantes sobretudo se analisarmos retroativamente.

Outro ponto a ser reforçado é o papel ocupado nesse cenário pelos sujeitos da chamada perspectiva negociadora. Embora seja indiscutível o valor da mobilização dos atingidos para pressionar o Estado no que tange as pautas de memória, verdade e justiça, acreditamos que os avanços foram possíveis somente por meio da

¹ CAMARGO, *Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira*, p. 152.

estratégia de articulação instituída pelos negociadores. Essa estratégia é uma subversão da cultura política de acomodação em que a elite política brasileira procura mitigar os conflitos e manter posições conservadoras; a perspectiva dos negociadores, deste modo, subverteu essa lógica para valer-se dela, isto é, apropriaram-se e inseriram novas regras no jogo. Assim, os atingidos puderam tratar diretamente com os negociadores quando estes ocuparam cargos-chave na administração pública, o que possibilitou o prosseguimento de pautas sociais e a inserção de atores políticos até então pouco ouvidos.

No entanto, no final de 2014, a fase anamnésica foi encerrada abruptamente com a crise política que posteriormente retirou o Partido dos Trabalhadores do poder, deixando o vice-presidente Michel Temer no comando do governo federal – cujo partido era o Movimento Democrático Brasileiro. A partir desse momento, é observado o início do desmonte das políticas de memória e verdade com o esvaziamento da Comissão de Anistia, modificando o seu caráter de formulador e executor dessas políticas e interrompendo a continuidade dos seus projetos. Ainda, no aspecto simbólico, foi suspenso o pedido de desculpas ao atingido em nome do Estado no momento da concessão da declaração de anistiado político.² Já em um processo de apagamento, não mais silenciamento, a Comissão tornou-se vetor de uma estratégia de contranarrativa de exaltação do período autoritário.³ Esse apagamento das políticas de memória e verdade está relacionado com a emergência da quarta perspectiva que margeava os embates que mencionamos aqui, porém de maneira pouco expressiva e sequer encontrando lugar de destaque no debate público por décadas. Trata-se da perspectiva dos apologistas, isto é, a defesa explícita e saudosista da ditadura, com forte apoio às Forças Armadas, mantendo a narrativa construída pelos militares de que havia uma guerra, que o golpe de 1964 foi uma revolução (ou “contrarrevolução”) para conter ou evitar o comunismo e tratam os atingidos como terroristas, independentemente do papel ocupado nos movimentos de resistência. Desde 2015, contudo, essa perspectiva encontrou voz em redes sociais entre grupos antipetistas, sobretudo sob o discurso inflado (e inflamatório)

² ÉBOLI, Governo Temer suspende pedido de desculpas às vítimas da ditadura.

³ CATEB *et al*, A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro.

do deputado Jair Bolsonaro. Em 2018, ele foi eleito presidente da República do Brasil.

Os eventos recentes no país evidenciaram a insuficiência do trabalho de memória para lidar com o legado autoritário que fosse efetivo e combatente. Apesar dos esforços de grupos da sociedade civil e até mesmo representantes bem-intencionados do Estado em algumas gestões, o Brasil num contexto geral represou a memória sobre as graves violações aos direitos humanos durante a ditadura. Dentro desse quadro, a partir de 2015, assistimos ao crescimento de um profascismo em que a memória redentora dos militares assumiu um papel central na sua composição; de maneira efervescente, parte considerável da sociedade brasileira mostrou ampla anuência com a narrativa militar fabricada no decorrer da ditadura, alastrando a perspectiva dos apologistas. Desse modo, os anos finais da década de 2010 e iniciais de 2020 foram marcados por interrupções e retrocessos no que seria um espaço público de fala para as memórias dissonantes, especialmente as memórias dos atingidos pela repressão do Estado, acentuando-se radicalmente após a eleição presidencial do ex-capitão do Exército Jair Bolsonaro. Soma-se a isso o crescimento do negacionismo a respeito das arbitrariedades cometidas pelos agentes da repressão durante o período militar, bem como o aumento do saudosismo em relação à ditadura.

Assim, nesse contexto de esfacelamento da pauta de memória e verdade no âmbito institucional federal, a memória consensual tem perdido o seu espaço, dando lugar à memória dos militares, recrudescendo as disputas em torno do tema. Sem um trabalho intenso de elaboração da memória traumática e da herança autoritária do passado durante a redemocratização, o Brasil se vê novamente diante do fortalecimento de discursos autoritários que assombram o presente, contando com a atuação deliberada e explícita do governo Bolsonaro em desqualificar a memória dos atingidos políticos.⁴ Dentro de sua retórica “apologizante”, há a exaltação da ditadura militar, a explícita ameaça a opositores, o menosprezo pelos intelectuais e as universidades, o descrédito das mídias tradicionais, e demais pontos expostos pela extrema direita ao redor do mundo. Considerando esse cenário, é possível notar

⁴ Por exemplo, os ataques de Jair Bolsonaro ao presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Felipe Santa Cruz, em que ofende a memória de seu pai, o militante desaparecido Fernando Santa Cruz. Ver em FERNANDES; COLETTA, Se presidente da OAB quiser saber como o pai dele desapareceu na ditadura, eu conto, diz Bolsonaro.

que o silenciamento das demais memórias construídas durante o período repressor está intensificado, correndo o risco de serem até completamente apagadas. Se antes a preocupação era o silenciamento dessas memórias, agora o perigo é o apagamento – mas essa é uma questão para um estudo futuro.

Na sexta tese em “Sobre o conceito de História”, o filósofo Walter Benjamin diz que se deve estar convencido de que “nem sequer os mortos estarão seguros se o inimigo vencer”.⁵ Isto é, a história, essa contada sob o viés do vencedor, provoca uma segunda morte do atingido político ao condená-lo ao esquecimento. E o esquecimento no sentido de não dar importância ao passado é sinônimo de injustiça. Esquecer o que se passou propositalmente, então, é tornar insignificante a história dos vencidos e assim matá-los novamente. A memória, dessa forma, adquire um caráter de resistência pois se refere ao passado ausente. Um passado evitado e ignorado no qual o apagamento das experiências dos vencidos se torna projeto de esquecimento intencional, a fim de garantir um presente que perpetue a memória dos vencedores. É preciso identificar as lacunas deixadas por essa ausência, cavar à memória subterrânea, estranhar a naturalidade com que foi introjetado o esquecimento no presente. Cabe a nós, que estamos no presente, resistir e impedir a segunda morte, a morte hermenêutica, a condenação ao esquecimento. As vítimas sempre existiram, cabe à história torná-las significantes.

⁵ BENJAMIN, Walter, **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**, 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

- ABRÃO, Paulo. **Paulo Abrão Pires Junior (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014.
- COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Cecília Maria Bouças Coimbra (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014.
- DIRCEU, José. **José Dirceu (depoimento)**. São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- GRECO, Heloisa Amelia. **Heloísa Greco (depoimento)**. Minas Gerais: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011.
- GREGORI, José. **José Gregori II (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- JOBIM, Nelson. **O direito à verdade em alguns aspectos políticos: o direito à verdade e anistia - Parte 3**. Ilha Bela (SP): [s.n.], 2014. (Seminários da Feiticeira 2014). Disponível em: <<https://youtu.be/D6vL8EmO0ug>>. Acesso em: 27 out. 2020.
- MEZAROBBA, Glenda. Glenda Mezarobba (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Virna Plastino. Rio de Janeiro, 28 de maio de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).
- MIRANDA, Nilmário de. **Nilmário de Miranda (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- NOGUEIRA, Rose. **Rose Nogueira (depoimento)**. São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- PAIVA, Vera. **Vera Paiva (depoimento)**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- PALMEIRA, Vladimir. **Vladimir Palmeira (depoimento)**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- POLITI, Maurice. Maurice Politi (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Lucas Pedretti. Rio de Janeiro, 05 de abril de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).
- SEIXAS, Ivan. **Ivan Seixas (depoimento)**. São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- SILVEIRA, Antônio Modesto da. **Antônio Modesto da Silveira (depoimento)**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011.
- SIPAHI, Rita. **Rita Sipahi (depoimento)**. São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- TELES, Edson. Edson Teles (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo e Lucas Pedretti. Rio de Janeiro, 11 de julho de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

- TELES, Maria Amélia de Almeida. **Maria Amélia de Almeida Teles (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. **Maria Amélia Teles (depoimento)**. São Paulo: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2012.
- VANNUCHI, Paulo de Tarso. **Paulo de Tarso Vannuchi (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- VANNUCHI, Paulo. Paulo Vannuchi (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Lucas Pedretti, Dulce Pandolfi e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 11 de julho de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).
- VIANA, Gilney Amorim. **Gilney Amorim Viana (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2014.
- VIANA, Gilney Amorim. **Gilney Viana (depoimento)**. [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Lucas Pedretti, Dulce Pandolfi, Fabrício Teló, Nadine Borges, Virna Plastino, Moacir Palmeira e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 16 de maio de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).
- VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro. **Vera Lucia Carneiro Vital (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), 2015.
- VITAL BRASIL, VERA LUCIA CARNEIRO. **Vera Vital Brasil (depoimento)**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Comissão de Anistia-MJ, 2011.
- VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro. Vera Vital Brasil (depoimento). [Entrevista concedida a] Luciana Lombardo, Virna Plastino, Felipe Magaldi e José Sérgio Leite Lopes. Rio de Janeiro, 31 de maio de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).
- VITAL BRASIL, Vera Lucia Carneiro. Vera Vital Brasil (depoimento). [Entrevista concedida a] Virna Plastino e Felipe Magaldi. Rio de Janeiro, 27 de junho de 2019. (Disponível no acervo da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ).

Material de imprensa

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara aprova reestruturação de secretarias da Presidência. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/74433-camara-aprova-reestruturacao-de-secretarias-da-presidencia/>>. Acesso em: 14 set. 2020.
- _____. Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- AGÊNCIA ESTADO. Acordo sobre votação saiu no banheiro. **Gazeta do Povo**, 2011. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/acordo-sobre-votacao-saiu-no-banheiro-cenoimocvv3rqy6z882cex5a/>>. Acesso em: 6 ago. 2020.
- _____. Condenação na OEA não terá efeito prático, diz Jobim. **Portal A Tarde**, 2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1112729->

condenacao-na-oea-nao-tera-efeito-pratico,-diz-jobim>. Acesso em: 18 set. 2020.

AMARAL, Ricardo. Governo conclui lista oficial de desaparecidos. **O Estado de S.Paulo**, p. A14, 1995.

BARBA, Mariana Della; WENTZEL, Marina. Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarecidos’ e leva OAB a pedir sua cassação. **BBC News Brasil**, 2016. Disponível em: <Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarecidos’ e leva OAB a pedir sua cassação>. Acesso em: 1 set. 2020.

BERGAMO, Mônica. Comissão de Mortos e Desaparecidos investigará ex-presidente afastada por Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/09/comissao-de-mortos-e-desaparecidos-investigara-ex-presidente-afastada-por-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Damares diz não ter “dever algum” de custear construção de Memorial da Anistia. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/09/damares-diz-nao-ter-dever-algum-de-custear-construcao-de-memorial-da-anistia.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BERTONI, Estevão. O incentivo oficial para que quartéis comemorem o golpe de 64. **Jornal Nexo**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/03/26/O-incentivo-oficial-para-que-quart%C3%A9is-comemorem-o-golpe-de-64>>. Acesso em: 12 out. 2019.

BORGES, S. Após ser cobrado, Bolsonaro muda Comissão de Mortos e Desaparecidos. **UOL**, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/08/01/governo-troca-integrantes-de-comissao-sobre-mortos-e-desaparecidos.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CABRAL, Paulo. Comissão da Verdade não vai punir, diz integrante. **BBC News Brasil**, 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120511_paulo_sergio_pinheiro_pc>. Acesso em: 16 set. 2020.

CAMAROTTI, Gerson; BRAGA, Isabel; MALTCHIK, Roberto. Dilma cedeu para aprovar Comissão da Verdade. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/dilma-cede-para-aprovar-comissao-da-verdade-2694798>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

CARTA MAIOR (REDAÇÃO). PNDH 3 é fiel à Constituição, diz Sepúlveda Pertence. **Carta Maior**, 2010. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/PNDH-3-e-fiel-a-Constituicaodiz-Sepulveda-Pertence/4/15254>>. Acesso em: 26 dez. 2020.

COLUNA DO FRAGA. Ministério vai negar centenas de pedidos de anistia. **Portal R7**, 2019.

CREDENDIO, José Ernesto. Comissão da Verdade deve analisar os dois lados, diz integrante. **Folha de São Paulo**, 2012. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2012/05/1089951-comissao-da-verdade-deve-analisar-os-dois-lados-diz-integrante.shtml>>. Acesso em: 16 set. 2020.

ÉBOLI, Evandro. Governo Temer suspende pedido de desculpas às vítimas da ditadura. **Gazeta do Povo**, 2018. Disponível em:

<<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-temer-suspende-pedido-de-desculpas-as-vitimas-da-ditadura-13klbj0uqjdr0ni19mc8dbi0w/>>. Acesso em: 6 out. 2019.

_____. José Genoino, enfim, é nomeado assessor especial de Nelson Jobim. **O Globo**, 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/jose-genoino-enfim-nomeado-assessor-especial-de-nelson-jobim-2812763>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. Governo cobra R\$ 29 mi por Memorial da Anistia em MG. **Metrópoles**, 2020. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/governo-cobra-r-29-mi-por-memorial-da-anistia-em-mg>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

FAERMANN, Patricia. Procuradoria cobra informações do governo sobre Comissão de Anistia. **Jornal GGN**, 2017. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/editoria/cidadania/procuradoria-cobra-informacoes-do-governo-sobre-comissao-de-anistia/>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

FERNANDES, T.; COLETTA, R. D. Se presidente da OAB quiser saber como o pai dele desapareceu na ditadura, eu conto, diz Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/se-presidente-da-oab-quiser-saber-como-pai-dele-desapareceu-na-ditadura-eu-conto-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

FOLHA ONLINE. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>.

FRANÇA, William. Presidente assina MP que concede gratificação salarial aos militares. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/01/brasil/53.html>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

G1 MG. Operação da PF apura suspeita de desvio de recursos na construção do Memorial da Anistia, em Belo Horizonte. **G1**, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/operacao-da-pf-apura-suspeita-de-desvio-de-recursos-na-construcao-do-memorial-da-anistia-em-belo-horizonte.ghtml>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

GOMES, Karina. Comissão de Mortos e Desaparecidos pode acabar em 2020. **DW Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3Wci8>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

HASHIZUME, Maurício. Presença do ministro Vannuchi indica mudanças internas. **Repórter Brasil**, 2005. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2005/12/presenca-do-ministro-vannuchi-indica-mudancas-internas/>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

HECK, Egon. Indígenas Aikewara na Comissão da Anistia: perdão e reparação. **Instituto Socioambiental**, 2014.

LEITÃO, Matheus. Presidente da Comissão de Anistia entrou com ação que suspendeu indenização à família de Lamarca. **G1**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/04/10/presidente-da-comissao-de-anistia-entrou-com-acao-para-suspender-indenizacao-a-familia-de-lamarca.ghtml>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

- MAGALHÃES, Mário. Ação contra coronel é imitação da Argentina, afirma Passarinho. **Folha de São Paulo**, 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2411200622.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- MARTINS, Marco Antonio. Comissão da Verdade deixa uma grande mágoa, diz general. **Folha de São Paulo**, 2014. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1564612-comissao-da-verdade-deixa-uma-grande-magoa-diz-general.shtml>>. Acesso em: 1 out. 2019.
- MENDES, Vannildo. Brasil vai cumprir sentença da OEA sem hesitação, diz Vannuchi. **O Estado de S.Paulo**, 2010.
- NERI, Emanuel. Eunice Paiva deixa comissão e gera crise. **Folha de São Paulo**, 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/27/brasil.34.html>>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- PASSARINHO, Nathalia. Dilma chora na entrega do relatório final da Comissão Nacional da Verdade. **O Globo**, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/dilma-chora-ao-receber-relatorio-final-da-comissao-da-verdade.html>>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- PIMENTEL, Thaís. Por falta de provas, MPF arquiva inquéritos que investigavam irregularidades em obras do Memorial da Anistia, em BH. **G1**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/06/25/por-falta-de-provas-mpf-arquiva-inqueritos-que-investigavam-irregularidades-em-obras-do-memorial-da-anistia-em-bh.ghtml>>. Acesso em: 9 fev. 2021.
- RAMALHOSO, Wellington. STF tolerou abusos cometidos pela Lava Jato, diz ex-presidente do Supremo. **UOL Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/08/stf-tolerou-abusos-cometidos-pela-lava-jato-diz-ex-presidente-do-supremo.htm>>. Acesso em: 14 set. 2020.
- REDAÇÃO. Alberto Goldman e o retrocesso da Comissão de Anistia. **Carta Capital**, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/alberto-goldman-e-o-retrocesso-da-comissao-da-anistia/>>. Acesso em: 4 nov. 2018.
- _____. Após divergências, integrante renuncia à Comissão da Verdade. **Folha de São Paulo**, 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/114745-apos-divergencias-integrante-renuncia-a-comissao-da-verdade.shtml>>.
- _____. Clube Militar pede medidas judiciais contra Comissão da Verdade. **Jornal Estado de Minas**, 2014. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/12/15/interna_politica,599652/clube-militar-pede-medidas-judiciais-contra-comissao-da-verdade.shtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- _____. Cronologia do Caso. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/29/brasil/27.html>>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- _____. Em nota, clubes das Forças Armadas comentam sobre Comissão da Verdade. **Sul 21**, 2012. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/noticias/2012/05/clubes-das-forcas-armadas-divulgam-nota-sobre-comissao-da-verdade/>>. Acesso em: 3 out. 2019.

- _____. Governo não retaliará general que criticou relatório da CNV. **Jornal Estado de Minas**, 2014. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/12/11/interna_politica,598813/governo-nao-retaliara-general-que-criticou-relatorio-da-cnv.shtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- _____. Relatório final da Comissão da Verdade pode ficar sem capítulo sobre Araguaia. **Carta Capital**, 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/relatorio-final-da-comissao-da-verdade-corre-o-risco-de-ficar-sem-capitulo-sobre-a-guerrilha-do-araguaia-893/>>. Acesso em: 7 jun. 2020.
- RIBEIRO, Ewerton Martins. Backup da história. **Boletim UFMG**, 1913. ed. 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/boletim/bol1913/5.shtml>>. Acesso em: 31 ago. 2021.
- RODRIGUES, Alex. Damares diz que governo cancelará construção do Memorial da Anistia. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/damares-diz-que-governo-cancelara-construcao-do-memorial-da-anistia>. Acesso em: 20 set. 2019.
- RUDNITZKI, Ethel; SCOFIELD, Laura. Grupo de mídia evangélica que pertence a senador bolsonarista é um dos que mais dissemina desinformação, afirmam pesquisadores. **Agência Pública**, 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/08/grupo-de-midia-evangelica-que-pertence-a-senador-bolsonarista-e-um-dos-que-mais-dissemina-desinformacao-afirmam-pesquisadores/?amp&__twitter_impression=true#top>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- SACONI, Alexandre. “Mexer no passado é complicado”, diz Temer sobre revisão da Lei da Anistia. **R7**, 2014. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/mexer-no-passado-e-complicado-diz-temer-sobre-revisao-da-lei-da-anistia-11122014>>. Acesso em: 22 maio 2021.
- SCOLESE, Eduardo. Tarso defende punição para quem torturou na ditadura. **Folha de São Paulo**, 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0108200802.htm>>. Acesso em: 13 out. 2019.
- _____; FLOR, Ana. Lula reduz o ministério e rebaixa status de Gushiken. **Folha de São Paulo**, 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1307200502.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Professora pede “justiça”. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/22/brasil/15.html>>. Acesso em: 8 abr. 2020.
- SUCURSAL DE BRASÍLIA. Câmara aprova projeto de indenizações. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/14/brasil/17.html>>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- UFMG. Conselho Universitário manifesta inequívoco apoio à reitora e a ex-dirigentes da UFMG. **Comunicação oficial**, 2021. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/conselho-universitario-manifesta-inequivoco-apoio-a-reitora-e-a-ex-dirigentes-da-ufmg>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

VEJA. Dilma instala Comissão da Verdade e nega revanchismo. **Revista Veja**, 2012. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-instala-comissao-da-verdade-e-nega-revanchismo/>>>. Acesso em: 15 set. 2020.

Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Revista Dados**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.
- ABRÃO, Paulo; CARDOZO, José Eduardo. Apresentação. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, 2011, v. 6.
- _____; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. (Coleção Fórum Justiça e Democracia).
- _____; TORELLY, Marcelo. Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira - a terceira fase da luta pela anistia. **Revista de Direito Brasileira**, v. 3, n. 2, p. 357–379, 2012.
- _____; TORELLY, Marcelo. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. *In: REÁTEGUI, Félix (Org.). Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília; Nova Iorque: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 473–516.
- ABREU, Alzira Alves de (Org.). Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA). *In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comite-brasileiro-pela-anistia-cba>>. Acesso em: 9 out. 2020.
- _____. Jarbas Passarinho. *In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jarbas-goncalves-passarinho>>. Acesso em: 9 out. 2020.
- _____. Partido Comunista Brasileiro (PCB). *In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-comunista-brasileiro-pcb>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- ABREU SILVA, Fernanda R. Anistia, reparação e políticas de memória: breve análise do processo transicional brasileiro. **Revista Contemporânea**, v. 1, n. 7, p. 1–31, 2015.
- ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 86, p. 5–20, 2010.
- ALMEIDA, Gisele Iecker de. **The discursive construction of the past: initiatives concerning the legacies of dictatorship in Brazil (1995-2016)**. Tese de doutorado, Ghent University, Gante (Bélgica), 2019.
- ALMEIDA, Wellington Lourenço de. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula. **Rev. katálysis**, v. 14, n. 2, p. 230–238, 2011.

- ALVES, Glenda Gathe. **A virada hermenêutica da Comissão de Anistia: a anistia brasileira e as diferentes estratégias de reparação (2007-2010)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- _____. Os sentidos da anistia brasileira e a Virada Hermenêutica da Comissão de Anistia. In: GALLO, Carlos Artur (Org.). **Anistia: quarenta anos, uma luta, múltiplos significados**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019, p. 283–312.
- ANTONIO, Gustavo Miranda. **Comissão Nacional da Verdade: promessa de verdade e reconciliação nacional**. Curitiba: Juruá, 2015.
- ARAÚJO, Maria Paula. A construção de acervos áudio visual sobre a violência no Brasil: especificidades teóricas e possibilidades de uso. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, p. 1–13, 2018
- _____. Anistia, memória e reparação: processos de democratização e justiça de transição no mundo ibero americano. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo: [s.n.], 2011.
- _____. Uma história oral da anistia no Brasil: memória, testemunho e superação. In: MONTENEGRO, Antonio; RODEGHERO, Carla Simone; ARAÚJO, Maria Paula Nascimento (Orgs.). **Marcas da memória: história oral da anistia no Brasil**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, p. 53–96.
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca Mais**. 5. ed. São Paulo: Editora Vozes, 1985.
- ATENCIO, Rebecca J. **Memory’s Turn: Reckoning with Dictatorship in Brazil**. Madison: University of Wisconsin Pres, 2014.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. Marcas da Memória: a atuação da Comissão de Anistia no campo das políticas públicas de transição no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 48, n. 2, p. 111–118, 2012.
- BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). **Teoria & Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 10–33, 2008.
- BARBOSA, Marco Antonio. Ilusão ou desilusão? O Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 de 2009 com as mudanças introduzidas pelo decreto 7.177, de 12 de maio de 2010. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 5, n. 15, p. 124–138, 2011.
- BARROS, Antonio Teixeira de. O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092020000300502&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 1 jul. 2020.
- BAUER, Caroline Silveira. Conciliação e revanchismo ao término da ditadura civil-militar brasileira: a perpetuação do medo através do perigo da “argentinização” da transição política. **Diálogos**, v. 18, n. 1, p. 121–145, 2014.
- _____. El miedo y las políticas de memoria en Brasil. In: COROMINES, Jordi Guixé i (Org.). **Past and Power. Public Policies on Memory. Debates, from Global to Local**. Barcelona: Universitat Barcelona, 2016, p. 403–410.
- _____. O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira. **Anos 90**, v. 22, n. 42, p. 115–152, 2015.

- _____. Política Pública de la memoria. In: VINYES, Ricard (Org.). **Diccionario de la memoria colectiva**. 2. ed. Barcelona: Editorial Gedisa, 2018.
- _____. Quanta verdade o Brasil suportará? Uma análise das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar. **Revista Dimensões**, v. 32, p. 148–169, 2014.
- _____. **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universitat de Barcelona, Porto Alegre/Barcelona, 2011.
- _____; CASTRO, Karolina A. P. As políticas de memória desenvolvidas pelo estado brasileiro a partir do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GALLO, Carlos Artur; RUBERT, Sylvania (Orgs.). **Entre a memória e o esquecimento: estudos sobre os 50 anos do Golpe Civil- Militar no Brasil**. Porto Alegre: Editora Deriva, 2014, p. 255–242.
- BENETTI, Pedro Rolo; CATEB, Caio; FRANCO, Paula; *et al.* As políticas de memória, verdade, justiça e reparação no primeiro ano do governo Bolsonaro: entre a negação e o desmonte. **Mural Internacional**, v. 11, n. 0, p. 48060, 2020.
- BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.
- BORGES, Alci Marcus Ribeiro; BORGES, Caroline Caroline Bastos de Paiva. O direito à memória e à verdade no Plano Nacional de Direitos Humanos III: um breve inventário. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 17, n. 111, p. 151, 2015.
- BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Orgs.). **Usos e abusos da história oral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 183–192.
- BRASIL. **Cartilha Informativa da Comissão de Anistia**. Brasília: Comissão de Anistia. Ministério da Justiça, 2010.
- _____. **Direito à memória e à verdade**. 1a ed. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007. (Série Bibliográfica).
- _____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 2011.
- _____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 2012. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-instalacao-da-comissao-da-verdade-brasilia-df>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- _____. **Presidente Fernando Henrique Cardoso. Discurso na assinatura do projeto de lei sobre desaparecidos políticos**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995->

1/39%20-

%20Assinatura%20do%20projeto%20de%20Lei%20sobre%20desaparecido
s%20políticos%20-%2028-08-1995.pdf/view>. Acesso em: 1 fev. 2021.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. rev. e atual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

_____. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Nº 1. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. 1v.

_____; CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sessão: 225.1.54.O**. Brasília: [s.n.], 2011. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2011/9/EN2109111830.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

_____; COMISSÃO DE ANISTIA. **Ações Educativas da Comissão de Anistia: Relatório de Gestão (2007-2010)**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____; COMISSÃO DE ANISTIA. **Relatório Anual Comissão de Anistia 2011**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

_____; COMISSÃO DE ANISTIA. **Relatório Anual Comissão de Anistia 2012**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

_____; COMISSÃO DE ANISTIA. **Relatório anual Comissão de Anistia 2014**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

_____. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1**. Brasília: CNV, 2014. 3v. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório Comissão Nacional da Verdade. Vol. 3**. Brasília: CNV, 2014. 3v. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____; MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT). **Relatório Anual (2017)**. Brasília: Ministério de Direitos Humanos, 2018.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Crimes da ditadura militar/2ª Câmara de Coordenação e Revisão**. Brasília: MPF/2ª CCR, 2017. (Relatórios de atuação, 2).

_____; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014. (Tomo I). Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2012_2015_avaliacao2013/volume_II_Tomo_I.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 153/DF. Arguente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>>.

Acesso em: 26 dez. 2020.

- BRITO, Alexandra Barahona. Justiça transicional e a política da memória: uma visão global. **Revista Anistia política e Justiça de Transição/Ministério da Justiça nº1. Brasília**, p. 56–83, 2009.
- _____. Transitional justice and memory: Exploring perspectives. **South European Society and Politics**, v. 15, n. 3, p. 359–376, 2010.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discursos e Notas Taquígrafas. Sessão 144.1.53.0. 2007.
- _____. Projeto de Lei 869/1995. 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183709>>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- CAMARGO, Alessandra Lopes. **Negacionismos e Políticas de memória na Justiça de Transição brasileira**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da presidência 1995-1996. Vol. 1**. 1. ed. Brasil: Companhia das Letras, 2015. 4v.
- CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro. Memória de 68: terror e interdição do passado. **Tempo Social**, v. 2, n. 2, p. 101–112, 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CATEB, Caio; OSMO, Carla; FRANCO, Paula; *et al.* A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro. *In*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan Honório (Orgs.). **Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 271–308.
- CIDH; OEA. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas. **Resolución 3/2019**, p. 14, 2019.
- CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 83–106, 2005.
- COELHO, Maria José H.; ROTTA, Vera (Orgs.). **Caravanas da Anistia: o Brasil pede perdão**. Brasília/Florianópolis: Ministério da Justiça/Comunicação, Estudos e Consultoria, 2012.
- COIMBRA, Cecília. Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *In*: **XXI Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: [s.n.], 1997.
- COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. **Atas da 26a a 29a reuniões (caixa 3, volume 9)**. [s.l.]: Arquivo Nacional, 1993. (BR RJANRIO CNV.0.RCE.00092000122201347, v.17).
- _____. **Criação, composição, instalação e atas da 1a à 4a reuniões (caixa 1, volume 1)**. [s.l.]: Arquivo Nacional, 1991. (BR RJANRIO CNV.0.RCE.00092000122201347, v.7).
- CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA SOBRE ANISTIA. **Anistia**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal", 1982.
- CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Petição inicial. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153**. Brasília: [s.n.], 2008.

- COOPER, Carolina Castelo Branco. **Os usos da história e o Supremo Tribunal Federal: a Lei de Anistia em questão**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- CORSINI, Cristiana Figueiredo. **As Clínicas do Testemunho em interface com o trauma, a memória e a reparação simbólica**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- DALY, Erin; SARKIN, Jeremy. **Reconciliation in Divided Societies: Finding Common Ground**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.
- DANTAS, Fabiana Santos. **Direito Fundamental à Memória**. Curitiba: Editora Juruá, 2010.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.
- _____. Limites políticos para a transição democrática no Brasil. In: CARLOS FICO; ARAÚJO, Maria Paula Nascimento; GRIN, Mônica (Orgs.). **Violência na história: memória, trauma e reparação**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 39–53.
- _____. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia Historia**, v. 28, n. 48, p. 573–597, 2012.
- FERNANDES, Juliana Ventura de Souza. **Os limites do consenso: o debate sobre a Lei de Anistia de 1979 nos governos democráticos brasileiros (1995-2010)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9MYJSR>>. Acesso em: 14 nov. 2020.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (Orgs.). **Usos e Abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 4, p. 318–332, 2010.
- _____. Brasil: a transição inconclusa. In: FICO, Carlos; ARAÚJO, Maria Paula Nascimento; GRIN, Mônica (Orgs.). **Violência na história: memória, trauma e reparação**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 25–37.
- _____. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Revista Tempo e Argumento**, v. 9, n. 20, p. 05–74, 2017.
- FIGUEIREDO, Lucas. **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. (Coleção Arquivos da Repressão no Brasil).
- FREIRE, Américo Oscar; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. Lembrar abril: as historiografias brasileira e portuguesa e o problema da transição para a democracia. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, v. 5, n. 10, p. 124–145, 2012.
- FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Democracia e memória: elementos para uma política de memória no Brasil. In: FRIEDRICH, Denise Bittencourt; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Imbricações políticas e jurídicas na constituição da verdade, memória e justiça de transição no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 30–48.
- GAGNEBIN, Jeanne Marie. O preço de uma reconciliação extorquida. In: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 177–186.

- GALINARI, Melliandro Mendes; PEREIRA, Luciana de Souza. Da Carta de Princípios (1979) à Carta ao povo brasileiro (2002): variações éticas do Partido dos Trabalhadores. **Revista de Estudos da Linguagem**, v. 27, n. 1, p. 359–400, 2019.
- GALLO, Carlos Artur. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. **Estud. sociol.**, v. 20, n. 39, p. 327–345, 2015.
- GÓMEZ, José María (Org.). **Lugares de memória: ditadura militar e resistências no Estado do Rio de Janeiro**. [s.l.]: Editora PUC-Rio, 2018.
- GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”. **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 38–48, 2008.
- GONZAGA, Eugênia Augusta. **Relatório Final da Presidência da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos exercida entre os anos de 2014 e 2019**. São Paulo: Ministério Público Federal - Procuradoria Regional da República - 3ª Região, 2019. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2019/09/9847ceea-ee33-4df3-a03a-0b28b304a5c5.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2020.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 107–135, 2010.
- GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97–108, set.-dez. 20112.
- GUERRA, Sidney; MONTEIRO, Milena Fontoura. Direito à reparação e crimes ditatoriais: a importância das leis n. 9.140/1995 e 10.559/2002 para a adoção de mecanismos de justiça transicional no Brasil. **Revista eletrônica [do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região]**, v. 8, n. 78, p. 47–60, 2019.
- HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- HOCHMAN, Gilberto. História e políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1ª edição. São Paulo, SP: Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP; Editora Fiocruz, 2013.
- _____; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro. Panorama das Comissões da Verdade no Brasil: uma reflexão sobre novos sentidos de legitimidade e representação democrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, p. 21, 2019.
- _____; PERLATTO, Fernando. Entre a reconciliação e a justiça: a Lei da Anistia diante das Comissões da Verdade. *In*: ARAÚJO, Maria Paula Nascimento; PINTO, Antônio Costa (Orgs.). **Democratização, memória e justiça de transição nos países lusófonos**. Rio de Janeiro/Recife: Autografia/EDUPE, 2017, p. 16–40.
- HUYSSSEN, Andreas. Os direitos humanos internacionais e a política da memória: limites e desafios. *In*: **Culturas do passado-presente: modernismos, artes visuais, práticas da memória**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014, p. 195–213.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Documento de Conclusão. Projeto de Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2006. Disponível em: <<https://dowbor.org/wp->

- content/uploads/2020/08/PoliticaNacionaldeApoioDesenvolvimento-Local-IC-2009.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.
- IOKOI, Zilda Márcia Gricoli. A longa tradição de conciliação ou estigma da cordialidade: democracia descontínua e de baixa intensidade. *In*: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaina de Almeida (Orgs.). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2009, v. 2, p. 499–523.
- JELIN, Elizabeth. **Los trabajos de la memoria**. Madrid: Siglo XXI de España Editores : Social Science Research Council, 2002. (Colección Memorias de la represión, 1).
- JOFFILY, Mariana. Direito à informação e direito à vida privada: os im passes em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 25, n. 49, p. 129–148, 2012.
- JÚNIOR, Arno Dal Ri. O conceito de Segurança Nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, p. 525–543, 2013.
- KEHL, Maria Rita. Tortura e sintoma social. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 123–132.
- KINDERMANN, Milene Pacheco; COMASSETTO, Lucas Vicente. Supervisão de cumprimento da sentença da corte interamericana de direitos humanos: caso Gomes Lund e outros. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 8, n. 15, p. 173–183, 2017.
- LEAL, Rogério Gesta. A memória como direito fundamental civil e político: qual o caminho brasileiro? *In*: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Verdade, memória e justiça: um debate necessário**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012, p. 8–34.
- LEVY, Sofia. **Por dentro do trauma. A perversidade no Holocausto e na contemporaneidade**. Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2018.
- MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1ª edição. São Paulo, SP : Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP ; Editora Fiocruz, 2013.
- MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien. O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva. *In*: WESTHROP, Amy Jo; GARRIDO, Ayra; PARREIRA, Carolina Genovez; *et al* (Orgs.). **As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua Implementação Dois ANos Depois**. Rio de Janeiro: ISER, 2016, p. 42–65.
- MELO, Carolina Campos. **Nada além da verdade? A consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais**. Tese de doutorado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.
- MEZAROBBA, Glenda. De que se fala, quando se diz “Justiça de Transição”? **BIB**, n. 67, p. 111–122, 2009.

- _____. **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- _____. O processo de acerto de contas e a lógica do arbítrio. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109–119.
- _____. **Um Acerto de Contas com o Futuro. A anistia e suas consequências - um estudo do caso brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06112006-162534/>>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- MIRANDA, Nilmário. Entrevista com Nilmário Miranda, conduzida por Cristina Buarque de Hollanda. **Revista Estudos Políticos**, v. 10, n. 2, p. 74–92, 2019.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. A estratégia de acomodação na ditadura brasileira e a influência da cultura política. **Páginas, Revista digital de la Escuela de Historia Universidad Nacional de Rosário**, v. 8, n. 17, p. 9–25, 2016.
- _____. **As universidades e o regime militar. Cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.
- _____. Cultura política e ditadura: um debate teórico e historiográfico. **Revista Tempo e Argumento**, v. 10, n. 23, p. 109–137, 2018.
- _____. Os lugares dos historiadores e da história na sociedade brasileira: Conferência de abertura do XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, v. 9, n. 22, 2017. Disponível em: <<https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1186>>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- _____. Ruptura e continuidade na ditadura brasileira: a influência da cultura política. *In*: ABREU, Luciano A. de; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Orgs.). **Autoritarismo e cultura política**. Porto Alegre: FGV: Edipucrs, 2013, p. 9–32.
- ONU. **E/CN.4/2005/102/Add.1. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad**. Consejo Económico y Social: Comisión de Derechos Humanos, 2005.
- _____. **E/CN.4/Sub.2/1997/20. Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión**. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: Comisión de Derechos Humanos, 1997.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Caso Júlia Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.
- OTTENDOERFER, Eva. Translating Victims’ “Right to Reparations” Into Practice: A Framework for Assessing the Implementation of Reparations Programs From a Bottom-Up Perspective. **Human Rights Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 905–931, 2018.

- PADRÓS, Enrique Serra. Memória e esquecimento das ditaduras de segurança nacional: os desaparecidos políticos. **História em revista. Pelotas, RS.**, v. 10, p. 153–168, 2004.
- PAIVA, Marcelo Rubens. Nós não esquecemos. *In*: TELES, Janaína (Org.). **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** 2ª. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP : Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2001, p. 45–49. Disponível em: <<http://books.google.com/books?id=Sz5IAAAAYAAJ>>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- PAIVA, Vera. Dear Madame President. A Never-Delivered Speech and a Never-Ending Story. *In*: SCHNEIDER, Nina (Org.). **The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives.** New York: Berghahn Books, 2019, p. 39–57. (Studies in Latin American and Spanish history, 4).
- PEREIRA, Anthony W. **Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina.** [s.l.]: University of Pittsburgh Press, 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt7zwb63>>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- PEREIRA, Mateus Henrique de Faria. Nova direita? Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014). **Varia Historia**, v. 31, n. 57, p. 863–902, 2015.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 117–134, 1997.
- PINTO, Simone Rodrigues. Direito à Memória e à Verdade: Comissões de Verdade na América Latina. **Revista Debates**, v. 4, n. 1, p. 128–143, 2010.
- PIOVESAN, Flávia. Direito Internacional dos Direitos Humanos e Lei de Anistia: o caso brasileiro. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira.** São Paulo: Boitempo, 2010.
- PORTELLI, Alessandro. O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana: 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (Orgs.). **Usos e Abusos da História Oral.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- PRÁ, Jussara Reis. Políticas públicas, direitos humanos e capital social. *In*: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática.** Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2006.
- QUINALHA, Renan Honório. Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 15, n. 105, p. 181–204, 2013.
- _____. **Justiça de transição - contornos do conceito.** São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.
- QUINTANA, Antonio González. **Archives of the security services of former repressive regimes.** Paris: UNESCO, 1997. (Report). Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.601.3688&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- REÁTEGUI, Félix (Org.). **Justiça de transição: manual para a América Latina.** Brasília; Nova Iorque: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

- REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e Democracia no Brasil - Do Golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2014.
- REZENDE, Maria José. O penúltimo ano do Governo Sarney (1988) expõe o malogro da transição política brasileira: a análise de Raymundo Faoro. **Ensaio FEE**, v. 29, n. 1, p. 179–206, 2008.
- RODEGHERO, Carla Simone. Anistia, esquecimento, conciliação e reconciliação: tensões no tratamento da herança da ditadura no Brasil. *In*: MONTENEGRO, Antonio; RODEGHERO, Carla Simone; ARAÚJO, Maria Paula Nascimento (Orgs.). **Marcas da memória: história oral da anistia no Brasil**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, p. 97–135.
- ROSA, Lahis da Silva. **A política de reparação constitucional brasileira: uma análise da efetividade da transição democrática a partir da Comissão de Anistia**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- ROSITO, João Baptista Alvares. **O Estado pede perdão: a reparação por perseguição política e os sentidos da anistia no Brasil**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- ROTTA, Vera. Perfil Institucional Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. **Acervo**, v. 21, n. 2, p. 193–200, 2008.
- RUIZ, Castor Bartolomé (Org.). **Justiça e Memória: para uma crítica ética da violência**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009.
- SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SAINZ, Nilton Garcia; SILVEIRA, Rafael Alexandre; GALLO, Carlos Artur. Entre a apuração e o negacionismo: a percepção dos(as) deputados(as) federais da 53^o e 54^o legislaturas sobre a implementação da lei da Comissão Nacional da Verdade no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, v. 15, n. 1, p. 315–346, 2020.
- SANTOS, Cecília MacDowell. Transitional Justice from the Margins: Legal Mobilization and Memory Politics in Brazil. *In*: ESPARZA, Marcia; SCHNEIDER, Nina (Orgs.). **Legacies of State Violence and Transitional Justice in Latin America: A Janus-Faced Paradigm?** [s.l.]: Lexington Books, 2015, p. 37–72.
- SCHMIDT, Criméia; TELES, Janaina de Almeida; TELES, Maria Amélia de Almeida; *et al* (Orgs.). **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**. 2^a ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/IEVE, 2009.
- SCHNEIDER, Ann M. Legislative Efforts against Impunity in the 1979 Amnesty Debate in Brazil: Legislative Efforts against Impunity. **Bulletin of Latin American Research**, v. 37, n. 1, p. 18–32, 2018.
- SCHNEIDER, Nina. Breaking the ‘Silence’ of the Military Regime: New Politics of Memory in Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, v. 30, n. 2, p. 198–212, 2011.
- _____. ‘Too little too late’ or ‘Premature’? The Brazilian Truth Commission and the Question of ‘Best Timing’. **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n. 1, p. 149–162, 2013.
- _____. Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil. **Iberoamericana**, v. XI, n. 42, p. 164–170, 2011.

- SILVA, Carla Luciana. As políticas de memória no Brasil, 50 anos após o Golpe. *In*: SOUTELO, Luciana Castro; PIEDADE, Filipe; LOFF, Manuel (Orgs.). **Ditaduras e Revolução. Democracia e políticas da memória**. Coimbra: Editora Almedina, 2015.
- SILVA, Carla Ribeiro Volpini; JUNIOR, Bruno Wanderley. A responsabilidade internacional do Brasil em face do controle de convencionalidade em sede de direitos humanos: conflito de interpretação entre a jurisdição da Corte Interamericana de direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal quanto a Lei de anistia. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 2, p. 611–629, 2015.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano: o tempo da ditadura–regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 4, p. 243–282.
- SILVA, Sandro Héverton Câmara da. **Anistia política: conflito e conciliação no âmbito do Congresso Nacional Brasileiro (1964-1979)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3663>>. Acesso em: 29 nov. 2020.
- SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. *In*: RUIZ, Castor Bartolomé (Org.). **Justiça e Memória: para uma crítica ética da violência**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009, p. 121–158.
- _____. A ambiguidade da anistia no Brasil: memória e esquecimento na transição inacabada. *In*: COMISSÃO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS (Org.). **Relatório Azul**. Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2011, p. 43–76.
- _____. Dever de memória e a construção da História Viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e à verdade. *In*: SANTOS, Boaventura Sousa; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília MacDowell dos; *et al* (Orgs.). **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. [Brasília], Brazil: [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010, p. 186–227.
- SOARES, Alessandra. **Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos**. Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2016.
- SOUZA, Celina. Estado da arte de pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- TEITEL, Ruti G. Transitional Justice Genealogy. *In*: JAMIESON, Ruth (Org.). **The Criminology of War**. 1. ed. [s.l.]: Routledge, 2017, p. 489–514. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/9781351545358/chapters/10.4324/97813515086859-25>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

- TELES, Edson. **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**. São Paulo: Editora Fap-Unifesp, 2015.
- _____. **O abismo na história: ensaios sobre o Brasil em tempos de Comissão da Verdade**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2018.
- TELES, Janaína de Almeida. As disputas pela interpretação da lei de anistia de 1979. *Ideias*, n. 1, p. 71–93, 2010.
- _____. Democratic Transition and Conciliation. Human Rights and the Legacy of the Brazilian Dictatorship. *In: SCHNEIDER, Nina (Org.). The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives*. New York: Berghahn Books, 2019, p. 86–108.
- TORELLY, Marcelo. Assessing a Late Truth Commission: Challenges and Achievements of the Brazilian National Truth Commission. *International Journal of Transitional Justice*, v. 12, n. 2, p. 1–22, 2018.
- _____. Justiça Transicional, Memória Social e Senso Comum Democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro. *In: SANTOS, Boaventura Sousa; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília MacDowell dos; et al (Orgs.). Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. [Brasília], Brasil: [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010.
- _____; ABRÃO, Paulo. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *In: SANTOS, Boaventura Sousa; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília MacDowell dos; et al (Orgs.). Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. [Brasília], Brazil: [Coimbra], Portugal: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2010.
- TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la. Después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del informe de la CNV. *In: La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*. [s.l.]: Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, p. 111–119.
- _____. Las sentencias de 2010. *In: La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, p. 81–93.
- UNITED NATIONS. A/RES/60/147. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. 2005.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Comissão da verdade da UFRN: relatório final**. Natal, RN: EDUFRN, 2015.
- VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista SUR*, v. 8, n. 14, p. 35–65, 2011.
- VINYES, Ricard. La memoria como política pública. *Puentes* 25, v. 8, n. 25, p. 22–29, 2008.
- _____. La memoria del Estado. *In: VINYES, Ricard (Org.). El Estado y la Memoria – Gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA Libros, 2009, p. 23–66.

- _____. La privatización de la memoria en España y sus consecuencias. *In*: COROMINES, Jordi Guixé i (Org.). **Past and Power. Public Policies on Memory. Debates, from Global to Local**. Barcelona: Universitat Barcelona, 2016, p. 367–376.
- _____. Memoria, democracia y gestión. **História e Perspectivas**, n. 54, p. 11–22, 2016.
- _____. Sobre vítimas e vazios, ideologias e reconciliações, privatizações e impunidades. *In*: QUADRAT, Samanta; ROLLEMBERG, Denise (Orgs.). **História e memória das ditaduras do século XX**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, v. 2.
- WEICHERT, Marlon Alberto. The Outcomes of the Brazilian Truth Commission. Successes and Failures in a Lengthy Transitional Justice Process. *In*: SCHNEIDER, Nina (Org.). **The Brazilian Truth Commission: Local, National and Global Perspectives**. New York: Berghahn Books, 2019, p. 203–226.

Anexos

1. Lista de entrevistados
2. Biografias resumidas
3. Tabela de políticas e medidas de memória
4. Emendas propostas para projeto de lei nº 869 (Lei de Mortos e Desaparecidos)
5. Diretrizes do eixo Direito à Memória e à Verdade, do PNDH-3
6. Carta de Brasília (2018)

Lista de entrevistados

Projetos “Marcas da Memória: história oral da anistia no Brasil” e “Marcas da Memória II: história, imagem e testemunho da anistia no Brasil” (2010-2013), realizado pelo Núcleo de História Oral e Memória da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Antônio Modesto da Silveira

Heloísa Greco

Ivan Seixas

José Dirceu

Maria Amélia Teles

Rita Sipahi

Rose Nogueira

Vera Vital Brasil

Vladimir Palmeira

Projeto “Arqueologia da Reconciliação: formulação, aplicação e recepção de políticas públicas relativas à violação de direitos humanos durante a ditadura militar” (2014-2016), do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas

Cecília Coimbra

Gilney Viana

José Gregori

Maria Amélia Teles

Nilmário Miranda

Paulo Abrão

Paulo Sérgio Pinheiro

Paulo Vannuchi

Vera Vital Brasil

Projeto “Ciclo Memória, Movimentos Sociais e Direitos Humanos” (2019),
realizado pelo Núcleo de Memória e Direitos Humanos, da Comissão de Memória
e Verdade da UFRJ

Edson Teles

Gilney Viana

Glenda Mezarobba

Maurice Politi

Paulo Vannuchi

Vera Vital Brasil

Biografias resumidas

Antônio Modesto da Silveira (1927-2016), advogado, ex-presos político, foi deputado federal pelo PMDB entre 1979 e 1983. Atuou como advogado de presos políticos durante a ditadura, foi um dos fundadores do Conselho Brasileiro pela Defesa da Paz (Condepaz) e membro do Conselho Mundial da Paz.

Cecília Coimbra, psicóloga e historiadora, professora universitária, ex-presos política. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, onde permanece em atuação.

Edson Teles, professor universitário, filho de Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles. Ainda criança, foi sequestrado pela Operação Bandeirante junto de sua irmã, Janaína Teles, e levado aos seus pais durante a prisão destes. É militante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos da Ditadura e coordena o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/UNIFESP).

Gilney Viana, médico, professor universitário, foi militante da Ação Libertadora Nacional, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado federal (1995-1999) e deputado estadual (1999-2002). Foi secretário de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente durante o segundo mandato do presidente Lula e coordenador do Projeto Direito à Memória e à Verdade da Secretaria de Direitos Humanos no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Glenda Mezarobba, jornalista, cientista política, participou da formulação do anteprojeto de lei que deu origem à CNV, bem como coordenou o grupo de trabalho Ditadura e Gênero na Comissão. É conselheira do Instituto Vladimir Herzog.

Heloísa Greco, historiadora, foi militante estudantil. Filha de Helena Greco, proeminente militante do MFPA e do CBA de Minas Gerais, é membro fundadora do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça/MG.

Ivan Seixas é um ativista político bastante conhecido por sua militância durante e depois da ditadura. Esteve preso dos 16 aos 22 anos, recebendo alguma notoriedade por conta das denúncias de ilegalidade da sua prisão; participou na campanha pela anistia e, já na democracia, junto a outros, esteve na fundação do Núcleo de Preservação da Memória Política (NM/SP) e foi coordenador do projeto Memória e Verdade da SEDH em 2015, na gestão de Ideli Salvatti.

José Dirceu, advogado, militou no movimento estudantil durante a ditadura e por isso foi preso, torturado e banido após a troca de presos no sequestro do embaixador Charles Elbrick. Já na democracia, Dirceu foi deputado federal, líder do Partido dos Trabalhadores e um dos seus principais articuladores quando ocuparam o Executivo Federal. Foi ministro-chefe da Casa Civil entre 2003 e 2005.

José Gregori tem um largo histórico de luta pela promoção dos direitos humanos no Brasil, desde o período ditatorial em que atuou como advogado na Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, sob o comando do bispo Dom Paulo Evaristo Arns, passando pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo próprio Ministério da Justiça. Filiado ao PSDB, Gregori chegou a receber um prêmio por sua trajetória em defesa aos direitos humanos em 1998 pela ONU em cerimônia comemorativa aos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Do aspecto institucional, suas grandes contribuições à temática de Memória, Verdade e Justiça são as leis que constituíram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia.

Maria Amélia de Almeida Teles, conhecida como Amelinha Teles, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ex-presa política. Membro da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, foi assessora da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”. Em 2005, junto com sua família,

moveu uma ação declaratória contra o coronel do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra; em 2008, Ustra foi declarado torturador pela Justiça de São Paulo.

Nelson Jobim, jurista, foi deputado federal (1987-1994), atuando como relator em comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte. Foi ministro da Justiça durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e indicado por ele ao Supremo Tribunal Federal em 1997, onde ficou até aposentar-se voluntariamente em 2006. Foi ministro da Defesa de 2007 a 2011, durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff.

Nilmário Miranda, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores, deputado estadual (1987-1990) e deputado federal (1991-2003; 2011-2019). Presidiu a Comissão Externa sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Foi ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2003-2005), presidente da Fundação Perseu Abramo e conselheiro da Comissão de Anistia.

Paulo Abrão, jurista, professor universitário, foi presidente da Comissão de Anistia (2007-2016); secretário Nacional de Justiça (2011-2014); secretário executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (2015-2017) e secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2016-2020).

Paulo Sérgio Pinheiro, sociólogo, professor universitário, fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Foi relator especial da ONU para Situação dos Direitos Humanos em Burundi e Myanmar, entre outros, e ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foi membro da Comissão Nacional da Verdade (2012-2014) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001-2003).

Paulo Vannuchi, jornalista, foi militante estudantil, ex-presos político, primo de Alexandre Vannuchi Leme. Participou do projeto Brasil Nunca Mais, é um dos

fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – tendo sido assessor de Lula – e do Instituto Cajamar. Também foi ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) entre os anos 2005 e 2010. Integrou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, de 2014 a 2017.

Rita Sipahi atuou por dez anos como conselheira da Comissão de Anistia, desligando-se em 2019 após as dificuldades impostas pelo governo Bolsonaro ao órgão. Militou em organizações clandestinas, como a Ação Popular (AP) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT, e foi presa política no famoso Presídio Tiradentes, em São Paulo.

Rose Nogueira, jornalista, ex-presa política, militava pela Ação Libertadora Nacional (ALN). Presidiu o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe-SP) e atualmente preside o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo.

Vera Vital Brasil, psicóloga, foi militante estudantil, ex-presa política, participou da fundação do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. É membro do Fórum de Reparação e Memória do Estado do Rio de Janeiro e do Coletivo RJ por Memória, Verdade e Justiça. Atuou como psicóloga na Equipe Clínico-Política de atenção aos atingidos da violência do Estado e no projeto Clínicas do Testemunho.

Vladimir Palmeira foi um dos presos trocados no sequestro do embaixador americano Charles Elbrick, em 1969. Permaneceu no exílio por dez anos, retornando ao Brasil em outubro de 1979, portanto após a promulgação da Lei de Anistia.

Tabela de políticas e medidas de memória elaboradas entre as décadas 1990 e 2010

Ano	Políticas e medidas de memória	Órgão responsável
1995	Criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMPD)	SEDH
2002	Criação da Comissão de Anistia	SEDH
2002	Lei no 10.536, de 14 de agosto de 2002, que introduziu alterações na Lei no 9.140.	
2004	Lei no 10.875 estabeleceu nova ampliação da Lei no 9.140.	
2005	Transferência dos arquivos da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN ao Arquivo Nacional	Arquivo Nacional
2006	Banco de Dados de DNA	CEMDP/SEDH
2006	Projeto Direito à Memória e à Verdade	SEDH
2007	Projeto Caravanas da Anistia	Comissão de Anistia
2007	Entrega do livro Direito à Memória e Verdade	CEMDP
2008	Audiência pública "Os limites e possibilidades para a responsabilização jurídica de agentes públicos que cometeram crimes contra a humanidade durante períodos de exceção"	Ministério da Justiça
2008	Projeto Memorial da Anistia Política	Comissão de Anistia
2007	Projeto Anistia Política: educação para a democracia, cidadania e direitos humanos	Comissão de Anistia
2008	Anistia Cultural	Comissão de Anistia
2008	Memoriais às Pessoas Imprescindíveis	SEDH
2009	Projeto Memórias Reveladas	Casa Civil P R
2009	III Programa Nacional de Direitos Humanos	SEDH
2009	Projeto Marcas da Memória	Comissão de Anistia
2011	Criação da Comissão Nacional da Verdade	
2011	Lei de acesso à informação: Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011	
2012	Projeto Clínicas do Testemunho	Comissão de Anistia
2018	Emissão de atestado para retificação de assento de óbito	CEMDP
2018	I Encontro Nacional de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos	CEMDP
2019	I Caminhada do Silêncio pelas vítimas da violência do Estado	CEMDP

Emendas ao projeto de lei nº 869/1995 – (lei nº 9.140)

Nº	Proponente	Tipo	Texto	Justificativa
1	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Aditiva	Acrescente-se à parte final da alínea b do inciso I do art. 4º a seguinte expressão: b) ..., ou em quaisquer outras circunstâncias em decorrência da ação de agentes a serviço do Estado	A responsabilidade do Estado é caracterizada tanto pela atuação de seus agentes como pelo local em que os atos são cometidos.
2	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Aditiva	Acrescente-se ao art. 4º o seguinte inciso: IV – esclarecer as circunstâncias em que ocorreram as mortes ou desaparecimentos, vedada a identificação pessoal dos responsáveis.	Além da violência sofrida em vida, os mortos e desaparecidos têm sido objeto de calúnias, injúrias e difamações, em virtude das versões oficiais que foram divulgadas pelas autoridades a respeito de suas mortes e desaparecimentos. O caso mais notório é o do jornalista Vladimir Herzog, assassinado por agentes do Estado, mas cuja morte foi atribuída oficialmente a “suicídio”. A recuperação da verdade é um imperativo de resgate da imagem das vítimas da ditadura e da história do país. A não-identificação dos responsáveis visa evitar constrangimentos que dificultariam a colaboração dos mesmos para a obtenção da verdade.
3	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Aditiva	Acrescente-se ao art. 7º o seguinte parágrafo: § 3º É de responsabilidade da Comissão Especial a busca de informações a respeito das pessoas cuja morte ou desaparecimento seja requerido.	O desaparecimento de pessoas visa impedir a apuração do crime praticado pelo Estado, mediante a negativa da prisão e posterior ocultação do cadáver da pessoa assassinada. Da mesma forma, a criação de versões falsas a respeito da morte de opositores visa desinformar a opinião pública, impedindo-lhe o acesso à verdade. Exigir dos familiares que apresentem provas sobre o desaparecimento ou circunstâncias da morte de seus parentes seria desumano. O mínimo que o Estado pode fazer é procurar esclarecer os atos praticados em seu nome.
4	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Aditiva	Acrescente-se ao artigo 7º do projeto o seguinte parágrafo 3º: § 3º Para a instrução dos requerimentos de que trata este artigo, as pessoas mencionadas no art. 3º terão acesso direto e imediato a qualquer documento em poder de órgão público federal ou estadual que possa conter informações sobre a pessoa desaparecida ou morta cujo reconhecimento se requer.	Ao exigir que as famílias instrua os requerimentos à Comissão Especial, a lei precisa dar condições a essas mesmas famílias para que levantem as informações necessárias ao atendimento da exigência.

5	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Modificativa	Dê-se ao inciso II do artigo 4º do projeto a seguinte redação: II – envidar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas ou mortas em decorrência da ação de agentes a serviço do Estado.	Há casos de pessoas dadas como mortas cujos corpos nunca foram entregues às famílias. Por razões humanitárias, impõe-se delegar à Comissão Especial competência para ajudar também na localização desses despojos. Ao mesmo tempo, a emenda exime as famílias da obrigação de apontar indícios da localização dos corpos, tarefa que não pode ser atribuída a quem não disponha dos meios para investigar.
6	Gilney Viana e Antônio Sérgio Barradas Carneiro	Modificativa	Dê-se ao parágrafo 1º do artigo 5º do projeto a seguinte redação: § 1º Dos sete membros da Comissão, quatro serão escolhidos: dentre os membros da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; dentre os familiares de pessoas referidas na lista constante do anexo I, dentre os membros do Ministério Público Federal, e dentre os integrantes das Forças Armadas.	Os familiares devem estar representados diretamente na Comissão Especial, nada justificado que a escolha do presidente da República possa recair sobre outra pessoa alegadamente vinculada às famílias.
7	Jair Bolsonaro	Aditiva	Acrescente, ao PL nº 869, de 1995, que dispõe sobre o reconhecimento como mortas de pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, o seguinte artigo e parágrafo único: Art. O cônjuge, o companheiro ou a companheira, descendente, ascendente ou colateral até quarto grau, dos agentes públicos componentes das Forças Armadas, Polícias Militares, Polícia Federal e Polícias Cíveis e civis mortos em consequência de ato ou fato relacionado com o movimento de repressão, no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, fará jus à indenização prevista no artigo 11. Parágrafo único – A relação dos nomes dos agentes públicos que trata este artigo será fornecida à Comissão instituída no artigo 4º, pelo órgão público competente.	A presente proposta é destinada, a exemplo do teor do projeto de lei, a consolidar a democracia e possibilitar a reconciliação e pacificação nacional. Portanto, esta proposição tem como meta fundamental dar tratamento isonômico aos familiares dos agentes públicos mortos, no cumprimento de ordem emanada do Estado.

8	Ricardo Izar	Modificativa	Dê-se ao art. 15, do Projeto de Lei nº 869, de 1995, a seguinte redação, renumerados o atual e o subsequente: Art. 15 – As disposições desta lei aplicam-se, também, às vítimas de grupos de guerrilha e de terroristas, de acordo com a relação que integrará Anexo III, a ser elaborada pelo Poder Executivo.	Durante o regime militar, houve, no Brasil, uma autêntica guerra de guerrilha, onde as forças militares e policiais enfrentam terroristas e guerrilheiros. Não vamos, aqui, evidentemente entrar no mérito da questão, pois para isso a História dará seu veredito. Pois bem, conquanto tenha havido, tempos atrás, uma ampla anistia, o Governo decidiu, por intermédio do Projeto de Lei nº 869, de 1995, reconhecer como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Entretanto, só foram incluídas pessoas vinculadas aos grupos de esquerda, que então atuavam como terroristas ou guerrilheiros, ou que, pelo menos, foram acusados como tais. A exclusão dos que tombaram em defesa das instituições então em vigor se nos afigura injusta. De fato, tal como a Lei de Anistia, devem, agora, ser beneficiados, ambos os lados, indistintamente, sem privilégios, preferências ou favoritismo, mas de forma neutra e imparcial. Daí, por conseguinte, a necessidade de inclusão do dispositivo ora alvitrado, que permitirá que, também, as vítimas do terrorismo e da guerrilha mereçam o mesmo tratamento.
9	Agnaldo Timóteo	Aditiva	Inclua-se onde couber, no Projeto de Lei nº 869, de 1995, o seguinte artigo: Art. Os efeitos desta lei, respeitada a ordem disposta em seu art. 10, serão estendidos aos familiares das vítimas que, em razão de atos terroristas, comprovadamente, perderam suas vidas. De igual forma terão direito à indenização às vítimas daqueles atos que, em decorrência, comprovadamente, sofreram perda total ou redução parcial de sua capacidade laboral.	Está a se justificar a emenda que propõe o pagamento de indenização aos familiares das vítimas que, comprovadamente, perderam suas vidas, em razão de atos terroristas. Estende, ainda, direitos indenizatórios às vítimas que em decorrência daqueles atos tenham ficado inutilizadas. Favorecendo os familiares de vítimas fatais, respeitada a ordenação disposta no art. 10, compensam, com justiça, financeiramente, os dependentes da pessoa falecida por ser dever do Estado proteger a integridade física do cidadão. De igual forma, a reparação indenizatória está a se impor em favor daquele que sofreu perda total ou redução parcial em sua atividade rotineira e laborativa, decorrente de problemas físicos ou mentais resultantes dos referidos atos terroristas.

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 869/1995, 1995. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183709> >>. Acesso em: 19 jan. 2021

Eixo Direito à Memória e à Verdade – PNDH-3

Diretriz	Objetivo Estratégico	Ação Programática	Responsáveis
<p>23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado</p>	<p>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</p>	<p>a) Designar Grupo de Trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para elaborar, até abril de 2010, projeto de lei que institua Comissão Nacional da Verdade, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado, observado o seguinte:</p> <p>O Grupo de Trabalho será formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Lei nº 9.140/95 e de representante da sociedade civil, indicado por esta Comissão Especial. Com o objetivo de promover o maior intercâmbio de informações e a proteção mais eficiente dos Direitos Humanos, a Comissão Nacional da Verdade estabelecerá coordenação com as atividades desenvolvidas pelos seguintes órgãos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arquivo Nacional, vinculado à Casa Civil da Presidência da República; • Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça; • Comissão Especial criada pela Lei nº 9.140/95, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; • Comitê Interinstitucional de Supervisão instituído pelo Decreto Presidencial de 17 de julho de 2009; • Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 567/MD, de 29 de abril de 2009, do Ministro de Estado da Defesa. <p>No exercício de suas atribuições, a Comissão Nacional da Verdade poderá realizar as seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitar documentos públicos, com a colaboração das respectivas autoridades, bem como requerer ao Judiciário o acesso a documentos privados; • Colaborar com todas as instâncias do Poder Público para a apuração de violações de Direitos Humanos, observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979; • Promover, com base em seus informes, a reconstrução da história dos casos de 	

		<p>violação de Direitos Humanos, bem como a assistência às vítimas de tais violações;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; • Identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade; • Registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes; • Apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional e prevenir no sentido da não repetição de violações de Direitos Humanos. <p>A Comissão Nacional da Verdade deverá apresentar, anualmente, relatório circunstanciado que exponha as atividades realizadas e as respectivas conclusões, com base em informações colhidas ou recebidas em decorrência do exercício de suas atribuições.</p>	
24: Preservação da memória histórica e a construção pública da verdade	Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários.	<p>a) Disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a repressão política, em todos os estados, com projetos de valorização da história cultural e de socialização do conhecimento por diversos meios de difusão.</p> <p>b) Criar comissão específica, em conjunto com departamentos de História e centros de pesquisa, para reconstituir a história da repressão ilegal relacionada ao Estado Novo (1937-1945). Essa comissão deverá publicar relatório contendo os documentos que fundamentaram essa repressão, a descrição do funcionamento da justiça de exceção, os responsáveis diretos no governo ditatorial, registros das violações bem como dos autores e das vítimas.</p> <p>c) Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010)</p> <p>d) Criar e manter museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura.</p> <p>e) Apoiar técnica e financeiramente a criação de observatórios do Direito à Memória e à Verdade nas universidades e em organizações da sociedade civil.</p>	<p>a) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Ministério da Educação.</p> <p>b) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura</p> <p>c) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República</p> <p>Recomendação: Recomenda-se que estados, Distrito Federal e municípios participem do processo, fazendo o</p>

		<p>f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010)</p>	<p>mesmo em suas esferas administrativas. d) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação. f) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Justiça, Ministério da Cultura; Ministério de Ciência e Tecnologia.</p>
<p>25: Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia.</p>	<p>Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos.</p>	<p>a) Criar Grupo de Trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o Congresso Nacional, iniciativas de legislação propondo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações; • revisão de propostas legislativas envolvendo retrocessos na garantia dos Direitos Humanos em geral e no direito à memória e à verdade. <p>b) Propor e articular o reconhecimento do status constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados. Recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomenda-se ratificar o segundo protocolo facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, visando à abolição da pena de morte (1989). • Ratificar a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade (ONU, 1968) e adaptar o ordenamento jurídico interno com lei expressa fixando a imprescritibilidade dos delitos. • Ratificar a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (2006). <p>c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010)</p>	<p>a) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República b) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores c) Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República d) Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da</p>

		d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais transitórias da Constituição de 1988. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010)	Presidência da República; Ministério da Justiça
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Fonte: BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. rev. e atual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

Carta de Brasília

Nós, familiares de pessoas mortas e desaparecidas vítimas da repressão política da ditadura militar brasileira (1964/1985), presentes no I Encontro Nacional de Familiares promovido em Brasília – DF, pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) instituída pela Lei 9.140/95, reunidos com membros e colaboradores/as dessa Comissão, nos dias 03 e 04 de dezembro de 2018, vimos a público: - REITERAR o nosso direito inalienável de conhecer as circunstâncias de desaparecimento e morte de nossos entes queridos e de receber os restos mortais que ainda não foram localizados para sepultamento digno;

- REIVINDICAR a efetiva implementação das 29 (vinte e nove) recomendações do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, publicado em 10 de dezembro de 2014;

- REAFIRMAR a necessidade de preservação de todos os arquivos relativos ao período da ditadura militar, bem como a reconstituição de autos e de procedimentos eventualmente destruídos ou, de qualquer modo, extraviados;

- DEMANDAR políticas públicas de implementação e manutenção de espaços e marcos de memória relativos às ações de repressão da ditadura militar e de resistência à violência e ao arbítrio daquele período;

- DEFENDER, de maneira intransigente, a continuidade dos trabalhos em termos plenos e a autonomia da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos;

- REQUERER a realização anual, a partir de 2019, de encontros nacionais de familiares nos moldes do presente evento.

Nesses termos, reafirmamos o compromisso com a luta de nossos antepassados pela defesa da justiça social, da liberdade e da democracia.

Brasília, 4 de dezembro de 2018.