



Maria Alice Venâncio Albuquerque

**Normas em contestação:
Justiça de Transição no Brasil em contexto global**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Kai Michael Kenkel

Rio de Janeiro

Abril de 2024



Maria Alice Venâncio Albuquerque

**Normas em contestação:
Justiça de Transição no Brasil em contexto global**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Prof. Kai Michael Kenkel

Orientador e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Victoria Monteiro da Silva Santos

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Roberto Vilchez Yamato

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo

UEPB

Prof. Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro

UFPE

Rio de Janeiro, 26 de Abril de 2024.

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

Maria Alice Venâncio Albuquerque

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) in 2015 e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 2018.

Ficha Catalográfica

Albuquerque, Maria Alice Venâncio

Normas em contestação : justiça de transição no Brasil em contexto global / Maria Alice Venâncio Albuquerque ; orientador: Kai Michael Kenkel. – 2024.

231 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2024.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Normas. 3. Contestação. 4. Significado-em-uso. 5. Justiça de transição. 6. Brasil. I. Kenkel, Kai Michael. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Esta tese é dedicada a Aldair de Souza Albuquerque, meu pai, que me disse
que eu poderia ser o que eu quisesse.

In memoriam

Agradecimentos

Primeiramente, obrigada aos professores Mikelli Ribeiro e Raquel Melo, por aceitarem o convite para participarem da banca e contribuírem com trabalho.

Obrigada também ao professor Roberto Yamato, de quem tive o prazer de ser aluna e ser chamada pela primeira sílaba do nome. E a professora Victória Santos, por quem tenho uma profunda admiração e carinhosa lembrança de uma viagem de Uber na qual ela, enquanto doutoranda, dividiu comigo algumas angústias advindas do processo de escrita de tese. E passamos, passamos todos.

Cheguei até aqui graças, também, a generosidade, seriedade, sensibilidade e competência do meu orientador Kai Michael Kenkel (“KMK”, como ele assinava os emails quando fui sua aluna da disciplina de segurança internacional. Desde então tenho vontade de assinar os meus como “MAVA”). Obrigada professor, por longo dos últimos 2 anos não ter largado a minha mão e ter dedicado seu tempo, conhecimento e (muita) paciência não só para ajudar a erigir o trabalho, mas também para saber como eu estava, para perguntar o que eu precisava e para se alegrar diante das pequenas vitórias e lampejos de melhora da minha saúde principalmente mental.

Agradeço aos meus orientadores anteriores, os quais seguem sendo minhas referências profissionais e pessoais. Paulo Kulhmann, (des) orientador da graduação, quem me botou na trilha das comissões da verdade, das relações civis militares e da justiça de transição pelo viés dos Estudos para a Paz. Obrigada por permanecer na minha vida e me ensinar tanto com a sua, mostrando que acolhimento e cuidado são a base de toda e qualquer relação e equilibrando essas duas características com seriedade e rigor – e ousadia, é claro, palavra de ordem da “Escola Paraibana de Estudos Ousados para a Paz”. A Andrea Steiner, que me mostrou durante o mestrado que alinhamento temático não é a única coisa que importa para a construção de um bom trabalho de conclusão, mas, principalmente, uma boa relação orientadora-orientanda e muita dedicação, labuta e crer em si mesma.

Entre essas vitórias, estão a conquista da assinatura na carteira de trabalho pela primeira vez como docente. Para desempenhar esse papel satisfatoriamente ao longo desse semestre em concomitância com a tese, contei com as orientações e o acolhimento da minha coordenadora Laura Donadelli, e dos meus alunos na Universidade de Ribeirão Preto.

Registro aqui também meu agradecimento ao meu companheiro de vida, João Raphael, o “caba” que enfrenta o mundo comigo e não me permite/permitiu desistir. O “caba” que se inquieta quando me vê duvidar da minha própria capacidade. O “caba” que sonha junto e me faz sonhar mais alto. O “caba” que me prova todos os dias que o amor é a maior força do mundo.

Agradeço a Beatriz Chaves, amiga inesperada e improvável que a vida me deu e que junto com sua família, me acolheu por meses no Rio desde a seleção do doutorado. Foi lá que recebi a melhor notícia da minha vida até então (e ganhei um colchão maravilhoso para meu novo lar!). Agradeço a Lia Gonzalez, a “Liazinha”, que muito mais que uma secretária, dedica seu carinho, atenção e cuidado a todos nós, alunos e professores do IRI. Nunca vou me esquecer dos dias que me abraçou na entrada do IRI e pouco a pouco foi percebendo que eu não estava bem. Chorou comigo, me deu caronas, me fez dar umas risadas e acolheu alguns desabafos. Parafraseando Caymmi, “quem não gosta de Lia, bom sujeito não é”.

A Andrea Hoffmann, que não foi minha professora, não foi minha orientadora, mas que me convidou a participar de uma disciplina durante a pandemia para que eu não ficasse completamente isolada. Nunca vou esquecer. A Maíra Siman, com quem tive aulas e trocas sempre muito agradáveis e generosas.

Agradeço aos meus colegas de sala de doutorado. Daniel “champagne”, por sempre me chamar de “mainha” quando, na verdade, ele que foi um paizão para mim. Bruna e Suzana que por tantas oportunidades me estenderam a mão, seja me chamando para comer ou tomar uma coisinha, me emprestando dinheiro, oferecendo a casa delas para o que eu precisasse. Acho que passei um ano lavando roupas na casa de Bruna e comendo o melhor risoto do mundo (é o único que conheço, mas eu tenho certeza de que é o melhor) de damasco com queijos. Obrigada amiga.

Além da minha sala, tive trocas inesquecíveis e que guardarei para sempre, com pessoas do mestrado que entraram no mesmo ano que eu, 2018. Obrigada pela companhia presencial e virtual, Ana Lacerda, Lucas Guerra, Thalita e Ananda. Cada um do seu jeito, cuidaram de mim e me deram o que cada um tinha de melhor, tornando o Rio, e a PUC, um pouco mais “casa”. A Gabriel Caetano, meu gaúcho de estimação, Tátilla, a mulher mais linda e fofa desse mundo (Gabes é um grande sortudo) e Yesa Ormond, pela amizade e paciência de ouvirem tantas vezes a mesma ladainha sobre não conseguir escrever.

Aos meus amigos de João Pessoa, Recife e Rio: Samuel, Antonio, obrigada por tanta grana emprestada, só devolvida em parte. Assim, vocês me salvaram tantas vezes que não cabe aqui (nem em qualquer planilha). Carina e Renan, que quando me mudei para o Rio me ajudaram com grana para pagar a caução do aluguel. A Jessica, Uane, Isabelle, Suerda, Edith e Luan, que me acudiram em tantas crises de ansiedade e depressão – mas também estavam nas crises de risos e gargalhadas. A Érica Seixas, meu match leonino, pelas conversas sérias e fúteis, ambas de igual importância.

Agradeço a companhia virtual dos meus amigos do Access E2C, Ialley, Hiura, Latara, Lara, Fernando, Vandeivi, Talita e Adalberto. Tanta gente com tanta formação e experiências de vida diferentes se encontraram para somar e abraçar os desafios de cada um. Vcs tornaram as segundas, quartas e quintas dias melhores!

Agradeço também a minha tia Aurení, pelo apoio financeiro, como pôde, desde o mestrado lá em Recife. Aurení representa o orgulho que sei que paiinho sentiria se pudesse me ver me tornando doutora.

Agradeço também ao meu irmão Arthur, que mesmo diante de diferenças tão crassas de visões de mundo e escolhas de vida, escolheu me amar e me respeitar como sou. Agradeço também à minha cunhada, Amabelle, que além dos abraços mais calorosos, vai me dar Tito, meu sobrinho, que nasce em agosto e se der tudo certo, terá uma tia doutora.

Construir conhecimento, produzir “algo seu” é um processo complexo e desgastante de contínuo apego e desapego. Difícil fazer qualquer pessoa, até as mais próximas, as mais empáticas, até mesmo seus colegas de profissão, entenderem o processo de produção de uma tese. De uma pessoa para outra, muita coisa muda. Mudam as condições de possibilidade para a escrita desse tipo de trabalho. Até você ter a confiança suficiente para se aprofundar em determinada corrente de textos e autores, você já entrou por vários becos e vielas e citações de citações e rodapés e sugestões (interessantíssimas)..., mas que muitas vezes não serão utilizadas. E daí você olha para o calendário, vê os dias correrem e as páginas não se acumularam.

Lembro que da mais bem intencionada das formas, me foi sugerido mudar de tema. Mas isso me incomodava muito porque era pensando a justiça de transição que eu tirava *insights*, pensava a disciplina, suas limitações e pontes. Meus ouvidos ficaram vaidosos no dia que um professor que na época trabalhava com o tema, falou em um simpósio que participei na UERJ que eu estava no caminho de ser uma “expoente da temática aqui no Brasil”. Infelizmente, desse dia, em 2019 adiante, fui desacreditando nisso, mas, de alguma forma, essa frase muitas vezes me tirou do limbo, de um lugar muito, muito obscuro onde a depressão me fez chegar. Um lugar que dizia que eu deveria abandonar o curso e decretar que aquilo não era pra mim: o IRI, a PUC, o doutorado, o Rio, a temática, a pesquisa, a docência, a academia e algumas vezes, a vida.

Eu não tinha muita coisa. Eu tinha noções, percepções, uma lista de textos lidos, mas não conectados. Conectar esse tema e suas nuances te faz uma entusiasta, mas não te faz doutora. Precisei, depois de um dolorido percurso que começou de forma tão empolgante e cheia de sonhos em 2018, chegar ao Kai Michael Kenkel, que leu os meus “rascunhos mestres” e dali me propôs um arcabouço teórico com o qual trabalhar e amalgamar minhas ideias.

A depressão só foi uma parte de mim. Mas não me define, nem definirá. Não deve definir ninguém e nem ser definida por outrem. Dores são absolutas mas, as divida, assim como as alegrias. E terminar essa tese está sendo a maior alegria da minha vida.

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

Resumo

Albuquerque, Maria Alice V.; Kenkel, Kai Michael (orientador). Normas em contestação: Justiça de Transição no Brasil em contexto global. Rio de Janeiro, 2024, 231p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A tese se propõe a responder a seguinte pergunta: como se dá a construção de significados da norma de justiça de transição no Brasil? Partindo do arcabouço conceitual do construtivismo crítico de normas, especialmente da lógica da contestação e do enquadramento da justiça de transição enquanto uma norma complexa e configurada como um agrupamento de normas, argumentamos que os sentidos atribuídos à norma de justiça de transição no Brasil são inerentes às práticas adotadas sobre ela, ou seja, do seu significado-em-uso. A fim de identificar e descrever como se dá a construção dos sentidos da norma de justiça de transição no Brasil, levantamos inicialmente os sentidos da norma de justiça de transição junto à ONU. Essa estratégia serve ao objetivo de determinar o parâmetro de “sentido global” da norma ao qual os sentidos da norma no Brasil se estabelecem à revelia. Uma vez que para determinar o sentido da norma devemos reconhecer o significado-em-uso, estrutura que dá sentido à norma, e esse se revela na prática, adotamos a estratégia praxeográfica sobre a pesquisa. Essa estratégia aponta os “pontos de entrada” das práticas e sugere como investigá-las. Baseados nessa orientação, determinadas manifestações dos atores interessados na norma (stakeholders), a maioria na forma de práticas discursivas, são utilizadas como dados (corpus textual), dos quais extraímos os significados-em-uso através da técnica de análise predicativa de discurso. Essas manifestações são majoritariamente informais (entrevistas, declarações públicas em meios não oficiais, escritos biográficos), mas contamos também com documentos de forma suplementar. A análise aponta para alguns sentidos inéditos no Brasil em relação aos sentidos globais atribuídos a norma. Apontamos que esses novos sentidos emergem de práticas também inovadoras e intensamente atreladas às experiências individuais anteriores dos atores interessados na norma imersos no contexto brasileiro de aplicação da norma de justiça de transição.

Palavras-chave: Normas; Contestação; Significado-em-uso; Justiça de transição; Brasil.

Abstract

Albuquerque, Maria Alice V.; Kenkel, Kai Michael (advisor). Norms in contestation: Transitional Justice in Brazil in a global context. Rio de Janeiro, 2024. 231p. Tese de Doutorado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis aims to answer the following question: How does the construction of meaning of the transitional justice norm occur in Brazil? Starting from the conceptual framework of critical constructivism of norms, especially the logic of contestation and the framing of transitional justice as a complex norm configured as a group of norms, we argue that the meanings attributed to the norm of transitional justice in Brazil are inherent to the practices adopted about it, that is, its meaning-in-use. To identify and describe the meanings of the transitional justice norm in Brazil, we initially raised the meaning of the transitional justice norm within the UN. This strategy serves the objective of determining a “global meaning” parameter to which the meaning in Brazil is established by default. Since to determine the meaning of the norm we must recognize the meaning-in-use, the structure that gives meaning to the norm and is revealed in practice, we adopted the praxeographic strategy on research. This strategy points out the “entry points” of practices and suggests how to investigate them. Based on this orientation, certain manifestations of actors interested in the norm (stakeholders), most in the form of discursive practices, are used as data (textual corpus), from which we extract the meanings-in-use through the predicative discourse analysis technique. These manifestations are mostly informal (interviews, public statements in unofficial media, biographical writings), but we also rely on additional documents. The analysis points to some new meanings in Brazil concerning the global meanings attributed to the standard. We point out that these new meanings emerge from practices that are also innovative and intensely linked to the previous individual experiences of actors interested in the norm immersed in the Brazilian context of application of the transitional justice norm.

Keywords: Norms; Contestation; Meaning-in-use; Transitional Justice; Brazil.

Sumário

1 Introdução	12
2 Conceitos operativo	22
2.1. O caminho até a contestação	24
2.2. A Lógica da <i>Context</i> (ação).....	37
2.3. O Sentido e a Força vêm do Uso: A Contestação em Normas Complexas.....	49
2.4. Recurso Conceitual para Normas Complexas: Os Agrupamentos Normativos .	54
3 Metodologia	65
3.1. A Prática como Matriz Metodológica	67
3.2. Análise Predicativa do Discurso	74
3.3. A Abordagem de Estudo de Caso: Mapeamento das Práticas	79
4. Enquadramentos de Referência da justiça de transição	82
4.1. As Raízes Jurídicas da justiça de transição.....	86
4.2. As Raízes Políticas da Justiça de Transição	98
4.3. A Justiça de Transição como um Norm Cluster	108
4.4. O Significado-em-uso “Global” da Justiça de Transição	116
4.4.1. A busca por um significado global de justiça de transição Análise predicativa de reuniões da ONU: revelando sentidos através de funções semânticas.....	118
4.4.2. Princípios Oretlincher.....	122
4.4.3. The rule of Law and transitional justice.....	122
4.4.4. Guidance note of the secretary-general: United Nations Approach to Transitional Justice.....	127
4.5. Análise predicativa de reuniões da ONU: revelando sentidos através de funções semânticas.....	130
5. A justiça de transição no Brasil e o Brasil na justiça de transição	137
5.1. Da Transição à Anistia	141
5.2. Os Primeiros Movimentos na Direção da justiça de transição.....	160
5.3. Mais Responsabilização, Mais Desafios.....	174
5.3.1. A criação da CNV.....	180
5.3.2 O fenômeno do “comissionismo” no Brasil.....	193
5.4. Significado-em-uso Brasileiro	203
6. Conclusões sintéticas: da prática ao significado	211
7. Referências	218

Introdução

8 de janeiro de 2023 foi um dia que entrou no calendário dos eventos marcantes da república brasileira. Nesse dia, milhares de apoiadores do candidato recém derrotado nas eleições de 2022, Jair Bolsonaro, invadiram a capital federal e depredaram e vandalizaram prédios públicos e as sedes dos poderes da República, o Palácio do Planalto, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (Terrorismo..., 2023). Tanto durante a invasão à Esplanada dos Ministérios, quanto meses antes, os extremistas carregavam faixas pedindo intervenção militar e conclamavam a atuação das Forças Armadas para reverter o resultado da eleição. A justificativa do pedido estava baseada na acusação sem provas de que as eleições teriam sido fraudadas. Para eles, incitados pelas dúvidas levantadas pelo próprio ex-presidente Bolsonaro ao longo do seu mandato e reforçadas nos dias pós eleições, as urnas e o sistema eleitoral brasileiro não eram confiáveis e fariam parte de um grande conchavo em favor do retorno da “esquerda” ao poder (Relembre..., 2023). A tentativa de golpe foi frustrada.

A tentativa de golpe de Estado contra a democracia dialoga com o passado recente do Brasil. A tentativa de golpe do dia 8 de janeiro, em alguma medida, relembra outro golpe, esse sim bem-sucedido, ocorrido em 1964 no Brasil. Esse paralelo pode ser traçado, uma vez que a tomada de poder pelos militares contou com o apoio de boa parte de civis insatisfeitos e temerosos acerca de uma ameaça que lhes foi apresentada como urgente: a de um governo comunista (Victor, 2023; Ceccherini, 2014).

A possibilidade de impunidade para aqueles que atentaram contra as instituições e o regime democrático vigente provocou a memória sobre o passado recente do nosso país (Albuquerque; Castilho, 2024). O 8 de janeiro e seus desdobramentos resgatou o senso de impunidade com o qual se convive até hoje em relação aos crimes cometidos por agentes de Estados durante a Ditadura¹.

¹ Os executores dos atos golpistas eram civis, contudo, a principal operação a esse respeito, denominada *Tempus Veritatis*, divulgou documentos apontam que pelo cinco oficiais gerais (aqueles que ocupam as mais altas patentes das Forças Armadas) teriam participado de um plano que incluía, entre outras medidas, a suspensão do resultado das eleições presidenciais de 2022 e até

O ato chamado “Democracia inabalada”² convocado para marcar um ano da fatídica invasão do Palácio do Planalto, convocou diferentes forças políticas das diferentes casas, poderes e regiões do Brasil (Chaib; Azevedo, 2024). O ato tentou passar a noção de que independentemente dos posicionamentos partidários, a democracia seria pauta transversal e uníssona entre os atores políticos do país.

Assim também o foi o lançamento da Comissão Nacional da Verdade, órgão implementado a partir da aprovação da lei 12528/2011. A aprovação da lei passou pela costura, por parte do governo, do maior número de alianças possíveis, a fim de demonstrar alinhamento em torno da necessidade de ações políticas de “acerto de contas com o passado”. O ato de instauração do instrumento contou com todos os presidentes da Nova República.

A adesão em torno da instauração de uma comissão, contudo, não foi geral. Há os que negam, revisam, justificam e/ou relativizam a participação de indivíduos integrantes das forças de segurança do Estado e legitimam seus posicionamentos a partir da vigência da lei de anistia promulgada em 1979, ainda durante o regime militar.

Embora ainda garanta proteção jurídica e fortaleça o discurso de “mal menor”, os moldes da anistia de 1979 não encontram mais ressonância em âmbito internacional. No seio da chamada justiça de transição, a anistia não é mais um sinônimo de pacificação ou uma ferramenta necessária e suficiente para a busca da paz e reconciliação (Abrão; Torelly, 2012a; 2012b).

Vista com reticência e cautela, as anistias fazem parte do rol de instrumentos tidos como parte do repertório oferecido aos países que conviveram com um passado de regime autoritário ou conflito civil marcados por sistemáticas violações de direitos humanos (Payne; Abrão; Torelly, 2011). Fazem parte do rol de alternativas para lidar com o passado, além das anistias, as comissões da verdade,

a prisão de ministros do Supremo Tribunal Federal. Os cinco são investigados pela Polícia Federal por crimes como tentativa de golpe de Estado e abolição do Estado democrático de direito. Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cz9e4xyd1kwo>; <https://www.estadao.com.br/politica/quem-sao-investigados-policia-federal-tentativa-golpe-de-estado-jair-bolsonaro-veja-nomes-nprp/>; <https://www.estadao.com.br/politica/veja-passo-como-seria-golpe-estado-orquestrado-jair-bolsonaro-aliados-operacao-policia-federal-pf-nprp/>.

² Democracia inabalada também foi o nome dado a campanha promovida pelo em resposta aos atos de vandalismo praticados em 8 de janeiro de 2023 no edifício-sede da Corte. A campanha contou com livro, documentário, vídeos e materiais de divulgação, como cards para redes sociais. Todos disponíveis aqui: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=campanha&pagina=democracia_inabalada.

os tribunais, as medidas de reparação, as reformas administrativas e os tão cobrados julgamentos penais (Reátegui, 2011).

A julgar pelo pertencimento da anistia, das comissões da verdade e das reparações a esse conjunto de mecanismos, o Brasil adere a chamada norma internacional de justiça de transição, construída a partir de reivindicações e movimentos da sociedade civil e de redes de ativismo início dos anos 1980, em paralelo ao amadurecimento das leis do Direito Internacional.

Embora a transição político-institucional tenha ocorrido no final da década de 1980, foi só na metade dos anos 1990 que medidas compensatórias e de reconhecimento das violações por parte do Estado brasileiro – sem individualizar a culpa – tomam forma, a partir das iniciativas da Comissão de Mortos e Desaparecidos. Atuando desde a vigência do Regime Militar, é com a democratização que vítimas e familiares de vítimas tomam a pauta das violações ocorridas no passado como longe de ser resolvida e pressionam para que, sobretudo, a responsabilização criminal individual dos perpetradores, seja colocada no centro do debate político.

Assim, nos termos das normas internacionais, o Brasil só se alinha à justiça de transição a partir dos anos 1990 e só em 2012 implementa um dos principais e mais recomendados mecanismos, uma comissão da verdade. Contudo, a reclamação que ainda ressoa é o não atendimento da responsabilização criminal individual, norma da justiça de transição ancorada no Direito Internacional.

O problema percebido e com o qual a tese se engaja diz respeito a forma como a norma de justiça de transição foi adotada no Brasil, muitos anos após a redemocratização política e sem ter revisado ou anulado, até a data de escrita dessa tese, a anistia política. Como, a justiça de transição enquanto norma internacional coesa ganhou significado no Brasil?

A discussão levada a frente nesse trabalho é impulsionada pelo pano de fundo teórico do construtivismo crítico de normas. Essa agenda “descongela” e “desontologiza” as normas, não tratando-as como última unidade de análise da dinâmica normativa. Em outras palavras, consideram as normas como tendo uma natureza dual: são tanto um fato social estruturante do comportamento e da identidade dos atores sociais, quanto flexíveis, sendo moldadas na interação com esses mesmos atores.

Nesse sentido, essa agenda de pesquisa com a qual a tese se alinha, se concentra na noção de contestação das normas não como uma ação ad hoc, deliberada e investigada a partir da ação de adesão/cumprimento ou não adesão/não cumprimento. A ideia de contestação faz parte do próprio processo de geração da norma. É um processo possibilitado pela constatação da natureza dual da norma. Nesse sentido, as normas não são adaptadas/se adaptam ao contextos, elas são criadas desde seus contextos, a partir do que Wiener (2009) chama de *enacting meaning-in-use*. Basicamente, esse é um mecanismo embutido nas normas e que lhes dá sentido quando colocadas em prática pelos atores locais no contexto de atuação. O sentido da norma será aquele compreendido e utilizado por aqueles interessados na norma.

Assim, o argumento dessa tese trabalha as implicações apontadas pela lógica da contestação na empiria, operacionalizando a noção conceitual de “colocar o significado em prática” no caso da internalização no Brasil. Logo, apontamos que o significado da norma de justiça de transição no Brasil é construído pelas peculiaridades inerentes a colocação em prática dos diferentes mecanismos de jt aqui implementados: a lei de anistia de 1979, os dois programas de reparação (Leis 9140/1995 e Lei 10559/2002) e a Comissão Nacional da Verdade (Lei 12528/2012). tem como ponto de partida o argumento de que como as práticas constroem o sentido da norma a partir da contestação, a norma de justiça tem possivelmente seu sentido construído/moldado pelas práticas do contexto de implementação.

A justiça de transição, assim como outras normas, como a responsabilidade de proteger e a não proliferação nuclear, não é tida como uma norma simples, constituída por um único problema, um valor e um comportamento (Winston, 2018). É considerada uma norma complexa, composta de referências mais e menos institucionalizadas e legalizadas (Cavajalino, Davidovic, 2023).

Nessa toada, consideramos a justiça de transição uma norma complexa formada a partir de um *cluster*³, ou seja, um conjunto de normas independentes, mas com fortes conexões em torno de problemas comuns e referencias normativas. Essa configuração possibilita mais flexibilidade em termos de adesão por parte dos Estados, bem como apresenta quais os limites e constrangimentos para ainda fazer parte daquela “família” de normas e ser compreendo como um cumpridor da norma.

³ Agrupamento. Daqui para frente, chamaremos esse tipo de arranjo pelo seu nome em inglês, *norm cluster* ou de agrupamento normativo.

Em outras palavras, por mais flexível que seja o *cluster*, ele indicará o comportamento que pertence ou o que não pertence àquela “família” de normas.

Considerando que a contestação desse conteúdo da norma ocorre em diferentes níveis de acesso (Wiener, 2014), nos atemos às práticas de validação cultural da norma (*cultural validation*) praticadas no nível do indivíduo e seu grupo. Por isso, trabalharemos junto aos atores interessados na norma (*stakeholders*). Essa esfera aqueles a quem a norma impacta e que estão próximos a elas por meio de suas práticas.

A investigação aqui empreendida tem como objetivo descrever os termos dessa contestação através da investigação do pano de fundo (*background grid*) do *meaning-in-use* da norma de justiça de transição no Brasil. Assim, por um lado, o trabalho joga luz e contribui com o quadro teórico do construtivismo crítico de normas focando especialmente no conceito operativo de contestação. Por outro lado, o trabalho também intenta colaborar com o debates acerca do processo de justiça de transição no Brasil.

Para responder a pergunta de pesquisa supracitada, seguimos um desenho de pesquisa que privilegia o lastreamento de práticas ao longo do processo de justiça de transição no Brasil. Fazemos isso a partir da seleção de entrevistas, depoimentos e documentos que trazem manifestações discursivas a respeito das práticas de justiça de transição. Os discursos – que, em si, são práticas - são avaliados a fim de encontrarmos o que as experiências dos atores estão atribuídas à justiça de transição. Importante sublinhar que, enquanto um *cluster*, toda norma que faz parte do *cluster* é, per se, o próprio *cluster*.

O mapeamento do que possibilitou a construção do significado da justiça de transição no Brasil também nos permite inferir os sentidos atribuídos à norma decorrentes da interpretação e interação dos atores sociais a partir de suas diferentes vivências. Isso é justamente o que Wiener (2009) chama de *meaning-in-use* e, segundo ela, é o que torna o significado da norma “responsável⁴”.

⁴ Wiener (2009) fala em tornar o significado da norma *accountable*. Em tradução literal, *hold accountable* significa responsabilizar alguém pelo que faz e exigir uma razão satisfatória para isso. Logo, para a autora, como a norma não tem um significado único reproduzido em todos os lugares onde é implementada, é possível cobrar pelo significado da norma, uma vez que ele é construído/atribuído por quem a utilizada/é interessado nela, seus *stakeholders* no processo de constestação.

Fazemos isso guiados pela técnica de análise predicativa de discursos que classifica/categoriza um conjunto de predicções atribuídas a determinados sujeitos e objetos dentro de um discurso (Milliken, 1999).

Partindo então do pressuposto que o conteúdo de uma norma não é único e que ele é gerado a partir de sua colocação em prática no contexto e tendo essa introdução como capítulo primeiro segundo capítulo situa os conceitos operativos trabalhados na tese. Faz, um sobrevoo sobre a evolução do conceito de contestação dentro dos estudos de normas. Em seguida, focaliza na lógica da contestação, abordagem desenvolvida por Antje Wiener que entende a a contestação como um processo dinâmico e contínuo e parte inerente à dinâmica normativa. Ela aponta a contestação como uma prática geradora do conteúdo da norma – que não é fixo – e muda no decorrer do tempo e espaço. Dentro dessa lógica, a norma não só se adapta a um conteúdo pré-determinado, ou passa por deliberações para ser escolhida entre outras normas, mas seu conteúdo é constituído na prática do *meaning-in-use*.

A implicação desse entendimento é que o significado das normas não só não é estável, mas é construído em contexto. Assim, a norma vai sendo constituída junto com as práticas sociais do contexto. Wiener (2009; 2014), com isso, não nega que as normas são fatos sociais, mas aponta que, enquanto fatos sociais, não só estruturam o comportamento e as práticas sociais coletivas, mas também derivam seu significado dela.

Esse foco analítico nos leva a procurar metodologias que “make meaning in use accountable” (Wiener, 2014, p.27). Levando em conta que a tese busca acessar e descrever o processo de construção de significado específico à justiça de transição no Brasil em relação a um significado “padrão”, é feito o exame dos documentos das Nações Unidas (ONU) para a justiça de transição e uma análise de discurso de reuniões no do Conselho de Segurança que tinham como temática a justiça de transição e/ou seus contextos de atuação.

A exploração dos documentos serve para nos situar a respeito de qual a definição de justiça de transição usada pela ONU. Para quais contextos a organização se propõe a evocar a norma? Quais as referências com as quais se alinha para se afirmar junto a demanda de como lidar com o passado? Como complemento dessa análise documental, acessamos seis reuniões convocadas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU para identificar um “*meaning-in-use* global” da justiça de transição. A ideia aqui é nos aproximarmos do uso e da

interpretação que fazem os Estados a partir da prática discursiva de seus representantes. Os debates nos ajudam a acessar o pano de fundo que informa o *meaning-in-use* colocado em prática desvelando o significado da norma para aqueles atores.

Em seguida, partindo do argumento que as normas mudam de sentido de um contexto para outro, pela contestação inerente a implementação da norma no contexto que é usada, analisamos documentos, primordialmente não oficiais, que refletem essas interpretações, ou seja, a forma que os atores interessados na norma de justiça de transição a reconhecem.

Além de documentos, buscamos declarações e manifestações discursivas não oficiais dos dois grupos que representam os principais atores interessados na norma, a saber, o grupo formado por vítimas, ativistas e familiares de vítimas de crimes cometidos durante a Ditadura Militar e o grupo formado por integrantes das Forças Armadas.

É importante salientar que o foco da análise não é a comparação entre os dois grupos. A pesquisa tem natureza descritiva e a expectativa é reconhecer peculiaridades de significados decorrente das práticas dos atores interessados na norma aqui no Brasil.

Após esse terceiro capítulo de apresentação da metodologia, argumento e critérios de seleção de caso e fontes, no seu quarto capítulo, a tese faz um sobrevoo pelo conceito e evolução da norma de justiça de transição, bem como apresenta a configuração dessa norma enquanto um agrupamento normativo. Nesse capítulo, a tese também avança para a investigação empírica do significado da norma junto à ONU, descrito como parte do desenho de pesquisa planejado.

Embora o tema do “acerto de contas com o passado” não seja um tema novo, diferentes contextos históricos foram definindo e acrescentando diferentes maneiras de lidar com o passado, mais precisamente em como lidar com as injustiças cometidas nesse passado. Assim, ações como a de responsabilizar líderes autoritários ou reparar vítimas de atos injustos assumiram historicamente uma função básica: a de refundar um novo tempo, um novo regime baseado no Estado de Direito (Gallo; Schallenmüller, 2023). Nesse sentido, um novo governo se legitimaria entre outras coisas, a partir da condenação e rompimento com as bases do governo anterior: de violência e injustiça por parte do Estado.

Nessa toada, a justiça de transição que temos hoje se relaciona historicamente com experiências e contextos extremamente diversos, mas que encontram alguns pontos em comum. Quase todos são exemplos de “transição”, ou seja, se encontravam em um momento/situação de violação de normas, regras e princípios internacionais e lograram superar esse momento. Esse estado anterior do qual os Estados transitam em geral é marcado pela violência sistemática que subjaz a maioria dos regimes autoritários e os conflitos civis.

Embora os dois principais contextos os quais a justiça de transição é evocada sejam o de transição democrática e o de conflitos para a paz, a transição da justiça de transição diz respeito ao estado marcado pela violência, o qual será superado a partir da atuação dos comportamentos abarcados pela jt. Entendendo dessa forma, mesmo democracias consolidadas passam por processos de justiça de transição, considerando contextos históricos de violações de Direitos Humanos ocorridos e ainda não “tratados”.

Logo, podemos dizer que ainda que ligada a experiências seculares, a consolidação da justiça de transição enquanto um paradigma normativo é recente. Suas bases remontam a eventos do pós Segunda Guerra Mundial e ao desenvolvimento de regimes do Direito Internacional, principalmente o de Direitos Humanos, que teve impacto importante no desenvolvimento de um Direito Penal Internacional Teitel (2000; 2003). A emergência da justiça de transição enquanto paradigma normativo também se ancora nas iniciativas de responsabilização após a queda de regimes autoritários principalmente na América Latina e no Leste Europeu, bem como, mais recentemente, na experiência de apuração do passado na África do Sul por meio da Comissão da Verdade e Reconciliação na metade dos anos 1990 (Zunino, 2019).

Assim, tribunais, comissões da verdade, medidas de reparação, reformas administrativas e anistias se impõem como normas a serem adotadas diante de violações de Direitos Humanos ocorridas durante um determinado período do passado em um Estado. Por mais independentes que sejam enquanto comportamentos esperados para atores com dada identidade (Finnemore; Sikkink, 1998), configurando-se, per se, como normas simples (Winston, 2016; 2018), os diferentes mecanismos de justiça de transição atuam dentro de um conjunto: são opções reconhecidas como parte de uma mesma norma, a justiça de transição. Em outras palavras, quando dizemos que em Serra Leoa foi instaurado um Tribunal

Especial híbrido e uma Comissão da Verdade, estamos apontando para o comportamento de justiça de transição com o qual o país se comprometeu no geral, a partir dos comportamentos particulares adotados - a instauração de um tribunal e de uma comissão da verdade.

O quinto capítulo oferece um panorama histórico do caso brasileiro, por meio do qual introduz a análise empírica do caso, descrita como segunda etapa do desenho de pesquisa.

Assim, primeira parte do quinto capítulo apresenta os antecedentes das políticas de justiça de transição no Brasil. Essa contextualização é feita a partir do período conhecido como distensão, que vai de 1974 a 1979, de acordo com a periodização de Codato (2008). Acompanhamos os acontecimentos políticos que deram a tônica da transição brasileira e de suas primeiras medidas referentes ao passado.

Em seguida, para chegarmos ao significado-em-uso no caso brasileiro. Analisamos a biografia do general Villas-Bôas, entrevistas e vídeos de militares como os generais Etchegoyen e Rocha Paiva – figuras vocais nas discussões acerca do passado ditatorial brasileiro. Também integram esse corpo textual entrevistas (do tipo história oral) coletadas no arquivo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da FGV com diversos militares, bem como com vítimas da Ditadura. Além dos discursos, analisamos alguns documentos importantes para compor essa rede de significados. Entre eles estão os números da Revista do Clube Militar disponíveis online na plataforma Camleo e os relatórios das comissões estaduais da verdade de São Paulo e da Paraíba.

A principal motivação para esse capítulo é dar o pano de fundo das interpretações as quais a norma de justiça de transição está sujeita pelos atores interessados e expor as circunstâncias que tonam a experiência brasileira com a justiça de transição peculiar em relação a maioria dos seus vizinhos sul-americanos principalmente.

O sexto capítulo aponta para as conclusões sintéticas a partir do caso. Aponta para qual o papel do global na concepção brasileira em termos de construção do significado da norma.

A despeito do lastro de estudos do ramo jurídico sobre a justiça de transição que dominam a produção sobre o campo no Brasil (Gallo; Schallenmüller, 2023), visamos contribuir primeiro, desde um ponto de vista das Relações Internacionais,

categorizando o processo político de justiça de transição no Brasil junto a uma categoria mais ampla de fenômenos.

2 Conceitos operativos

Normas não são categorias rígidas. As mudanças na interpretação das normas refletem, geralmente, transformações nas comunidades nas quais são aplicadas ao longo do tempo. Nas palavras de Hoffmann (2017, p.6), “são [...] entidades animadas que se fortalecem, enfraquecem e evoluem.⁵”. Essa natureza dinâmica – que remete à flexibilidade das normas - é, entretanto, uma lógica trabalhada só recentemente, nos estudos construtivistas críticos sobre o funcionamento das normas. Esses estudos consideram mais os processos sociais dos quais as normas fazem parte que os efeitos das normas. Entre os interesses desses estudos está a percepção dos indivíduos sobre as normas e como elas se relacionam com outros elementos do contexto social.

Decorre dessa lógica, que o significado das normas é sempre contingencial e resultado das práticas de contestação sobre elas. O presente capítulo versa, nesse sentido, sobre a lógica da contestação e alguns conceitos que decorrem dessa teorização que servem à operacionalização do objetivo dessa pesquisa: identificar e descrever o sentido da norma de justiça de transição no Brasil.

A contestação é apresentada como um princípio inerente à dinâmica normativa e central, sobretudo, para a geração do significado da norma (Wiener, 2014, p.17). O significado da norma é construído, portanto, é estabelecido pela atuação do significado-em-uso (*meaning-in-use*) - estruturas subjacentes a colocação da norma em prática no local onde é cumprida.

Uma das implicações da contestação como princípio orientador é que as normas se difundem e são cumpridas porque têm sentidos diferentes para atores diferentes. Esses sentidos são atribuídos às normas pelas políticas e experiências cotidianas que coexistem com a adoção da norma e sua modificação. Esse sentido atribuído das experiências individuais é o significado-em-uso. Já esse conjunto de experiências cotidianas é o conhecimento implícito, que fornece a base da interpretação das práticas da norma estruturando o significado-em-uso.

Partimos do argumento de que como as práticas constroem o sentido da norma a partir da contestação, a norma de justiça tem possivelmente seu sentido construído/moldado pelas práticas do contexto de implementação.

⁵ they are [...] animated entities that strengthen, weaken, and evolve.

O capítulo parte do pressuposto de que as normas implicam uma qualidade dual: são, ao mesmo tempo, estruturantes e socialmente construídas através da interação num contexto. Isso quer dizer que embora estáveis durante períodos específicos, permanecem flexíveis por definição. Assim, as normas não só definem o comportamento, mas também passam por modificações por meio dessa interação (Wiener, 2007, p. 48).

Decorre dessa lógica que significados normativos gerados e acordados na arena transnacional mudam nessa transferência da arena transnacional para a doméstica. Além disso, a adesão à uma norma não é só o caso de uma simples aceitação e internalização, mas, sobretudo, de sua redefinição.

Enquadramos a justiça de transição como uma norma complexa resultado de uma configuração em *cluster* (agrupamento de normas). Entender a justiça de transição a partir dessa configuração implica dizer que a adoção de comissões da verdade, de anistias, o estabelecimento de responsabilização criminal individual, reparação e de reformas administrativas e de medidas de memorialização são partes de um mesmo comportamento. Em outras palavras, cada uma dessas normas são componentes do mesmo agrupamento.

Logo, partimos do pressuposto da adoção da norma pelo Brasil com seu sentido redefinido pelos atores interessados. Concordando que, uma vez internalizadas, há batalhas sobre o significado das normas, o que queremos saber é qual, então, as nuances de sentido que essa norma tem no Brasil.

Para isso, o capítulo procede da seguinte forma: faz, primeiramente, um sobrevoo pelos diferentes pontos de vista a respeito da noção de contestação.

Depois desse panorama, nos aprofundamos na noção de contestação como conceito chave uma lógica que guia a dinâmica normativa no geral e, em particular, orienta a argumentação desse trabalho, a partir da premissa da natureza dual das normas e sua inerente variabilidade de significados em seu contexto de aplicação.

Como último tópico desse capítulo, introduzimos a noção de agrupamento normativo (*norm cluster*) e explicamos como esse conceito serve de enquadramento para melhor compreendermos a dinâmica da norma internacional de justiça de transição e, especificamente, seu funcionamento no Brasil junto aos atores interessados.

2.1. O caminho até a contestação

É amplamente compartilhada a perspectiva de que as normas importam. Uma agenda de pesquisa sistemática sobre as normas se consolidou ao longo das décadas de 1980 e 1990 em torno do propósito de comprovar que as normas importam (Lantis; Wunderlich, 2018, p. 572; Hoffmann, 2017, p.2; Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p. 4). Em outras palavras, os estudos focaram nos efeitos que as normas internacionais exercem sobre o comportamento dos Estados, caracterizando-as como fatos sociais (Checkel, 1997, p.473; Hoffmann, 2010, p.13).

Katzenstein (1996, p. 370), vê normas como sendo “expectativas coletivas para o comportamento de atores com dada identidade⁶”. Ainda segundo este autor, as normas estão sempre espontaneamente evoluindo enquanto prática social, bem como são “promovidas conscientemente, como estratégias políticas para promover interesses específicos; deliberadamente negociado, como mecanismo de gestão de conflitos; ou como uma combinação, misturando estes três tipos⁷” (Katzenstein 1996, p. 21).

Risse (2000, p.5), sublinha que as normas decorrem de ideias, definindo-as como “ideias socialmente compartilhadas [...] não apenas regulam o comportamento, mas também constituem a identidade dos atores⁸”.

Essas definições se alinham a perspectiva da lógica da adequação. Partindo da ideia de que as normas importam, essa perspectiva surge a fim de entender o que orientava o comportamento dos Estados diante do reconhecimento de que a sociedade internacional passava por uma reconfiguração: de um baixo nível de institucionalização e compartilhamento de expectativas, para um ambiente em que regras, significados compartilhados, práticas e relações são menos centralizadas nos Estados e ganhavam cada vez mais protagonismo (March; Olsen, 1998, pp. 946-947)⁹.

⁶ collective expectations for the proper behavior of actors with a given identity

⁷ consciously promoted, as political strategies to further specific interests; deliberately negotiated, as a mechanism for conflict management; or as a combination, mixing these three types

⁸ socially shared ideas [...] not only regulate behaviour but also constitute the identity of actors

⁹ Por sua vez, essa perspectiva está abarcada pelo “novo institucionalismo”, uma abordagem institucional é aquela que enfatiza o papel das instituições e da institucionalização no entendimento das ações humanas dentro de uma organização, ordem social ou sociedade (March; Olsen, 1998, p.944; 948).

A lógica da adequação diz que as normas não só interferem nas preferências e interesses dos atores¹⁰, mas também as constituem, formando e modificando a identidade do Estado (Wunderlich, 2013, p.21). Assim, atores com identidades comuns, compartilhariam entendimentos sobre o que constitui o comportamento apropriado, fornecendo regras correspondentes e facilitando o acordo e a cooperação mediante interesses conflitantes. Segundo Kratochwill (1989, p.24), as normas servem, portanto, como “regras da estrada”.

Segundo Muller (2013, p.5), a ideia de “eu deveria” (*ought to*) tem a ver com o caráter moral básico das normas. Assim, “devemos pensar em todo comportamento sob a lógica da adequação como tendo inequivocamente um componente moral, seja legalmente codificado ou não¹¹”. Esse senso de dever, seria suficiente para moldar como o ente estatal deveria se comportar, fazendo com que a norma enquanto entendimento intersubjetivo compartilhado, fosse uma reivindicação comportamental suficiente e legítima (Cortell; Davis, 2000, p.69).

A adesão às normas não seria, portanto, consequência simplesmente de incentivos materiais externos¹², mas sim do sentimento de dever, que faz os atores seguirem determinadas prescrições¹³ (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 891).

Segundo Wiener (2007), a lógica da adequação considera tão somente o impacto estrutural das normas sobre o comportamento dos atores, implicando que elas são prescrições de comportamento necessariamente reconhecíveis e, portanto, aplicáveis (Checkel 2001b: 180, 182).

Mesmo que não tratem os interesses e preferências como dados, essa perspectiva “congela” as normas diante dos contextos sociais nos quais serão utilizadas. Ao definirem as normas enquanto fatos sociais estáveis, consideram um

¹⁰ A lógica da adequação contrasta com a lógica das consequências que diz que como os interesses são tidos como dados, as normas seriam tão somente “institutional device[s] to facilitate interaction” (Gehring, 1994, p. 374). Em outras palavras, por essa ótica, tanto as consequências quanto as preferências são presumidas. As últimas são consideradas consistentes, estáveis e exógenas (Florini, 1996, p. 365; March; Olsen, 1998, p.950).

¹¹ we must think of all behavior under the logic of appropriateness as unequivocally having a moral component, whether legally codified or not

¹² Kowert; Legro, (1996) alertam que as pesquisas construtivistas de normas internacionais não suplantam a importância dos fatores materiais, mas jogam luz sobre outros elementos que influenciam o comportamento dos Estados.

¹³ Seguindo os tipos mencionados aqui, Bjorkdahl (2010, p.15) classifica as normas em “constitutivas” e “regulativas”. As primeiras criam novos atores, interesses e categorias de ação. Ao passo que as segundas se subdividem em termos de funções entre aquelas que sugerem (*proscribe*), as que proíbem (*proscribe*) e as que demandam (*order*). No geral, são normas que atuam como padrões que especificam a aplicação adequada de uma identidade já definida e estabelece direitos e obrigações.

debate tão somente sobre o tipo de norma, por exemplo, direitos humanos, padrões ambientais ou direitos das minorias. A contestação do significado de uma norma, por exemplo, entre os criadores da norma e seus designados seguidores, ou entre diferentes grupos de seguidores da norma, ou ao longo do tempo, não é analiticamente considerada (Wiener, 2007, p.50). As normas supostamente saíram do contexto transnacional de geração da norma e estariam prontas para serem implementadas pelos atores com determinada identidade (Wiener, 2007, p. 47- 49; Niemann; Schllinger,2016, p.40).

De acordo com a definição de Katzenstein, as normas seriam, portanto, elementos que aglutinam atores com identidade comum. Nesse sentido, os comportamentos prescritos e proscritos, seguidos e evitados por esses atores são incorporados por determinados grupos (de Estados) que compartilham de valores considerados universalmente.

É nesse interim que o conceito de socialização se destaca dentro dos estudos normativos enquanto um fator chave para se entender o cumprimento das normas. A socialização se refere ao movimento de uma norma de uma comunidade de atores para outra (Risse; Ropp; Sikkink; 1999, p. 5; Checkel, 2001, p.557).

A leitura prevalecente sobre esse processo é a de que os atores são socializados para se adequar a determinada identidade e analiticamente, “criar adesão a uma sociedade onde as compreensões intersubjetivas da sociedade são tidas como certas¹⁴” (Johnston 2001: 494). Em outras palavras, o cumprimento da norma se torna um hábito (Risse; Ropp 1999, p. 237).

Nesse sentido, o processo de socialização leva em conta que a conformidade com a norma depende de deliberação, ocorrida mesmo antes da norma emergir como tal. É o trabalho desempenhado pelos “empreendedores de normas”¹⁵ que enquadram ideias de maneira estratégica afim de circulá-las entre determinados atores (Finnemore; Sikkink, 1998, p.897).

¹⁴ creating membership in a society where the intersubjective understandings of the society become taken for granted

¹⁵ Segundo Wunderlich (2013, p. 31) a origem do conceito de empreendedores de norma advém da Sociologia, a partir da cunhagem do termo “moral entrepreneurship” por Becker (1963, p.147-1976) para designar indivíduos comprometidos com o estabelecimento e execução de regras contra comportamentos desviantes. Finnemore e Sikkink (1998) revitalizam o conceito para os estudos das normas internacionais, atribuindo às ações desses atores um “ideational commitment” e motivações altruístas para promover normas imbuídas dos valores que acreditavam.

O trabalho de transformação de ideias em normas é consolidado dentro do modelo de “ciclo de vida das normas” que explica o processo de emergência das normas internacionais. O papel dos empreendedores se limitaria ao uso de recursos ideacionais e materiais para atividades de iniciação e promoção da norma, até que ela atinja uma massa crítica de aceitação e se difunda (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 901). Esse modelo se baseia em uma socialização linear e unidirecional e o sucesso desse processo seria definido em termos de aceitação ou rejeição da norma pelos seguidores (*norm-followers*) (Risse, 1999, p. 530; Risse, Ropp, Sikkink, 1999, p.13).

Assim, ainda que trabalhem a ideia de transformação ideacional - que as normas surgem a partir da disseminação de ideias¹⁶ e se transformam a fim de se tornarem normas (Hirsh, 2012, p. 812-313) - os estudos centrados na socialização permanecem influenciados por um viés estruturalista que define a norma como entendimento compartilhado estável (Muller, 2013, p. 10). Segundo Wiener (2009, p.179), o foco segue sobre o “poder estruturante das normas e sua influência no comportamento do Estado na política mundial¹⁷” (Wiener, 2008, p.38).

A socialização, em alguma medida, considera que há transformações no caminho desse cumprimento, do âmbito transnacional até o doméstico. Risse; Ropp (1999, p. 237) destacam que a implementação doméstica é percebida como tendo três frentes: negociação e adaptação, discussão e aumento da consciência moral, e institucionalização e habitualização”.

Assim, a contestação e a mudança só estariam disponíveis em fases anteriores à socialização (Risse, Ropp, Sikkink, 1999, p. 5). A possibilidade de contestação e o levantamento de fatores como as diferenças culturais incidiriam mais sobre preferências normativas.

Esse processo, descrito por Wiener (2007, p.52) como “contestação vertical”, é importante para entender o caminho da contestação na medida que leva em consideração que as interpretações dadas às normas são importadas desde

¹⁶ Segundo Ben-Josef Hirsh (2012), questiona a conceitualização de mudança na literatura de normas internacionais. Para a autora, a mudança é conceituada de “no norm to norm or from one norm to another” ou nos efeitos que uma norma causa no comportamento dos Estados e nas estratégias que os atores políticos usam dentro deles. Enquanto as ideias são consideradas como parte da emergência das normas através da introdução operacionalizada pelos empreendedores de normas, elas se manteriam fixas nesse processo. Hirsh (2012, p. 812-814) argumenta que, ao contrário, as ideias são mecanismos causais que facilitam a emergência da norma e esse processo dependeria mais desse conteúdo ideacional, que da própria agência.

¹⁷ structuring power of norms and their influence on state behaviour in world politics

contextos culturais distintos. A bagagem cultural aparece como um importante um fator para as mudanças normativas que a ainda se concentrava na díade aceitação/não aceitação (Risse, 1999, p.530).

Seguindo esse raciocínio, a mudança não parece ser parte da natureza da norma (Muller, 2013, p.12). Essa ideia de socialização como tendo uma única causa, baseada na qualidade estruturante da norma, implica que toda norma será entendida por diferentes atores da mesma maneira uma vez aceita. Assim, “a perspectiva behaviorista contorna a intersubjetividade como uma prática que produz mudanças em todos os atores (e instituições) participantes, assumindo que os novos ‘outros’ que virão serão persuadidos a compartilhar a validade dominante¹⁸” (Wiener, 2007, p.51).

Essa socialização unilateral da norma implica que a interação entre os atores se dá em termos de tornar o cumprimento um hábito, eliminando o processo social do cumprimento de uma norma (Wiener, 2007, p. 51). Assim, somente o descumprimento seria verificável, uma vez que a violação geraria manifestações discursivas (em geral, na forma de justificativas) (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3).

Assim, as normas chegam ao âmbito doméstico prontas, cabendo adaptações dentro do âmbito doméstico para promover uma bem-sucedida socialização. Logo, a norma em si permanece intacta uma vez socializada. A difusão das normas de um contexto doméstico para outro não alteraria seu conteúdo e sentido. Manifestações de contestação, dentro dessa concepção unilateral e estruturante da norma na sua relação com os atores adotantes, significam desvios de conduta, uma perturbação da natureza estável desse fato social estável.

A abertura conceitual em direção à contestação das normas foi oportunizada pela abordagem argumentativa que traz um foco na contestação vertical das normas. Os estudos empíricos baseados nessa abordagem centram-se na deliberação com vista a validar o tipo de norma preferido num contexto transnacional.

No entanto, embora num determinado momento as normas possam ser definidas como estáveis, elas evoluem ao longo do tempo (Klotz 2001: 229). Estão, portanto, sujeitas a alterações.

¹⁸ The behaviourist perspective circumvents intersubjectivity as a practice which produces change in all participating actors (and institutions) by assuming that the new coming ‘others’ will be persuaded to share the dominant validity

Mesmo estudos que, indo contra a perspectiva de que normas são sempre boas e que seu processo de emergência é sempre bem-sucedido, passaram a falar sobre a erosão e a “morte” das normas (Mckeown; 2009, p.11; Panke; Petersohn, 2016, p.3), esse processo nada teria a ver com o conteúdo da norma. Se a norma não é internalizada como definido no âmbito transnacional, isso indicaria a decadência da norma (Sandholtz, 2019, p. 139) e em sequência, sua erosão. Nesse sentido, uma vez socializada, a norma era aceita e não haveria outra dinâmica para além da erosão diante de um repetido comportamento de desrespeito/desacordo com a norma.

A contestação começa a ganhar mais centralidade nos estudos de normas quando há maiores questionamentos a respeito da conformidade das normas (Wiener, 2017a, p.3). Em outras palavras, passam a levantar questionamentos sobre o que acontece com uma norma depois de aceita e introjetada à identidade do Estado?

Questionamentos nessa linha apontam para um cumprimento contestado de normas globais por parte de atores dos quais se esperava um cumprimento irresoluto de normas que são parte de regimes consolidados e formalizadas em regulamentos de organizações internacionais (OIs) (Wiener 2004, p. 195; Wiener, 2014, p.9).

Esses estudos consideravam que sim, poderia haver dissonâncias entre uma norma internacional e o contexto de socialização e que uma norma global só adquire a estabilidade necessária para ser cumprida se chegasse numa combinação cultural (*cultural match*) com as normas locais (Checkel, 1999, p.84). Ou seja, admitiam algum nível de dissonância a respeito do conteúdo da norma uma vez chegada ao âmbito doméstico, mas a contestação nesses casos era vista como uma falta de adequação e iria necessariamente requerer ajustes por meio de ações estratégicas em âmbito doméstico¹⁹ (Checkel, 1997, p.108; Checkel, 2001, p.567).

O trabalho de Acharya (2004, p.239) marca um avanço das investigações a respeito da influência de agentes domésticos e sua agência sobre modificações na norma uma vez socializadas. Ele traz o conceito de localização, que implica que a

¹⁹ Checkel (2001, pp. 559-562) fala que para além da coerção (*social sanctioning*) e de ações calculadas (*strategic social construction*), a adesão e o cumprimento das normas podem ser explicados também pelo aprendizado (*social learning*) e pela deliberação. Nesse caso as ações de adequação à norma não são instrumentais nem fruto de cálculos unilaterais, mas advêm do ambiente social de interação entre os agentes. Ver também: KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, 1998.

aceitação de uma norma passa, primeiramente, pela sua remodelação por instituições e práticas políticas domésticas que modificam a norma à luz de determinada prioridade cognitiva da comunidade (Acharya, 2004, p.241).

No entanto, a contribuição da localização ainda não tornava a contestação um conceito central ligado à modificação (Niemann; Schillinger, 2016, p.40). Contestar uma norma ainda significava não chegar em um equilíbrio sobre o seu conteúdo e não atingir essa estabilidade apontava para uma fragilidade. Em outras palavras, a contestação seguia sendo responsável pela erosão, decadência ou morte da norma (Deitelhoff; Zimmermann; 2018, p.2; Deitelhoff; Zimmermann, 2019, p.11).

Assim, mesmo quando a ambivalência entre normas globais e o cumprimento local passa a ser considerada dentro da dinâmica normativa, a ideia premente é a de que o cumprimento por parte dos seguidores da norma designados é necessariamente relutante e, por isso, uma prática negativa (Wiener, 2009, p.176).

A irrefutabilidade e a não modificação eram consideradas atributos centrais para a dinâmica normativa, especialmente para uma dinâmica normativa de sucesso. A contestação supostamente perturbaria a obrigação normativa e isso, em princípio, levaria a uma considerável redução da aceitação e do cumprimento da norma, um dos principais indicadores de decadência (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3).

Deitelhoff e Zimmermann (2018, p.2) atentam para a natureza dinâmica do próprio processo de decadência. A esse respeito, trazem o conceito de robustez para apontar que mesmo com modificações, uma norma pode seguir gozando de ampla aceitação, inclusive aumentá-la. Essa noção é encapsulada pelo conceito de robustez. Uma norma robusta é aquela que a aceitação acompanha o discurso: “Conceitualizamos a robustez da norma como dependente de ambos. Assim, a robustez é elevada quando uma norma goza de ampla aceitação pelos destinatários da norma e quando as suas reivindicações orientam as ações dos destinatários em geral²⁰” (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3).

As normas diferem em termos do tipo de reivindicações que fazem para cada destinatário, bem como diferem em termos das consequências que uma possível

²⁰ We conceptualize norm robustness as depending on both. Thus, robustness is high when a norm enjoys widespread acceptance by norm addressees and when its claims guide the actions of addressees by and large.

violação gera em cada descumpridor. Nesse sentido, a partir do conceito de robustez, podemos assumir diferentes níveis de cumprimento e aceitação (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3).

A vista disso, enquanto o descumprimento, reinvidicação ou manifestação discursiva de contestação de uma determinada norma pode implicar de fato em sua erosão²¹, para outra norma, essas mesmas ações terão um impacto bem menos significativo. Em suma, não há um único resultado dada a ação de contestar. Nem mesmo o não cumprimento tem uma mesma “aparência” e leva ao mesmo resultado

Assim, não é todo comportamento e/ou questionamento por parte dos destinatários da norma – feito através do discurso – que implica na erosão de uma norma. Deitelhoff e Zimmermann (2018) tratam a contestação como uma ação mais ordinária, um critério para indicar robustez, a depender da dimensão que essa contestação aborde. Assim, a contestação *per se* não é sinal de decadência da norma. Para Deitelhoff e Zimmermann (2018), a contestação define se uma norma é mais ou menos robusta: uma contestação que aborde a dimensão da aplicação da norma incidirá menos sobre a robustez da norma que uma contestação que questione sua validade, (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.1).

Essa noção sobre a contestação a considera uma prática social relativamente comum, uma vez que não é possível prever todas as situações e contextos os quais uma norma será aplicada (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.2).

Para as autoras, falando especificamente da dimensão da aplicação da norma, as modificações provocadas por esse tipo de contestação “pode – em circunstâncias específicas – trazer uma nova compreensão da aplicação da norma (e do comportamento que ela exige das pessoas a quem se aplica)²²” (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.2). Já falando sobre a dimensão de validade, a contestação pode de fato reverberar negativamente sobre a norma levando ao seu enfraquecimento, uma vez que seria uma reivindicação sobre “the basis of normative obligation” (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.2)²³.

²¹ Elas esclarecem também que mudança e erosão da norma não são a mesma coisa. Para elas, “While a norm may have changed when its scope has been widened or diminished, it has only lost robustness when such a change goes hand in hand with decreased acceptance and decreased compliance” (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3).

²² Can – under specific circumstances – bring about a new understanding of the norm’s application (and what behaviour it demands of the people it applies to)

²³ Assim, a tendência de decadência da norma recai nos sobre os casos de contestação da validade justamente porque quanto mais a contestação incide sobre as reivindicações morais, maior é a

Em relação a norma antitortura, nos anos 2000, os EUA lançaram mão do argumento de exceção para casos de “combatentes fora da lei”. Esse tipo de modificação sobre o conteúdo da norma em torno das situações hierarquizando as situações nas quais ela se aplica/não se aplica, prejudica, na realidade, a própria base do compromisso assumido com essa norma, que se propõe universal e inderrogável (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.7).

Particularmente em relação ao exemplo citada da norma antitortura para os EUA, Deitelhoff e Zimmermann (2018, p. 7) fazem uma ponderação interessante sobre a intenção por trás da modificação dessa norma. Nem todo discurso de contestação sobre a aplicação é feito de boa fé. Deitelhoff e Zimmermann (2018, p.7), sublinham que o que parece um adendo ao contexto social de aplicação da norma muitas vezes funciona como “uma estratégia secreta para diluir as normas de forma mais geral²⁴”. Isso acontece seja alargando demais o escopo de uma norma, de forma que ela fique vazia e sem foco, ou restringindo demais o escopo da aplicação. Ainda sobre a norma antitortura pelos EUA²⁵: “podem argumentar que um caso não constitui um ato de tortura porque não foi cometido por um funcionário público, porque querem excluir atos cometidos por mercenários que contrataram²⁶”. Por essa lógica, os atores podem simplesmente mudar o discurso contestatório de aplicação para a validade, caso suas manifestações não produzam nenhum resultado²⁷ (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.8).

probabilidade de a violação a essa norma não chamar atenção. Em outras palavras, seus destinatários deixam de percebê-la como uma obrigação normativa compartilhada. Já nos discursos de contestação à aplicação, são as variabilidades da situação de aplicação que se destacam. Nesse sentido, podem ser entendidos como discursos de negociação. Todavia, diferente do procedimento de priorização, feito pelos discursos de contestação da validade, a negociação sobre quais normas devem ser priorizadas, quando várias se aplicam a uma mesma situação, é feita sem a intenção de tornar qualquer hierarquização permanente (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.7).

²⁴ A back-door strategy for watering down norms more generally

²⁵ Para saber mais sobre a contestação sobre a norma de tortura, ver: BARNES, Jamal. The ‘War on Terror’ and the Battle for the Definition of Torture. *International Relations*, v. 30, n. 1, p. 102-124, 2016.; Keating, Vincent Charles. Contesting the international illegitimacy of torture: the Bush administration's failure to legitimate its preferences within international society. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 16, n. 1, p. 1-27, 2014.

²⁶ They might argue that a case does not constitute an act of torture because it was not committed by a public official, because they want to exclude acts by mercenaries they have hired

²⁷ Uma mudança da contestação sobre a aplicação para a contestação sobre a validade é observada no próprio exemplo da norma de banimento da caça às baleias. A contestação que começou questionando o caráter da caça “não comercial” e, assim, a adequação dessas normas para situações específicas, se tornou, ao longo dos anos 1980 até os anos 2000 uma questão de moralidade quando grupos de da sociedade civil em defesa do meio ambiente, passaram a reivindicar a proteção dos animais como diretriz da Comissão Internacional das Baleias.

Outra ponderação sobre a ação de contestar, levantada por Deitelhoff e Zimmermann (2018), é quando essa ação se torna contínua a respeito de quais casos e contextos que evocam a norma. Para as autoras, a repetição dessa ação pode prejudicar a construção de consensos e compromissos entre seus destinatários.

Deitelhoff e Zimmermann (2018, p.8) resumem que na maioria das vezes a contestação da aplicação tem como resultado mais adesão à norma. Esses discursos atualizam as reivindicações de uma norma, fazem outros atores engajarem na deliberação sobre as reivindicações e pode ter efeitos positivos inclusive sobre o significado da norma, tornando mais específico o(s) contexto(s) que devem ser aplicada. Todavia, esse resultado não pode ser previsto. Como ressalta Wiener (2008, p.39):

o desafio para a investigação sobre o cumprimento das normas consiste em como avaliar a contestação como um processo conflituoso e, portanto, um problema potencial, por um lado, e como uma possibilidade de aumentar o reconhecimento social e, em última análise, a legitimidade de um acordo internacional, por outro. Ambos os aspectos vêm à tona quando as normas são contestadas²⁸

Assim, as normas nunca não são dadas. Desde o seu surgimento e estabelecimento, a dinâmica normativa é marcada por disputas de interpretação e negociações que podem resultar em novas normas ou novas interpretações sobre antigas normas (Hirsh, 2012, p. 812-813; Kowert; Legro, 1996, p. 474-475). Wiener (2009, p.177) sublinha que “sabemos menos sobre o impacto potencialmente conflitante da interpretação divergente das normas. [...] o significado real [desta] norma pode diferir nos contextos reais de implementação da norma²⁹” (Wiener, 2009, p.177).

Pensando no impacto que a contestação enquanto uma ação de modificação da norma pode gerar, Lantis e Wunderlich (2018) chamam atenção para o conceito de resiliência. O conceito se preocupa com os impactos da contestação sobre elas. Lantis e Wunderlich (2018, p. 2) partem do seguinte questionamento para lançar o conceito: “Por que algumas normas perduram independentemente da contestação, enquanto outras não?³⁰”.

²⁸ The challenge for research on compliance with norms consists of how to assess contestation as both a conflictive process and hence a potential problem, on the one hand, and as a possibility to enhance social recognition and ultimately the legitimacy of an international agreement, on the other. Both aspects come to the fore once norms are contested

²⁹ We know less about the potentially conflictive impact of divergent interpretations of norms. [...] the actual meaning of [this] norm may differ in the actual contexts of norm implementation.

³⁰ Why do some norms endure regardless of contestation, while others do not?

O conceito de resiliência chama atenção para a necessidade de olhar para a norma como parte de agrupamentos alinhados e sinérgicos mais abrangentes chamados *norm clusters*.

O conceito de resiliência advém de diferentes áreas do conhecimento e geralmente significa “a capacidade dos sistemas de se recuperarem ou se ajustarem aos desafios (externos), mantendo ao mesmo tempo funções essenciais³¹” (Lantis; Wunderlich, 2018, p.8). Partindo do conceito de resiliência, as normas trabalhariam embutidas em agrupamentos (*clusters*) essa configuração seria essencial para sua sobrevivência e plena atividade, uma vez que é ela que mitiga o impacto que a contestação pode ter sobre as normas.

Seguindo o modelo da resiliência, uma norma individual seguiria protegida e fortalecida na medida que sua reivindicação normativa básica permanece tenaz no seu núcleo, onde estão expostos os *garus* de validade e facticidade (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.1). Nesse sentido, podemos apontar que a noção de resiliência é relacional. Ela não trata a norma como um elemento isolado e individual, mas é parte de um sistema que, em conjunto, consegue articular melhor as noções de estabilidade e mudança/adaptação que fazem parte da natureza da norma.

Assim, nos concentrando, por ora, tão somente na ideia de resiliência, ela sintetiza a característica geral dos agrupamentos de normas de resistir a práticas de contestação. Ela reflete o funcionamento dos sistemas adaptativos desses agrupamentos para lidar com desafios às normas. Nesse interim, uma norma será mais ou menos resiliente a depender de dois atributos, inerentes aos agrupamentos normativos: sua coesão e sinergia temática e seu nível de institucionalização e legalização³² (Lantis; Wunderlich, 2018, p.577).

O primeiro atributo, a coesão e ligação temática é apoiado pela teoria de regimes. Os regimes vão indicar que “a força de um regime aumenta quanto mais

³¹ The ability of systems to recover from or adjust to (external) challenges while retaining essential functions.

³² Segundo Orchard (2020, p.12), a institucionalização é um processo que se refere a maneira como as normas emergem a nível internacional e são espelhadas no direito internacional e nas organizações internacionais. Apontam a assinatura e a ratificação de tratados pelos estados como um importante sinal de institucionalização. De maneira semelhante, a legalização diz respeito ao processo pelo qual as normas são trazidas para dentro de tratados específicos (Orchard, 2020, p.32). Segundo Simmons (2009, p. 5), a legalização é uma das maneiras mais sérias de sinalizar uma intenção.

estreitas forem as ligações entre normas e princípios singulares³³” (Lantis; Wunderlich, 2018, p.578). Geralmente as normas estão embutidas ou são gestadas juntas em amplos complexos institucionais, ligados formalmente (definidas em documentos fundadores de organizações) ou informalmente, através de instituições, acordos e práticas. Essa coesão e união criada estrategicamente – que revela tanto padrões e comprometimentos da norma durante seu desenvolvimento, bem como conexões valorativas em uma mesma área temática - formam o que Lantis e Wunderlich (2018, p.579) chamam de “atração gravitacional” (*gravitational pull*).

A atração entre normas reflete a sinergia de crenças e valores entre normas de um mesmo *cluster* e é evidenciada em conexões discursivas, por exemplo, em conferências e documentos de organizações e governos (Lantis; Wunderlich, 2018, p.579). É, portanto, a natureza interligada das normas individuais que mantem a funcionalidade dos agrupamentos. Quanto mais esse entrelaçamento entre normas é institucionalizado e legalizado mais resistente ela é contra os desafios da contestação, amortecendo os impactos negativos do não cumprimento e definindo e limitando argumentos ilegítimos, por exemplo.

A consolidação de uma norma em geral é acompanhada do patrocínio e envolvimento de instituições internacionais. Nesses contextos, as instituições funcionam como administradoras das normas em agrupamento, constituindo fóruns, bons ofícios e redes (*networks*). Esses mecanismos promovem eventualmente a cooperação para determinado tema. Contudo, também constituem espaços de contestação, *a priori*, uma contestação regular que ajuda a domar resultados potencialmente conflituosos (Wiener, 2014, pp. 3; 14; 36). Lantis e Wunderlich (2018, p. 579), complementam dizendo que “além de servirem como locais de contestação, fornecem procedimentos de discurso e práticas padronizadas que permitem a contestação e ainda ajudam a restringir o seu impacto potencial nos acordos institucionais³⁴”. Ou seja, promovem o engajamento das partes interessadas na norma arrefecendo, assim, a possibilidade de “morte” da norma

Ainda, Lantis e Wunderlich (2018, p.579) apontam para normas que ficam conectadas às instituições para fins de monitoramento e verificação. Essas normas

³³ The strength of a regime increases the closer the linkages between singular norms and principles.

³⁴ Besides serving as sites of contestation, they provide procedures of discourse and standardised practices that both enable contestation and yet help to constrain its potential impact on institutional agreements.

são bem-sucedidas na identificação e superação de desafios a sua atuação na medida em que têm seu núcleo insulado/protegido contra questões de validade ou legitimidade pela instituição (Lantis; Wunderlich, 2018, p. 579).

O modelo da resiliência ainda aponta que o nível de resiliência aumenta quanto mais o agrupamento está fundamentado no Direito Internacional. Em alguns casos, isso acontece termos formais e o agrupamento é instituído em regras legais internacionais. Em outros, o agrupamento é estabelecido em obrigações subjetivas, que conseguem vincular um Estado a lei em questão tornando as normas guias do comportamento do Estado (Lantis; Wunderlich, 2018, p.579).

Em suma, “o impacto dos desafios é mitigado por instituições, regras, procedimentos e processos de tomada de decisão que permitem uma evolução de perspectivas em vez de uma simples derrota ou rejeição de contra-argumentos³⁵” (Lantis; Wunderlich, 2018, p. 579).

Tanto a noção de robustez quanto a de resiliência, portanto, introjetam a contestação como uma atividade social que não determina o futuro da norma. Enquanto trazem a contestação como uma atividade que, de fato, impacta as normas, os seus efeitos não são necessariamente ruins, levando ao fim da norma. Ao contrário, podem tornar as normas mais robustas ou resilientes a depender do tipo de contestação, e de algumas características da própria norma dentro da arquitetura normativa na qual ela está imersa. Nesse sentido, mais que uma atividade *ad hoc* que pode acometer as normas, a contestação é vital e constitutiva da dinâmica normativa quando falamos de seu sentido/significado.

Compreendendo a contestação como a deliberação sobre os significados das normas, “[pode] ser necessário produzir legitimidade na medida em que os discursos contestatórios abrem caminho para processos de compreensão, de criação conjunta de significado, que darão legitimidade sociocultural e poder às normas³⁶” (Wiener, 2014, p.30).

Como aprofundaremos no tópico seguinte, quando a natureza estrutural da norma não é o foco e passa-se a considerar também sua flexibilidade, a sua

³⁵The impact of challenges is mitigated by institutions, rules, procedures, and decision-making processes that allow an evolution of perspectives rather than simple defeat or rejection of counterarguments.

³⁶ [It] may be necessary to produce legitimacy insofar as contestatory discourses open the way for processes of understanding, of joint meaning creation, which will lend sociocultural legitimacy and power to norms.

contingência e indeterminação condicionam as normas como um fenômeno em constante fluxo e dinamismo (Wunderlich, 2013, p.26). Assim, à revelia de uma concepção única sobre a natureza da norma, quando o conceito de contestação considera a natureza dual da norma, ele deixa de ser um processo isolado, *ad hoc*, sinônimo de ruína e de – necessariamente - descumprimento normativo. Ao contrário, o dinamismo assumido a partir dessa concepção fazem as normas “[...] nascerem de novo todos os dias à medida que os atores os instanciam através de suas crenças e ações³⁷” (Hoffmann, 2010, p. 5419; Wiener, 2017a, p. 5). A ideia é de que mesmo atores com identidade compartilhada podem ter pontos de vistas distintos sobre prescrições, proibições e permissões contidas em uma norma sem necessariamente isso ser sinônimo de arbitrariedade (Wunderlich, 2013, p. 26).

No fundo, a literatura de normas mesmo quando passou a considerar a possibilidade de mudança e contestação sobre as normas, negligenciou a possibilidade de a adoção de uma norma internacional não produzir simplesmente cumprimento ou não cumprimento, mas inaugurar uma nova fase de batalha sobre a norma (Kersbergen; Verbeek, 2007, p. 222). Essas elaborações partem da assunção de que as normas ainda são “entidades contínuas” (Finnemore; Sikkink, 1998, p.892), logo, são formuladas de maneira mais ou menos precisa.

Na próxima sessão partimos para a acepção contrária e em alinhamento com a lógica da contestação: as normas não têm um único sentido, não são claras e não são entendidas pelos atores da mesma forma e isso faz parte da sua natureza. Na verdade, é o que permite sua geração. Faz parte da lógica da contestação a norma só ganhar sentido na prática, com a interpretação dos indivíduos que a utilizam.

2.2. A Lógica da *Context*(ação)

Essa compreensão dinâmica sobre a contestação é possível quando partimos da noção de que as normas têm uma natureza vaga e ambivalente. Contudo, isso não significa que não estruturam/orientam o comportamento dos indivíduos que a manejam. Essa assunção não é um contrassenso pois as normas são tão estruturais quanto flexíveis (Wiener, 2007, p.49; Wiener; Puetter, 2009, p.4).

³⁷ Born anew everyday as actors instantiate them through their beliefs and actions.

A partir dessa premissa, a contestação passa a ser compreendida como uma prática inerente à natureza normativa (Wiener, 2017a, p. 4-5). Como aponta Liese (2009, p. 37; cf. Kersbergen; Verbeek, 2007), ela ocorre mesmo após a aceitação formal da norma no contexto de aplicação. Liese (2009, p.38) aponta, inclusive, que o texto formal que institui a norma internamente e muitas vezes adapta as estruturas institucionais domésticas à validade da norma, não necessariamente reflete o significado da norma junto aos atores recebedores interessados e impactados pela norma.

São então as vivências locais de indivíduos e grupos que são consideradas como fatores que influem decisivamente sobre os significados das normas conforme são colocadas em prática (*enacting meaning-in-use*). Nesse sentido, cada norma traria consigo seus significados-em-uso, propriedades que dão sentido a norma. Em outras palavras, é a forma que são interpretadas e aplicadas em situações específicas por aqueles atores interessados nela (Birdsall, 2016, p. 178)

Uma vez que as normas carregam significados-em-uso, ela só entra em ação outra vez quando é novamente contestada e essa prática volta a ocorrer, dessa vez, em um novo contexto, implicando em uma nova interpretação (Wiener, 2009, p.176). Assim, as mudanças no significado da norma são esperadas, porque dependem da sua utilização pelos atores interessados. Assim, não faz sentido ter na contestação um fenômeno de implicações pressupostas. O fenômeno é uma prática inerente a dinâmica normativa, da qual a norma depende para ter sentido. A contestação é a execução da interpretação da norma.

Em outras palavras, a contestação é um princípio intrínseco da dinâmica normativa (Wiener, 2009, p. 176; Wiener, 2014, p.25) e se baseia em conhecimento e recursos anteriores às negociações feitas no âmbito internacional. São das experiências individuais e da utilização da norma em contextos familiares aos usuários que emergem as interpretações sobre o que a norma é, portanto, seu significado. A partir desse raciocínio, a contestação não tem como *telos* o congelamento/estabilização do conteúdo normativo. Um conteúdo normativo não se torna ação automaticamente, mas requer interpretação para ser convertido em comportamento concreto (Wiener, 2008). Como sintetiza Krook e True (2012,

p.105), “é precisamente a qualidade ambígua das normas que permite que as normas sejam difundidas globalmente³⁸”.

A premissa da dualidade da natureza da norma e da contestação como prática intrínseca a dinâmica normativa implica em mudanças na forma de pesquisar as normas internacionais. As normas deixam de somente estruturar o comportamento e passam a ser compreendidas como unidades observáveis que evoluem junto com a interação social (Wiener, 2007, p. 55). Dessa maneira, não só a implementação da norma em termos formais importa, mas sobretudo sua ressonância entre as partes interessadas na norma.

Assim, a contestação enquanto orientação analítica, ao entender que os significados das normas estão inexoravelmente ligados ao contexto social e que evoluem em relação a ele, denota que as normas tanto acumulam quanto transportam esses significados (Wiener, 2009, p176). Isso implica que a contestação é uma prática contínua, desafiando a noção que a caracterizava como uma prática que necessariamente visava a estabilização.

Segundo Wiener (2014, p. 3), a contestação enquanto lógica versa sobre “como a contestação funciona como uma prática que corrige criticamente diferentes tipos de normas nas relações internacionais³⁹”. Diferente das considerações construtivistas guiadas pela lógica da adequação e seu interesse no cumprimento de normas, pesquisas construtivistas críticas tomam a contestação como um indicador de diferentes condições antecedentes (*background conditions*), (2009, p.191)

A condição das normas como contestadas é um princípio (*contentedness*) que se autoorganiza, refletindo “o acordo global de que, em princípio, as normas, regras e princípios de governação são contestados e que, portanto, requerem contestação regular para funcionarem⁴⁰” (Wiener, 2014, p.3).

A contestação passa a ser considerada “a social activity with normative power that involves discursive and critical engagement with norms of governance whether voice or voiceless⁴¹” (Wiener, 2014, p. viii). Ela envolve

³⁸ It's precisely the ambiguous quality of norms that enables norms to be diffused globally.

³⁹ How contestation works as a practice that critically redresses different types of norms in international relations.

⁴⁰ The global agreement that, in principle, the norms, rules and principles of governance are contested and that they therefore require regular contestation in order to work.

⁴¹ Esse procedimento crítico “procura desenvolver uma ligação substancial entre as questões do tipo “é” e “deveria ser” da governança global”. Ver: Wiener, Antje. 2017a. A Theory of

um interesse em manter ou alterar o status quo, seja através de reivindicações dos atores da sociedade civil, da rejeição de critérios de conformidade nas negociações internacionais, da recusa de implementar normas no terreno, da contestação espontânea ou do debate de interpretações alternativas das normas⁴² (Wiener, 2014, p.2).

Quanto entendemos a contestação como uma prática contínua, enfatizamos o seu poder gerador de norma que envolve a re utilização da estrutura normativa de significado-em-uso a qualquer tempo e, de maneira geral, coloca as relações internacionais como “interações que mobilizam a experiência de fundo sociocultural individual e, assim, re-/representam a estrutura normativa do significado em uso⁴³ (Wiener, 2014, p. vii-viii)⁴⁴. O significado-em-uso, especificamente, se refere aos diferentes significados inerentes as interações vivenciadas pela norma a partir da sua colocação em prática e que mudam ligeiramente o conteúdo/sentido da norma de acordo com o contexto (Wiener, 2008, p.63).

Dentro da sua teoria, Wiener reivindica um maior acesso à contestação da norma por parte dos seus destinatários⁴⁵ para que essa seja considerada legítima (Wiener, 2014, p.16). Esses destinatários, no entanto, não são as instituições do Estado que formalizam a internalização e implementação da norma.

A categoria destinatários/interessados/usuários da norma (*stakeholders*) será utilizada aqui para se referir aqueles “que reivindicam um interesse legítimo em uma política⁴⁶” (Wiener, 2014, p.3). E, enquanto uma parte interessada, podem ser considerados atores de contestação mais proativa – a despeito de uma contestação reativa.

Contestation – A Concise Summary of Its Argument and Concepts, Polity, Special Issue 'A Theory of Contestation'.

⁴² An interest in either maintaining or changing the status quo whether through civil society actors' claims-making, the rejection of compliance criteria in international negotiations, the refusal to implement norms on the ground, spontaneous contestation or debating alternative interpretations of norms.

⁴³ Interactions that mobilise individual sociocultural background experience and thereby re-/enact the normative structure of meaning-in-use.

⁴⁴ Wiener (2014) baseia seu enquadramento teórico em três assunções das quais derivam as principais ferramentas úteis para a pesquisa empírica sobre contestação de normas (Leander, 2008, apud Wiener, 2014, p. 2): As premissas da normatividade e da diversidade e o cosmopolitismo cultural.

⁴⁵ “Partes interessadas na norma”, “usuários da norma”, “destinatários” ou “recebedores de norma” são os termos usados para nos referirmos ao conceito de *stakeholders* (Wiener, 2014). Os termos “partes interessadas”, “destinatários” e “recebedores” acolhem uma noção mais ampla, de grupo, onde entre a norma e o indivíduo há algum tipo de mediação. Já quando falamos de usuário, falamos mais com referência ao indivíduo.

⁴⁶ Who claim a legitimate interest in a policy.

Resumindo a linha de raciocínio do princípio da contestação como orientação analítica, temos até aqui que

ao conceituar a prática social da contestação como indicativa e necessária para estabelecer e manter a legitimidade na governança global, a teoria da contestação propõe uma nova maneira de inter-relacionar a prática da contestação com o princípio da contestação⁴⁷.

A fim de relacionar prática e princípio da contestação, os princípios organizadores são colocados no centro da agenda de pesquisas críticas empíricas, pois, são importantes evidências das circunstâncias contingentes de alguns setores da governança global dos quais essas normas derivam, como Direitos Humanos e Meio Ambiente (Wiener, 2007, p.51; Wiener, 2014, p.10). Os princípios organizadores, assim, significam um espaço onde aquilo que é normativo sobre uma norma é negociado. Os princípios organizadores devem ser plenamente contestáveis tanto para indicar potenciais lacunas quanto para superá-las. Essa superação se baseia na aplicação do princípio da contestação, que fundamenta o apelo por igualdade de acesso à contestação regular para todas as partes interessadas envolvidas (Wiener, 2014, p.4).

Os princípios organizadores fazem parte de uma funcional tipologia de normas que considera como elas atuam no mundo político (Wiener, 2017a, p. 7-8). Visto isso, as normas são divididas entre as normas fundamentais – as principais normas constitucionais em contextos domésticos (Wiener, 2009, p. 184) que geralmente tem uma qualidade universalizante e expressa o que é que deve ser seguido em termos de práticas organizacionais entre os Estados. Esse conteúdo é marcado por implicações morais e é estabelecido geralmente junto a tratados e acordos formais dentro do Direito Internacional (como a Carta das Nações Unidas).

A contrapartida desse amplo espaço de implicações morais é um baixo nível de especificação (Wiener, 2017, p.8-9). Portanto, essas normas que reivindicam ser universais são as mais contestadas, uma vez, como já vimos, não há normas com entendimento universal, já que faz parte da sua natureza serem flexíveis e contestadas.

Por outro lado, as normas entendidas como padrões e regulações, são de pouca possibilidade de negociação, pois implicam em orientações específicas para

⁴⁷ By conceptualising the social practice of contestation as both indicative and required in order to establish and maintain legitimacy in global governance the theory of contestation proposes a novel way of interrelating the practice of contestation with the principle of contestedness.

a implementação da norma por seus próprios destinatários que estão no nível global da sociedade global (Wiener, 2017a, p.8). Por outro lado, contam com um fraco conteúdo moral e podem ser ilustradas por ações como “padrões de emissão que impliquem percentagens específicas, quotas de pesca ou detalhes eleitorais⁴⁸” (Wiener, 2017a, p.9). Expressam, portanto, atribuições mais técnicas da norma, o que não quer dizer que não sejam “contestáveis”, uma vez que podem ser as ações executoras de mais de uma norma.

E, finalmente, entre esses dois níveis, estão os acima citados princípios organizadores. Os princípios organizadores estão, assim, em relação às normas fundamentais, mais próximos e ligados às partes interessadas, em termos de compreensão do conteúdo (Wiener, 2017a, p. 9). Assim, além de derivarem da prática, não estando sua constituição dependente de validações formais de instancias estatais⁴⁹ “representa contestação latente (ou seja, todos os encontros internacionais carregam o potencial de conflito de significados em uso)⁵⁰” (Wiener, 2017a, p.5)

Sobre os princípios organizadores, Wiener (2017a, p.9) resume e acrescenta que:

Ou seja, embora a norma fundamental da sustentabilidade possa ser respeitada como uma norma tida como certa e que goza de amplo reconhecimento social, a sua implementação requer uma variedade de ações de acompanhamento [...]. O sucesso destas medidas de acompanhamento depende do contexto sócio cultural em que são implementados. Eles [princípios organizadores], portanto, acrescentam contingência à forma como qualquer norma fundamental funciona nas relações internacionais⁵¹⁵².

⁴⁸ Emission standards entailing specific percentages, fishing quotas, or electoral details.

⁴⁹ Aqui Wiener se refere a prática de “border crossing”, por sua vez, derivada da ontologia da diversidade, um dos pilares que sustentam a Teoria da Contestação. Ver: Wiener, Antje. A theory of contestation—A concise summary of its argument and concepts. *Polity*, v. 49, n. 1, p. 109-125, 2017a, p. 112

⁵⁰ It represents latent contestation (i.e., all inter-national encounters bear the potential of clashing meanings-in-use).

⁵¹ That is, while the fundamental norm of sustainability may be adhered to as a taken-for-granted norm that enjoys wide social recognition, its implementation requires a variety of flanking actions.[...] The success of these flanking measures depends on the socio-cultural contexts in which they are implemented. They [organizing principles] therefore add contingency to the way any fundamental norm works in inter-national relations.

⁵² Relações inter-nacionais são entendidas como relações entre atores com diferentes contextos culturais e se opõe ao espaço das relações internacionais entendidas como relações entre atores que representam diferentes governos e interesses políticos. Wiener (2014, p. 3) sublinha: “inter-national relations also need to be understood as inter-cultural relations.

No caso da de justiça de transição, ela é uma norma derivada de normas fundamentais do Direito Internacional consideradas imperativas (*jus cogens*⁵³) – aquelas que não permitem exceções ou desvios através de qualquer outra lei internacional (Birdsall, 2016, p. 179): normas do Direito Humanitário e dos Direitos Humanos. Contudo, se já existiam as Convenções de Genebra de 1949 e tratados e convenções importantes com ampla adesão em termos de números de signatários, o que explica a emergência da norma de justiça de transição enquanto um conjunto normativo ligado as normas fundamentais, mas distinto?

O surgimento da justiça de transição responde justamente a questões jurídicas, morais e institucionais distintas dentro do contexto normativo mais amplo dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário (Posner; Vermuele, 2004, p. 762). Em outras palavras, a justiça de transição é apontada como uma reação, no rescaldo da popularidade da temática dos Direitos Humanos ao largo dos anos 1990, aos desafios práticos enfrentados por ativistas de direitos humanos em países que enfrentaram regimes autoritários e às questões sobre a responsabilização de indivíduos em cenários de guerras civis, principalmente os de alto escalão (Posner; Vermuele, 2004, p. 762; Arthur, 2009, pp. 321-322). Assim, embora as normas fundamentais de Direitos Humanos e Direito Humanitário ofereçam enquadramento e embasamento apelativo (Wiener; Puetter, 2009, p.3) para a norma de justiça de transição, foi a contestação das primeiras e a interação entre atores interessados e impactados pela norma na prática que deu origem e sedimentou a necessidade de um novo conjunto de entendimentos compartilhados.

Como coloca Birdsall (2016, p.176), “o Direito Internacional tornou-se o quadro de referência que estabelece a legitimidade para os encontros internacionais, mas, paradoxalmente e ao mesmo tempo, o próprio direito internacional tornou-se cada vez mais contestado⁵⁴”. Essa contestação em cima de normas geralmente regulativas – como a proibição da tortura – serviu, no geral, para resolver e/ou

⁵³ Também chamadas de normas peremptórias, elas estão definidas no artigo 53 da Convenção de Viena da seguinte forma: “a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character”. BARNES, Jamal. The ‘war on terror’ and the battle for the definition of torture. *International Relations*, v. 30, n. 1, 2016, nota de rodapé 1.

⁵⁴ International law has become the reference frame that establishes legitimacy for international encounters, but paradoxically and at the same time international law itself has become increasingly contested.

contornar alguns desafios e questionamentos que surgiam quando as normas fundamentais eram chamadas para entrar em ação em âmbito doméstico.

Os princípios organizadores podem ser entendidos como “medidas de acompanhamento”. Como questiona Wiener (2017, p.7), “[...] dada a contestação da diversidade cultural e a latência relacionada em relação às medidas de acompanhamento locais que são necessárias para implementar normas e valores universais, a validade das normas fundamentais pode ser tomada como certa?⁵⁵” A reivindicação de universalidade de princípios fundamentais, como os Direitos Humanos, é verdadeira, porém, para espaços específicos, como as organizações internacionais, ou seja, para os estados membros das Nações Unidas regidos pela sua carta base. Naquele contexto, todos partilham um elevado grau de substância moral com implicações mais amplas para a teoria e a prática, mas com um baixo grau de especificação. Este último implica que a compreensão da norma fica dependente de normas adjacentes que devem ser implementadas por “ações de acompanhamento” (Wiener, 2017, p. 7-9).

Assim, os efeitos das normas fundamentais são realizados, na prática, por uma série de medidas que decorrem da interpretação dos indivíduos que estão próximos do contexto de aplicação. Ou seja, embora a norma fundamental [da sustentabilidade] possa ser respeitada como uma norma tida que goza de amplo reconhecimento social, a sua implementação requer uma variedade de ações e seu sucesso depende dos contextos socioculturais em que são implementadas (Wiener, 2017, p.90).

Enquanto uma norma fundamental de Direitos Humanos como as estabelecidas na Declaração Universal de Direitos Humanos⁵⁶ sublinham a liberdade de pensamento, consciência religião e expressão⁵⁷, não há nada que aponte para o que deve ser feito com pessoas que, por exemplo, perderam seus empregos por expressarem discordância com o regime político vigente. A princípio, as violações de Direitos Humanos que fazem parte dos problemas da justiça de

⁵⁵ [...] given contestation the cultural diversity and the related latency of vis-à-vis the local flanking measures that are required to implement universal norms and values, can the validity of fundamental norms be taken for granted?

⁵⁶ Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.

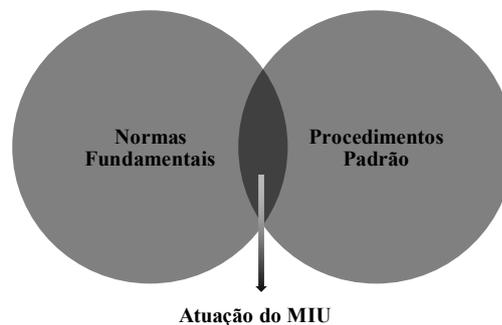
⁵⁷ Artigos 18 e 19 respectivamente. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

transição (Winston, 2017) não são explicitadas. Como a institucionalização da norma de jt só estabeleceu que a jt diz respeito à graves e sistemáticas violações de Direitos Humanos, de pronto foram incluídos nesse rol os direitos de integridade física (Sikkink, 2011, pp. 16, 180-181) que estão sob os auspícios do Direito Humanitário e dos Direitos Humanos⁵⁸. Com o tempo, novas reivindicações sobre o rol de violações salvaguardadas pela justiça de transição incluíram as reparações pecuniárias e simbólicas e medidas de investigação e esclarecimento público da verdade.

Assim, em termos analíticos, os princípios organizadores constituem um nível normativo intermediário constituído por práticas sociais contingentes que refletem a prática e, assim, dão sentido à norma no seu terreno de atuação. Seguindo esse raciocínio, “as normas são entendidas como portadoras de significado em uso [...] elas emergem através da promulgação de estruturas normativas de significado em uso⁵⁹” (Wiener, 2014, p.15)”.

A Figura 1 esquematiza esse espaço ideal de atuação do *meaning-in-use*.

Figura 1 – Atuação do significado-em-uso em relação aos tipos ideais de normas



A contestação abriga várias práticas sociais contingentes e, assim, diferentes modos e agentes de contestação (Wiener, 2017a, p.4):

Por exemplo, a implementação dos direitos humanos fundamentais pode incluir a responsabilidade de proteger, e esta última terá efeitos sobre a soberania de um Estado se

⁵⁸ Os Direitos Humanos e o Direito Humanitário são ramos do Direito Internacional distintos, mas complementares. Simplificadamente, enquanto o DIH é aplicável durante a guerra, o DIDH é aplicável tanto durante a guerra quanto durante a paz. Se assemelham quanto ao seu objetivo principal: proteção da vida e da dignidade de civis. A principal diferença entre esses ramos é a admissibilidade do uso legal da força contra alvos legítimos. Ver: International Committee of Red Cross, IHL and human rights law: Overview, 29-10-2010.

⁵⁹ Norms are understood as carriers of meaning-in-use [...] they emerge through the enactment of normative structures of meaning-in-use.

for promulgada. [...] Estes incluem referências a outras normas estreitamente relacionadas (ou seja, normas adjacentes), bem como princípios e padrões ou regulamentos organizadores, todos os quais envolvem **práticas de validação de normas que acrescentam contingência ao processo**⁶⁰ (ênfase adicionada).

Segundo Wiener (2014, p.7; 29-34; Wiener, 2017, p. 7-11), as normas passam por várias gradações e âmbitos de contestação. Assim, a contestação ocorre formalmente em negociações envolvendo membros de comitês de organizações internacionais, grupos de negociação, comitês *ad hoc* ou órgãos similares, e seu sentido expresso em a documentos formais, tratados, convenções ou acordos. Essa contestação geralmente reúne representantes de alto nível de estados e/ou governos com a finalidade de assinatura de tratados e convenções e de elaboração de legislações.

Contudo, as normas também requerem reconhecimento social. Isso implica em reivindicações de validade que são constituídas no ambiente social. Quanto maior o nível de integração entre o grupo, mais provável se torna o reconhecimento social incontestado das normas. Nessa dimensão, a contestação é percebida pelas percepções de um grupo. As reivindicações de contestação à norma ainda são mediadas, mas, diferente da validação formal, onde as reivindicações de validade são explicitamente negociadas (Wiener, 2009, p.17; Wiener, 2014, p. 20).

Já a validação cultural é uma expressão da expectativa individual, mediada por experiências antecedentes. A contestação aqui se encontra no estágio de implementação no terreno de atuação e tem como principais agentes de contestação os indivíduos usuários da norma (Wiener, 2009, p. 3; 17; Wiener, 2014, p.19).

Como dito, a contestação abriga várias práticas sociais contingentes e agentes de contestação. Logo, se, em princípio, um único agente poderia ter acesso a todas as três práticas de validação de normas; na realidade, o acesso é diferenciado entre as partes interessadas. Posteriormente, a contestação aumenta à medida que o acesso às práticas de validação de normas diminui⁶¹ (Wiener, 2017, p.11).

⁶⁰ For example, the implementation of fundamental human rights may include the responsibility to protect, and the latter will have effects on a state's sovereignty if it is enacted. [...] These include references to other closely related norms (i.e., adjacent norms), as well as organizing principles and standards or regulations, all of which involve practices of norm validation that add contingency to the process.

⁶¹ A single agent could have access to all three practices of norm validation, in reality access is differentiated among stakeholders. Subsequently, contestation rises as access to practices of norm validation decrease.

A combinação entre as instancias de validação em suas respectivas etapas no processo de implementação da norma e os possíveis agentes e modos de contestação estão expostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Momentos da contestação ao longo da implementação de uma norma

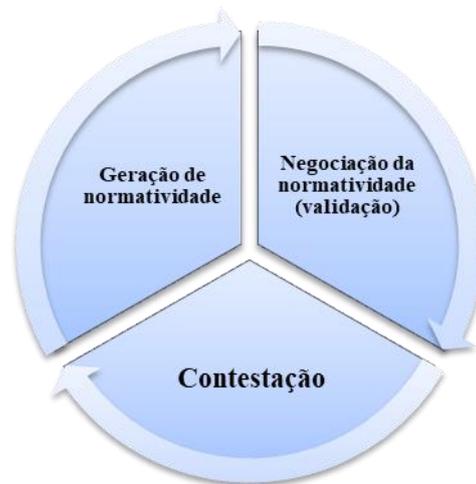
Etapa de implementação/agência	Constituição	Referência	Implementação
Comunidade	Validade formal <ul style="list-style-type: none"> • Representantes de alto nível de estados e/ou governos • Documentos oficiais; Leis, acordos 		
Grupos sociais		Reconhecimento social <ul style="list-style-type: none"> • Grupos sociais (ex. comunidades epistêmicas) • Declarações verbais, acordos não oficiais 	
Indivíduo			Validação cultural <ul style="list-style-type: none"> • Experiencia individual • Ações informais (autobiografias, declarações na imprensa e entrevistas, artigos de opinião, conferências e seminários)

Fonte: produzido pela autora com base em Wiener (2014, p.21; WIENER, 2017, p.11)

A seta indica que a contestação faz parte de todas as etapas de implementação⁶².

Consideramos que a contestação acontece em diferentes espaços, é importante registrar que a ideia de consenso que permeava o conceito em uma lógica estrutural, se torna fugaz quando abarcada pela lógica dual das normas. Isso porque se a validade reflete o consenso em torno das obrigações relativas à norma, na lógica da contestação a própria qualidade normativa, o que faz uma norma ser uma norma, é negociado, logo a validade é negociada em diferentes “níveis” e normatividade é conduzida para a rotina cotidiana (Wiener, 2014, p.18). Isso faz com que a estabilização da própria norma esteja em constante negociação como ilustra o esquema da Figura 2 abaixo:

⁶² As etapas de validação da norma dentro do ciclo da contestação são representadas por uma seta circular que indica que essas práticas de validação são flexíveis e podem se sobrepor. Contudo, como a própria Wiener reconhece, “this is not usually the case in international relations” e, por isso, optamos por somente ilustrar as práticas de validação em cada etapa de implementação do ciclo de contestação e suas possíveis formas de manifestação.



Fonte: Elaboração própria baseada em Wiener (2004, 2014)

Até aqui, é possível sublinhar a contestação tanto como uma prática política, na medida em que questiona estratégica e publicamente normas de um determinado ordenamento político; quanto como uma prática cultural, de discordar espontaneamente de significados normativos atribuídos às normas (Wiener, 2014, p.49). Mas, sobretudo quando partimos da compreensão da natureza dual da norma, ela é uma prática inerente à dinâmica normativa: as normas dependem da contestação para existirem em termos de aquisição de sentido. É, assim, uma prática constitutiva da ordem normativa global. Nas palavras de Wiener (2014, p.2), a contestação:

como crítica normativa, envolve um interesse em manter ou alterar o status quo, seja através de reivindicações dos atores da sociedade civil, da rejeição de critérios de conformidade em negociações internacionais, da recusa em implementar normas no terreno, da contestação espontânea ou do debate de interpretações alternativas. de normas.⁶³

Independente do modo de contestação, “normas são constituídas pela prática” (Wiener, 2014, p.21). O significado normativo, portanto, é contestado pelos indivíduos da comunidade política, pois a fonte da qualidade normativa não é dada, não é externa, mas sim

baseado na “experiência de fundo” realizada individualmente, que informa uma série de validações culturais distintas de significado normativo, dependendo da gama de

⁶³ As a normative critique it involves an interest in either maintaining or changing the status quo whether through civil society actors’ claims-making, the rejection of compliance criteria in international negotiations, the refusal to implement norms on the ground, spontaneous contestation or debating alternative interpretations of norms.

contextos socioculturais que são reunidos em uma determinada interação internacional⁶⁴⁶⁵ (Wiener, 2014, pp. 27, 50; 56).

As diferentes formas de contestação enquanto não necessariamente excludentes, indicam que a contestação é uma prática emaranhada e ativa no tecido social, que envolve o engajamento discursivo crítico com as normas de governança. Esse engajamento pode ocorrer, inclusive, tanto explícito, nas formas ideais indicadas pelos tipos de contestação, quanto implicitamente, quando se negligência, nega e viola os compromissos reivindicados por uma norma (Wiener, 2014). Explícita ou implícita, a contestação é uma prática, sobretudo, constitutiva de mudanças. Abarca, em suma, redefinições das regras do jogo por meio da colocação em prática das estruturas de significado-em-uso. Essa perspectiva oferece novos sentidos à agência daqueles designados como “usuários” ou “seguidores” de normas. Esses, até então, tinham sua agência limitada a reação, e passam a ser conceitualizados como atores com agência proativa (Wiener, 2017b, p.4-5).

Assim, na qualidade de entidades que carregam o significado-em-uso (Wiener, 2014, p.21) e na condição de ser uma prática social discursiva e crítica, aprofundaremos a discussão sobre o conceito de significado-em-uso e sua centralidade para a pesquisa empírica dos significados da justiça de transição no Brasil.

2.3. O Sentido e a Força vêm do Uso: A Contestação em Normas Complexas

Para os construtivistas tradicionais a qualidade da norma é identificada tão somente pelo hábito (Wiener, 2009, p.182). A normatividade, assim, seria produzida tão somente pela iteração do comportamento adequado na esfera pública.

⁶⁴ Based on individually held ‘background experience’, which informs a range of distinct cultural validations of normative meaning, pending on the range of socio-cultural contexts that is brought together in a given inter-national interaction.

⁶⁵ A teoria da contestação é baseada na aplicação dessa ontologia, a despeito da ontologia da comunidade. Esse entendimento diz que o cumprimento de uma norma depende da existência anterior de uma comunidade que fornece o ambiente e gere o reconhecimento social e adequação. Nesse sentido, sem comunidade prévia, sem norma. Para a ontologia da diversidade, um dos princípios da teoria da contestação, por outro lado, a comunidade é tão somente um contexto de implementação. A qualidade de geração da norma a partir da prática de colocá-la em prática prevalece se essa prática é acontece dentro ou fora da comunidade. Ver: (WIENER, 2014, p.vii; 20; 27; 50; 56; 80).

A repetição do comportamento intersubjetivamente acordado tornaria uma norma compreensível e respeitada.

Conforme abandonamos as concepções que limitam as normas a uma comunidade com dada identidade, elas passam por reconceitualizações que as caracterizam enquanto práticas rotinizadas que revelam padrões sociais que circulam dentro da sociedade e informam como indivíduos e grupos devem se comportar (Wiener, 2014, p. vii). E quando a prática da contestação é colocada como força motriz do significado normativo, é substancial termos em mente a noção de *meaning-in-use* (Wiener, 2014, p.7).

Estruturas de *meaning-in-use* são definidas como “estruturas intersubjetivas [. . .] que fornecem as categorias através das quais representamos e entendemos o mundo” (Wiener, 2009, p.180). É um conceito através do qual é possível identificar distintos padrões ou condições para o processo de concepção de significado (Wiener, 2009, p.176).

Os *meaning-in-use* são significados promulgados em determinado momento e por atores específicos (Wiener, 2014, p.180). Seguindo a condição de contingência que acompanha a prática da contestação das normas, a atuação dos atores ocorre em um ambiente constituído por estruturas de significado-em-uso. Em outras palavras, as normas não são internalizadas em um ambiente ausente de influências normativas. Ao contrário, os indivíduos executam determinada norma influenciados por outras que já atuam no seu contexto. São essas influências que vão construir as estruturas de significado-em-uso.

O ato de colocar em prática os significados-em-uso por parte dos indivíduos têm conotações associativas com interpretações prevalecentes de certas normas, que se tornam reconhecíveis através da interação (Wiener, 2009, p.178). Dessa forma, a ação de seguir a norma se ampara na percepção individual sobre o que elas significam e quais obrigações demandam. Assim, podemos dizer que enquanto a interpretação das normas é individualmente promulgada, essa leitura não está puramente baseada em “sentimento” (Wiener, 2009, p. 178) e “valores” – mas são racionalizadas e interativas.

Para acessar os significados que as normas carregam, ou seja, “compreender o impacto da experiência individual [e] identificar a contribuição constitutiva das

práticas culturais nas normas⁶⁶ é necessário reconstruir as estruturas de significados-em-uso em diferentes contextos.

O processo de fabricação de sentido e legitimidade se baseia no *background* cultural do agente contestador. Entretanto, o mecanismo de atuação do significado-em-uso torna o exercício contestatório e de produção de significado algo orgânico, de maneira que podemos descrever as normas como a substância que decorre da aplicação dessa estrutura normativa de significado-em-uso (Wiener, 2014, p.17). É essa organicidade do mecanismo de significado-em-uso que torna a contestação uma prática que em si é significativa (Wiener, 2014, p.28).

Os atores relevantes operam na interação entre estruturas de significado-em-uso de diferentes normas. Os indivíduos implementam esses significados como parte das atividades cotidianas de uso da norma. Ao passo que diferentes atores vão entrando em contato com a norma, interpretando-a para suas situações e necessidades específicas, segundo Sandholtz (2008 *apud* Wiener, 2009, p.183), isso leva ao inevitável resultado de mudança no conteúdo da norma.

Não obstante, a flexibilidade coexiste com a estabilidade nas normas. Isso implica, por sua vez, que embora em estado de potencial mudança, elas também se normalizam - ou seja, são reconhecidas e passam a ser usadas como referências para o comportamentos dos atores. Assim, uma norma estável é aquela que mais consegue “atravessar as fronteiras sem prejuízos para a compreensão de significado e admissibilidade (Wiener, 2014). Assim, se toda contestação reflete uma re/promulgação específica da estrutura de significado-em-uso, as opções de significado normativo reconhecidos são variadas.

Com esse raciocínio, vai se formando um quadro de referência para estudos empíricos que procuram reconstruir o respectivo significado que foi decretado em um determinado momento por determinados atores (Wiener, 2009). A estrutura do significado-em-uso, nesse sentido, fornece acesso a significados específicos que são influentes em um tempo e lugar específicos.

Considerando, então, que a compreensão do significado das normas decorreria da aceitação intersubjetiva dos compromissos estabelecidos pelas normas, contestá-las poderia aproximar-se de um comportamento violador implicando em enfraquecimento e paulatina destruição da norma em questão

⁶⁶ To understand the impact of individual experience [and] to identify the constitutive input of cultural practices on norms.

(Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.3). Contudo, as “batalhas” sobre a norma, como sinalizam Kersbergen e Verbeek (2007), são entendidas como inerentes ao encontro da norma com os indivíduos que vão manejá-la. Esses “encontros” são carregados de referências e experiências distintas - o que implica em diferentes significados-em-uso. Dessa forma a prática do reconhecimento compartilhado de normas se torna menos provável, não sendo isso, contudo, algo necessariamente negativo. Uma vez que a contestação é princípio meta organizador, legitimador e gerador de normas. Uma “validade contestada” passa a ser não só possível, mas provável (Wiener, 2014, p. 18).

Segundo Wiener (2014, p. 21), a normatividade é construída para fornecer o maior potencial de contestação possível. Assim, a validação de uma norma não é feita em uma única “rodada”, mas em vários encontros conflitivos (Wiener, 2014, p.30). A contestação e a decorrente construção de sentido e compreensão das normas são, então, compatíveis, de forma que as chamadas práticas de validação se dão ao longo de um ciclo de contestação e variam a depender do tipo de norma e seus graus de especificidade e alcance moral (Wiener, 2014).

Como visto, as normas fundamentais contam com um amplo espectro de aceitação, dada suas robustas reivindicações morais e éticas. Essa qualidade decorre da sua esfera de negociação, ocupada por altos representantes dos governos e de organizações internacionais que produzem e fecham compromissos em tratados e declarações. Suas amplas reivindicações, contrastam, contudo, com uma significativa baixa especificação sobre o que consistem em termos de prática política. Assim, mais próximo das práticas políticas, estão os princípios organizadores que conseguem se conectar mais com as expectativas das partes interessadas no conteúdo e nas implicações de determinada norma. Assim, muitas vezes atender às normas fundamentais implica em atender uma série de outras normas que ficam em rota de colisão com interesses, percepções e políticas já existentes em âmbito “local”.

Quando consideramos o poder gerador de significados normativos da prática da contestação, os encontros em circunstâncias de contingência são tanto “um constrangimento quanto uma oportunidade” tanto no sentido de fortalecer, quanto de enfraquecer uma norma (Wiener, 2017, p. 7 *apud* Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.1; 5; Deitelhoff; Zimmermann, 2019, p.6).

Uma vez que as normas carregam significados-em-uso, a prática social da contestação vai se dar quando esses significados são colocados em prática em outro contexto, implicando em uma nova interpretação (Wiener, 2009, p.176; Deitelhoff; Zimmermann, 2018). Wiener (2009, p.177) alude às situações em que os Estados concordam sobre determinada norma no âmbito de um tratado internacional, sem chegar a um acordo sobre quais circunstâncias determinado comportamento será considerado desvio.

Como falado no ponto 2.1. desse capítulo, Deitelhoff e Zimmermann (2018, p. 6;9) tratam da possibilidade da contestação não necessariamente conduzir a decadência e/ou não significar precisamente um desvio. Entre as possibilidades de contestação, elas apresentam que as normas podem ser contestadas na base da sua obrigação normativa e na reivindicação de contextos mais ou menos adequados para a utilização da norma. adequação a casos de aplicação. Nesses casos, o que sobressai em discursos de contestação à validade é quais normas devem ser salvaguardadas para dado contexto que exige determinado comportamento. Nesses discursos, o que está em questão é o que os atores podem esperar de cada um, independentemente do contexto (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.6).

Um exemplo de contestação da validade é o da norma de anistia (Deitelhoff; Zimmermann, 2018, p.7) que, como veremos em capítulos seguintes, faz parte do agrupamento normativo da justiça de transição. Enquanto entre os anos 1970 e 1980, o perdão por crimes contra os Direitos Humanos era algo concebido dentro da política global (Sikkink, 2011), a partir dos anos 1990, protestos e a atuação de redes de ativismo passaram a questionar a compatibilidade moral da vigência dessa norma vis a vis a de responsabilização penal individual por violações de direitos humanos cometidos pelo Estado.

E é a fim de suplantar o uso meramente descritivo das diferenciações entre tipos de contestação, que Deitelhoff e Zimmermann (2018, p.9) sugerem a identificação do núcleo da norma. Os núcleos normativos se referem as reivindicações e compromissos básicos de uma norma. Identificá-los permite o posterior reconhecimento do tipo de contestação prevalecente em um discurso.

Contudo, a identificação desse núcleo pode ser mais difícil quando se trata de normas complexas – simplificadamente, normas constituídas por mais de uma obrigação normativa (Welsh, 2013, p.133).

A próxima seção delinea conceitualmente a ideia de norma complexa e, a partir disso, aprofunda-se no conceito de agrupamento normativo (*norm cluster*). O intuito é, com esse embasamento, podermos operar a análise da contestação da justiça de transição e mapear os diferentes significados que decorrem da interação entre as diferentes partes desse ordenamento normativo no contexto de aplicação, bem como da sua colocação em prática pelos atores interessados na norma.

2.4. Recurso Conceitual para Normas Complexas: Os Agrupamentos Normativos

O conceito de robustez examina o impacto da contestação sobre a norma considerando que a contestação em si não é negativa e nem leva a um resultado único entre o cumprimento ou desobediência. A alteração em termos de robustez de uma norma é um dos impactos das relações internormativas, ou seja, entre normas, pouco exploradas pela agenda do construtivismo de normas (ref). Logo, as normas não atuam de forma isolada. Elas estão imersas em um contexto normativo mais amplo (Fehl; Rosert, 2020) e, dentro de determinadas conjunturas, como **, em decorrência das funções que desempenham em suas áreas-temáticas, estabelecem diferentes relações entre si. Como pontuam Fehl e Rosert (2020, p.1):

As normas internacionais dificilmente podem ser compreendidas sem analisar as suas relações e interações com outras normas internacionais. As relações entre normas podem ser harmoniosas ou conflitantes, hierárquicas ou horizontais, agrupadas ou separadas. As normas laborais alinham-se bem com os direitos humanos, mas menos com o comércio livre. A proibição do uso da força está no topo da hierarquia normativa global, mas também o estão os direitos humanos, que poderão necessitar de ser protegidos através do uso da força⁶⁷.

Situações e grupos específicos, como crianças em contextos de guerra demandam arranjos normativos complexos, formados geralmente por várias normas como a proteção das crianças nascidas de violações durante a guerra, que, por sua vez, se sobrepõem-se a outros complexos normativos como os “direitos das mulheres” e a “violência sexual na guerra” (Fehl; Rosert, 2020, p.1).

⁶⁷ International norms can hardly be understood without analysing their relations and interactions with other international norms. Inter-norm relations may be harmonious or conflictual, hierarchical or horizontal, clustered or separated. Labour standards align well with human rights, but less so with free trade. The prohibition of the use of force is at the top of the global norm hierarchy, but so are human rights, which may need to be protected through the use of force.

A complexidade normativa, portanto, segundo Fehl e Rosert (2020) seria um termo genérico que designa relações e interações normativas diversas. A noção de complexidade normativa, primeiramente, surge para jogar luz sobre os estudos empíricos que se concentravam tão somente nas chamadas normas únicas ou simples, deixando em segundo plano as relações estabelecidas com outras normas.

Explorando mais densamente as relações e interações das normas, Winston (2018, p.3) define normas simples como aquelas que contam com uma estrutura composta por uma contribuição valorativa, que identifica determinada questão como um problema, bem como restringe o comportamento considerado apropriado para resolvê-lo. Logo a estrutura da norma simples é composta por um problema, um valor e um comportamento.

Essa composição simples vale tanto quando falamos de normas em sua função constitutiva, que atribui significado e valor às coisas e a indivíduos intersubjetivamente, quanto restritiva, que define justificativas aceitáveis para determinado comportamento (Winston, 2018, p.3). Para Winston (2018, p. 3), na realidade, a própria construção normativa é “um processo de complementariedade entre as funções das normas de constituir e coibir comportamentos.

Esse raciocínio leva a seguinte composição básica das normas, ilustrada abaixo:

Figura 3: Composição normativa básica

Se há [PROBLEMA],			o [VALOR] sugere	[COMPORTAMENTO]
Questão geral ou específica a ser solucionada	Gozo ou atribuição de algo bom ou a evitação de algo ruim que imputa um peso moral ao problema	Ordena, prescreve a ação a ser tomada a fim de direcionar algum problema de maneira que o ator possa expressar o valor moral atribuído ao problema		

Esse esquema é regido pelo seguinte raciocínio: “Dado este problema, meus valores ditam esse comportamento⁶⁸” (Winston, 2016, p.16).

Dessa composição básica das normas internacionais, pressupomos que um único problema, um único valor e um único comportamento adequado perfaz a

⁶⁸ Given this problem, my values dictate this behavior.

norma. Essa estruturação simplificada pode ser ilustrada pela norma anti minas terrestres⁶⁹, por exemplo: “the norm is the *nexus* between the problem (the existence of landmine technology), a value (the ethical need to discriminate between civilians and soldiers in warfare), and a behavior (the non-use of a certain type of weapon)” (Winston, 2016, p.16).

Essa composição espelha a lógica da adequação na medida em que tenta estabelecer adequação a partir de respostas únicas para as seguintes perguntas: “Que tipo de situação é essa? Que tipo de pessoa eu sou? O que uma pessoa como eu faz numa situação como esta? ⁷⁰” (March; Olsen, 2008, p. 690).

Contudo, como visto, a governança global é feita de vários estratos e, assim, a realidade política reflete estruturas normativas bem mais complexas, concebendo uma gama variada de subelementos, interpretações e potenciais conflitos entre si (Wiener, 2014; Winston, 2017, p.5; Lantis, Wunderlich, 2018, p.3). Isso implica dizer que no mundo real há um conjunto de opções aceitáveis à disposição dos Estados para se adequarem a determinado comportamento apropriado.

Alguns conceitos tentam abarcar essa complexidade, como a noção de instituições: “institutions emphasize the way in which behavioral rules are structured together and interrelate to determine which standard of behavior to choose” (Finnemore; Sikkink; 1998 apud Winston, 2017, p.7); pacotes normativos (*bundles*) (Betts; Orchard; 2014; Orchard, 2020, p.16; 31): um mecanismo que atua unificando normas que de outra forma estariam separadas; regimes enquanto “the specific formal and informal structures that organize and regulate normative behavior in the international system, such as ‘the human rights regime’”⁷¹ (Donnelly, 1986); e “normative framework” (Crocker, 1999, p.46; Tiemessen, 2011), “acts as

⁶⁹ Sobre a construção da norma antiminas terrestres, ver: Price, R. Reversing the gun sights: Transnational civil society targets landmines. *International Organization*, 52(3), 613-644, 1998.

⁷⁰ What kind of a situation is this? What kind of a person am I? What does a person such as I do in a situation such as this?

⁷¹ Essa noção de regimes difere da definição tradicional de Krasner (1982, 185) de regimes como “principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area”. Aqui as normas são conceituadas como componentes discretos junto de outros componentes como regras e procedimentos para a formação de um regime. Em uma crítica à teoria dos regimes, os estudiosos alinhados a essa teoria ao aceitarem que as normas estão incorporadas nos regimes, passam a estudar o comportamento dos atores sem dar a devida atenção ao que as normas significam para aquele regime e, portanto, sua influência dentro dele. Se os regimes podem transforma-se como prevê Finnemore e Sikkink (1998), as normas dentro deles também mudam e embora os processos de mudança de norma e mudança institucional estejam conectados, em que termos essas normas mudam não é uma reflexão assistida pela literatura de regimes tradicional.

a guide for actors to determine their behavioral choices based on where their specific circumstances fall within a larger collection of norms”. Além desses, Winston (2016, 2017) e Lantis e Wunderlich (2018) trazem a ideia de agrupamento normativo (*norm cluster*).

A proposta conceitual do agrupamento normativo concebida por Winston (2018), sugere uma estrutura que englobe um maior número de escolhas que podem ser aderidas pelos Estado e convertidas em práticas, indo além da díade cumprimento/não cumprimento como racionalizado pelas lógicas do construtivismo de normas tradicional. Na estrutura de um agrupamento há, portanto, espaço para a estabilidade e para a variação. O conceito encapsula tanto a estrutura de uma norma única como as variações aceitáveis que caracteriza o agrupamento.

O conceito parte da reconstrução da própria estrutura normativa, transformando-a em uma coleção de componentes de normativos mais frouxos e menos determinados a partir da qual podem surgir combinações entre distintos, porém vinculados valores e comportamentos (Winston, 2017, p. 1; 10). Essa reestruturação oferece múltiplas soluções aceitáveis para problemas similares, porém de soluções específicas.

Seguindo essa lógica, os atores que adotam um agrupamento normativo podem ser considerados parte de um mesmo grupo, ainda que não reproduzam as mesmas práticas políticas de outro ator, adepto do mesmo agrupamento normativo (Winston, 2017, p.10). Schimmelfennig et al. (2012, apud Winston, 2017, p.7) descreve esse cenário como uma “diferenciação política”, em que a crescente heterogeneidade de potenciais novos adoptantes significa que nem todos os intervenientes são capazes (ou estão dispostos) a empreender todas as opções prosseguidas pelos seus antecessores, mas ainda assim subscrevem os objectivos gerais do conjunto normativo mais amplo.

Assim, “em vez de rejeitar todo o conjunto de normas, os atores operam apenas uma parte das opções incluídas” (Winston, 2017, p.7).

Nesse sentido, o conceito de agrupamento normativo privilegia a agência nos processos de interação, uma vez que “embora um estado seja obrigado a fazer algo apropriado, ele é capacitado pela relativa liberdade de escolha dentro do cluster para determinar por si mesmo o que constitui ‘comportamento apropriado’ em seu próprio contexto específico” (Winston, 2017, p.10).

A princípio, não haveria hierarquia entre os componentes de uma norma parte do mesmo agrupamento normativo. Todos estão em uma mesma dimensão normativa que ajuda a definir estratos de ação, ainda que as tomadas de decisões sejam individuais e indeterminadas (Kratochwill, 2001, p.47). Assim, dentro desse espaço, circulam e é tolerado pela comunidade uma determinada gama de significados-em-uso, “desde que uma combinação legítima de problema, valor e comportamento seja escolhida, e um novo componente ou combinação possa ser legitimado se a comunidade o aceitar” (Winston, 2017, p.11;18).

A título de ilustração, trazemos o exemplo da energia nuclear como exposto por Winston (2017, p.13). O problema da proliferação da tecnologia é compartilhado a partir da seguinte atribuição do valor: evitar uma guerra nuclear. Contudo, a depender do Estado, os comportamentos enquanto adotantes dessa norma, pode variar: a não transferência de armamento nuclear; o não desenvolvimento de armamento nuclear; não aceitação de armamento nuclear; e a adoção de práticas e procedimentos de verificação, publicização e monitoramento dos seus aparatos (Winston, 2017, p. 13-14). No campo da governança democrática também há variações de como um governo democrático deve ser e o que deve atender. No campo dos Direitos Humanos não seria diferente. Esforços pela igualdade de gênero e as razões que enquadram a igualdade de gênero como um comportamento esperado (as chamadas *ideações*), vão variar de Estado para Estado, de cultura para cultura, entre os destinatários na norma (Winston, 2016, p.15).

Assim, a variabilidade de opções vai depender do setor de governança, das diferentes reações dos Estados e do tipo de norma em questão, uma vez que nem todas as normas são tão amplas e complexas (Winston, 2016, p.15). Algumas serão mais claras e sucintas, com pouco espaço de negociação e manejo e guiadas por padrões rigorosos de implementação, prevendo, inclusive, sanções para o comportamento violador previsto (Winston, 2016, p.272; Winston, 2017, p.2). É o caso da própria norma de não proliferação nuclear. Passos na direção de robustecer arsenais nucleares são considerados inaceitáveis (Winston, 2016, p.3;30;43).

O *cluster* é uma composição formada pela estrutura tripartite da norma em que cada uma delas pode contar, por sua vez, com mais de uma opção. Essas opções podem estar previamente disponíveis no *cluster* para o Estado adotante selecionar ou ele pode alterar alguma das opções de forma a caber na sua realidade local. Essa alteração nos componentes do *cluster*, segundo Winston, (2016, p.52-53), precisa

passar em alguma medida pelo crivo da comunidade [internacional] por meio da validação de justificativas. Os adotantes anteriores julgam a escolha como próxima suficiente dos comprometimentos do cluster e podem concordar que o recém adotante está envolvido em um comportamento apropriado. O *cluster* assim, se espalha mesmo que com combinações específicas dentro dele (Winston, 2017, p.18).

Desse raciocínio, podemos concluir, a princípio, que o processo de validação do que faz parte do *cluster*, incorpora a contestação estratégica, que na arena internacional, elege quais comportamentos são mais adequados para resolver determinado problema ou o que não deve ser feito para certos efeitos indesejados serem mitigados ou não acontecerem.

Embora a elaboração dessa estrutura seja baseada no pressuposto de que há variação no resultado da difusão de normas, essa variação pode espelhar mais ou menos o conteúdo original do agrupamento normativo, dando mais ou menos continuidade ao objeto original que inspirou a criação da norma. Segundo Winston (2017, p.11) ao mudar a unidade de análise de uma norma única para um agrupamento normativo a implicação é que:

que a tomada de decisões baseada em princípios pode, mas não precisa, incorporar uma única qualidade de normas: uma única norma pode ser estável para alguns e flexível para outros, dentro de uma faixa de variação aceitável, conforme definido pela comunidade. Dependendo do conteúdo do grupo normativo, alguns estados também podem escolher vários resultados, enquanto outros escolhem apenas um⁷².

Embora isso implique dizer que, “as the norm changes, it no longer has the same content as the original, either the problem, value, or behavior are now different depending on which actor we examine” (Winston, 2017, p.10), esse conteúdo tende a seguir um enquadramento normativo que conta com um arcabouço formal, dado por processos de institucionalização e/ou legalização, como tratados ou convenções. Essa estrutura é que geralmente define categoricamente como o problema deve ser resolvido (Winston, 2017, p.3), garantindo-lhe resiliência. Nesses casos,

um único resultado entre um grupo de normas estáveis (problema, valor e comportamento) deve eventualmente ser decidido com base no contexto particular de cada

⁷² That principled decision-making may, but need not, embody a single quality of norms: a single norm may be stable for some, and flexible for others, within a range of acceptable variation, as defined by the community. Depending on the norm cluster’s contents, some states may also choose multiple outcomes while others choose only one.

estado, conforme interpretado pela instituição, estrutura ou regime que aplica a norma definida a estados e contextos específicos. No final destes processos de decisão, cada escolha de norma final permanece estável e identificável: embora existam múltiplas opções, o seu conteúdo permanece fixo e é relativamente fácil determinar que opção(ões) final(is) um estado realmente escolheu⁷³ (Winston, 2017, p.7).

Logo, o processo de socialização do *cluster* quando olhado a partir da lógica dual da norma reflete tanto estabilidade quanto admite flexibilidade, contando com a contestação do conteúdo das normas do agrupamento e assim: “uma certa variedade de resultados, dadas as complexidades do mundo real, não é apenas possível, mas provável”⁷⁴ (Winston, 2017, p. 11).

Fato é que seja como parte de uma estrutura ou isoladamente, as normas são instrumentalizadas para expressarem valores e, com isso, alcançar os interesses dos atores. Nos agrupamentos normativos é possível identificar uma relação íntima entre os seus componentes, ainda que, se analisados isoladamente, esses podem não oferecer um panorama completo da norma complexa (Winston, 2017, p.15).

Algumas dessas combinações podem entrar em conflito umas com outras, bem como nem todas as combinações vão fornecer uma história plausível para todos os Estados adotantes e outros atores do sistema internacional (Winston, 2017, p.16).

No caso da justiça de transição, ela tem sido enquadrada como um agrupamento normativo geralmente voltada para a resolver questões relacionadas às graves violações de Direitos Humanos sistematicamente orquestradas e ocorridas no passado. Porém, como levanta Winston (2016; 2018) essas violações podem ter diferentes fontes e naturezas; diferentes valores podem ser atribuídos à justiça; e várias iniciativas políticas passaram a ser consideradas como parte do arcabouço de soluções da justiça de transição. Além disso, um mesmo Estado pode ter mais de um problema relacionado às graves violações de Direitos Humanos e as combinações desses componentes podem, como mencionado, por vezes colidir, como acontece com as reivindicações por instauração de tribunais e o

⁷³ A single outcome from among a group of stable norms (problem, value, and behavior) must eventually be decided based on each state’s own particular context as interpreted by the institution, framework, or regime that applies the norm set to specific states and contexts. At the end of these decision processes, each final norm choice remains stable and identifiable: even though multiple options exist, their contents remain fixed and it is relatively easy to determine which final option(s) a state has actually chosen.

⁷⁴ A certain amount of variety in outcomes, given the complexities of the real world, is not only possible, but likely.

estabelecimento de anistias. (Winston, 2017, p.15-16). As duas normas fazem parte, contudo, do mesmo agrupamento.

Para Orentlicher (2007, p.11), embora o dever do direito internacional de processar indivíduos responsáveis por violações de direitos humanos restrinja o âmbito local de respostas às atrocidades, existem um conjunto de outras questões a serem discutidas, como o papel de outros mecanismos além dos tribunais. Assim, embora a questão das respostas legais do direito internacional ocupe certa centralidade, a combinação que vai gerar o cluster é definida principalmente localmente.

Em resumo,

Embora muitos estudiosos tenham identificado normas individuais dentro do grupo TJ, apenas algumas respostas são vistas como fixas e universais, tais como julgamentos para perpetradores de genocídio (Nações Unidas, 1948), enquanto a maioria das respostas são altamente localizadas e diversas combinações de problema, valor e comportamento de dentro do cluster⁷⁵ (Winston, 2017, p.17).

Latins e Wunderlich (2018, p.576) também versam a respeito dos agrupamentos normativos. Contudo, os enquadram da seguinte forma: “coleções de normas ou princípios alinhados, mas distintos, relacionados a uma área temática comum e abrangente; abordam diferentes aspectos e contêm obrigações normativas específicas⁷⁶”. Essa concepção de *cluster* enfatiza outros impactos que o estabelecimento desse tipo de configuração gera. Especificamente, é dada mais ênfase aos mecanismos que mantem as normas unidas e existentes em um determinado agrupamento. Nessa configuração, os processos de institucionalização e legalização são apontados como determinantes para dotar os agrupamentos normativos de resiliência. A qualidade de resiliência dos agrupamentos, segundo os autores, é explicada da seguinte forma: “quando normas individuais estão ligadas a complexos normativos institucionalizados maiores, é mais provável que

⁷⁵ While many scholars have identified individual norms from within the TJ cluster, only some responses are seen as fixed and universal, such as trials for perpetrators of genocide (United Nations, 1948), while most responses are highly localized and diverse combinations of problem, value, and behavior from within the cluster.

⁷⁶ collections of aligned, but distinct, norms or principles that relate to a common, overarching issue area; they address different aspects and contain specific normative obligations.

sobrevivam à contestação do que normas isoladas que desfrutam de um baixo nível de institucionalização⁷⁷” (Lantis; Wunderlich, 2018, p. 572).

Principalmente, mas não necessariamente, é possível identificar e mapear laços discursivos e temáticos entre normas a partir de alguma forma de endosso institucional ou legal desses laços (Lantis; Wunderlich, 2018, p.576). A identificação desses laços mitigaria os efeitos da chamada contestação na aplicação da norma. Nesse sentido, “os agrupamentos de normas podem ser um produto mais orgânico da semelhança de princípios normativos, ou do estabelecimento discursivo de ligações por atores da sociedade civil ou formuladores de políticas⁷⁸” (Lantis; Wunderlich, p.576).

A noção de cluster aqui é baseada em uma leitura da teoria de regimes que, como sugere Sandholtz (apud Lantis; Wunderlich, p. 577),

pode oferecer uma maneira mais abrangente de compreender a influência das normas, afirmando que 'uma norma específica (por exemplo, não torturar prisioneiros de guerra) está inserida em um regime (lei de Genebra), que por sua vez, está inserida em uma estrutura normativa mais ampla (lei humanitária e normas de direitos humanos de forma mais ampla), que está ainda mais enraizada no sistema de direito internacional.⁷⁹'

Essa ideia de “aninhamento” advinda da abordagem dos regimes é parte integrante na noção de cluster, uma vez que ajuda a compreender a própria constituição do cluster uma vez que quando uma norma faz parte de um regime mais amplo, ela apoia outras normas do regime e é reforçada por elas (Sandholtz, 2016, pp. 28-29 apud Lantis; Wunderlich, 2018, p.577).

A partir das leituras feitas de Winston e Lantis e Wunderlich, podemos tecer algumas considerações sobre os agrupamentos normativos que robustecem nosso argumento a respeito da construção de significado da justiça de transição, o cluster em questão, no Brasil.

Como previamente comentado, a noção de agrupamentos ganha sentido quando consideramos que a norma tem natureza dual e que sua dinâmica, mesmo admitindo a estabilização, de forma a ser possível rastrear a continuidade da norma, tende à mudança. Assim, o *cluster* pode ser difundido “aos pedaços” de acordo com

⁷⁷ When individual norms are linked to larger institutionalised complexes of norms, they are more likely to survive contestation than isolated norms that enjoy a low level of institutionalization.

⁷⁸ Norm clusters may be a more organic product of the similarity of normative principles, or the discursive establishment of links by civil society actors or policymakers.

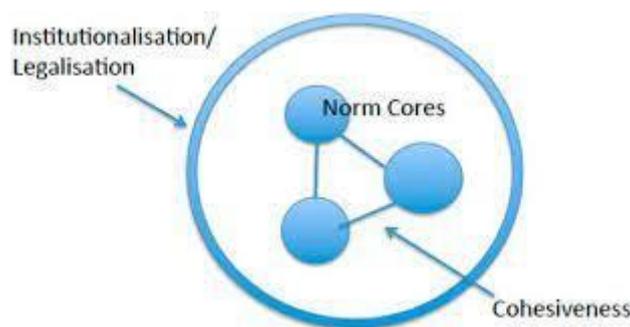
⁷⁹ May offer a more comprehensive way to understand norm influence, asserting, ‘a particular norm (e.g., do not torture prisoners of war) is embedded in a regime (Geneva law), which in turn, is embedded in a larger normative structure (humanitarian and human rights norms more broadly), which is further embedded in the system of international law.

o que o contexto está pedindo – uma vez inscrito em um problema de escopo mais amplo – de forma que as opções de norma dentro do agrupamento já estão, em alguma medida, validadas. Por outro lado, os clusters podem ser difundidos de maneira mais flexível, de forma que não há como prever qual o resultado da implementação da norma.

Nesse sentido, os componentes do clusters não só viajam de forma mais “frouxa” como coloca Winston (2017) mas estão à mercê das interações entre si no local e, óbvio, com os atores interessados na norma. De forma que um cluster não é formado tão somente pelas escolhas do Estado, mas, o que fica no local vai depender da performance dos indivíduos que vão colocar suas experiências prévias em interação com os componentes do *cluster*, gerando um conteúdo mais ou menos novo para ele a partir da entrada em prática. Essa geração de conteúdo deve chegar a um limite de resiliência para se manter ligado ao mesmo *cluster*, de forma a não o descaracterizar e desvinculá-lo de seu núcleo.

Assim como Deitelhoff e Zimmermann (2018, p. 9), Lantis e Wunderlich (2018, p.576) estabelecem um *núcleo* para o agrupamento normativo. O núcleo seria o elemento da norma que reflete em linhas gerais quais princípios/reivindicações ela evoca. Na figura 4 vemos o modelo de resiliência de agrupamentos normativos desenhado por Lantis e Wunderlich (2018, p.577).

Figura 4 – Modelo de Resiliência Normativa



É possível pensar o modelo de agrupamento de normas, originalmente concebida como uma estrutura frouxa de diferentes normas que podem se difundir juntas ou separadas, a partir da lógica da contestação. Assim, chegar ao significado da justiça de transição (o *cluster* em si) significa (1) mapear das suas partes (normas complementares); (2) identificar qual o significado gerado para elas uma vez

executadas no terreno e (3) entre elas, uma vez que interagem entre si, recorrendo aos princípios e reivindicações que mantem o *cluster* unido. Embora autônomas, normas como o direito à verdade e o direito à reparação, precisam recorrer ao núcleo das normas do *cluster* ora para se robustecer, ora contestá-lo a partir das experiências prévias, criando o significado que as normas do *cluster* terão.

Considerando então uma “análise em direção à contribuição da agência através da prática de contestação” ao invés de uma “análise estrutural centrada em normas” (Lantis, Wunderlich, 2018, p.575), o trabalho segue guiado pelo interesse exploratório de investigar os caminhos da construção de significado da norma de justiça de transição no Brasil, a partir do mapeamento do significado-em-uso dessa norma.

Essa norma e esse caso se colocam como promissores para uma exploração empírica uma vez que a justiça de transição perfaz um dos mais resilientes e complexos agrupamentos normativos em atividade no mundo político desde final dos anos 1990. De formação altamente complexa, é composto por normas mais e menos robustas em termos de validade e aplicação e com diferentes *status* junto ao Direito Internacional – em termos de legalização e institucionalização.

O Brasil é o caso escolhido para analisarmos o fenômeno da contestação da norma de justiça de transição pela variedade de mecanismos adotados, pelas tensões geradas desde as manifestações discursivas de aceitação da norma, pela variedade de atores interessados na norma e pelas inovações inicialmente mapeadas em termos de práticas locais de justiça de transição.

3 Metodologia

Dizer que as normas guardam uma natureza dual tem importantes repercussões sobre a forma de pesquisar a dinâmica normativa, mais precisamente sobre a forma de investigar as mudanças do conteúdo da norma. Esse conteúdo, como comentado no capítulo anterior, reflete aplicações específicas (*enacting*) da estrutura de significado-em-uso que as normas carregam. Isso sugere que cada norma carrega consigo específicas interpretações que, para serem colocadas em ação e serem compreendidas como conteúdo da norma, dependem da sua colocação em prática. Em outras palavras, a norma ganha sentido/tem seu sentido momentaneamente estabilizado quando é contestada.

Tendo o conceito de significado-em-uso como central, o presente estudo parte de um estudo de caso do Brasil afim de responder a seguinte pergunta “qual o significado da norma de justiça de transição no Brasil?” O desenho da pesquisa tem natureza qualitativa e interpretativa, na medida em que mapeia e qualifica o significado da norma de justiça de transição no Brasil examinando as práticas discursivas de alguns atores chaves no nível de validação cultural dessa norma.

O conceito de significado-em-uso se refere a natureza contingente do significado de conceitos e fenômenos sociais, que nunca são fixos ou universais. Assim, investigamos a norma de justiça de transição no Brasil, partindo do pressuposto de que ela não tem um sentido único e avalizado da mesma maneira pelas partes interessadas na norma – é a contestação que institui o seu sentido.

Isso quer dizer que o significado do agrupamento conhecido como justiça de transição no Brasil é fruto da prática da interpretação da norma pelos atores interessados. Essa prática se refere aqui ao discurso desses indivíduos. Esses discursos são proferidos de maneira informal, sendo os mais espontâneos possíveis. Vendo o discurso como prática, analisamos as experiências que escapam desses discursos informais dos atores, a fim de chegar-se aos significados em uso - as estruturas interpretativas da norma que estruturam seu conteúdo.

Examinamos esses discursos a partir de uma análise predicativa, que serve para apontar o que foi atribuído aos objetos daquele discurso. O desenho de pesquisa desse trabalho buscou engajar as preocupações da pesquisa construtivista crítica de normas com algumas concepções epistemológicas da teoria prática,

sobretudo com as ferramentas de pesquisa propostas para fazer pesquisa prática nas Relações Internacionais.

Seguindo essa perspectiva e, uma vez que nosso interesse e lócus de pesquisa está no âmbito da validação local, junto aos indivíduos, não abordamos a norma de justiça de transição no Brasil em termos formais – por meio de leis e discursos oficiais de representantes do Estado – mas partimos para suas práticas entre os atores que a mobilizam.

Os dados foram extraídos de entrevistas feitas com alguns indivíduos representativos enquanto *stakeholders*, disponíveis no acervo de história oral do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV) e na imprensa; transcrições de audiências públicas da Comissão Nacional da Verdade disponíveis no acervo Memórias Reveladas; notas e colunas de revistas, especialmente da Revista do Clube Militar; e, por fim, da autobiografia General Villas Bôas: conversa com o comandante.

Como mencionado, algumas conceituações da teoria prática e algumas ferramentas metodológicas propostas por essa teoria nos auxiliam nesse mapeamento do significado da justiça de transição no Brasil. Colocamos em primeiro plano o conceito de conhecimento implícito para compreendermos o que é e como empiricamente identificar o significado-em-uso. A luz dessa noção e guiados pela estratégia de pesquisa praxeográfica (Bueger, 2013, p.7), que sugere possíveis pontos de acesso empírico para aquilo que está implícito, não explícito, selecionamos o conjunto de práticas discursivas acima mencionadas para o estudo do caso brasileiro.

Essas práticas interagem e alternam críticas e justificativas ao que chamaremos aqui de “objetos”, que representam a justiça de transição em sentido amplo no Brasil. Através da análise predicativa de discurso interpretamos os discursos de *stakeholders* a fim de reconstruir a estrutura de significado-em-uso da norma, formada por experiências anteriores inscritas em contextos culturais e históricos específicos. Essa técnica nos permite categorizar e interpretar segmentos do discurso (Milliken, 1999) com os quais faremos associações conotativas para chegarmos ao significado-em-uso da justiça de transição – global e localmente.

Os “objetos” que representam a justiça de transição no Brasil, são, a princípio, as normas que formam esse agrupamento. Logo, a etapa anterior ao estudo de caso do Brasil, é levantarmos o significado da justiça de transição em

ampla escala. Esse levantamento do que chamamos aqui de significado global da justiça de transição, é feito pela análise predicativa dos principais documentos publicados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos que orientam os Estados a respeito da validade da justiça de transição enquanto norma internacional.

A ideia de contestação como prática geradora de significado inerente a interação social é um ponto de partida que não macula as implicações da contestação enquanto uma prática que pode sim enfraquecer a norma e afetar a sua validade. Contudo, essa é só uma das consequências possíveis decorrentes da prática de contestação. Como vimos, a colocação em prática do significado-em-uso também abre possibilidades de refinamento da aplicação da norma. Adicionalmente a norma pode sofrer um aumento no repertório de sentidos, sentimentos, valores e funções sem necessariamente significar uma perda da qualidade normativa (senso de dever) por ficar “muito ampla”. A luz da lógica da contestação, as normas são vistas como possuindo uma realidade intersubjetiva e seu sentido está em constante negociação por uma miríade de atores (Auehavornpipat, 2019, p.16), entre eles, os indivíduos.

Assim, após o mapeamento do significado-em-uso global e “local” da justiça de transição, confrontamos esses dois mapas cognitivos (Wiener, 2008, p.74) a partir da expectativa de que a execução da norma pelos seus *stakeholders* tenha gerado um novo significado para justiça de transição no Brasil em relação ao que é promulgado internacionalmente.

O capítulo se divide da seguinte maneira: primeiro introduz as noções de prática e de conhecimento implícito da teoria prática e como engajam teórica e metodologicamente com o argumento do trabalho. Em seguida expomos a ideia de discurso como prática e explicamos a técnica de análise predicativa de discurso. Por último explicamos como a técnica será aplicada para chegarmos no significado-em-uso global da justiça de transição e no Brasil, apresentando as etapas que serão executadas no capítulo 6.

3.1. A Prática como Matriz Metodológica

A prática da norma revela aos atores envolvidos o que as partes afetadas realmente querem que a norma signifique. Quando dizemos que é a contestação que gera a norma, queremos dizer que só a conhecemos uma vez praticada pelos indivíduos. Logo é através da prática que a batalha sobre o significado ocorre (Kersbergen; Verbeek, 2007, p. 222). Assim, compreendermos o conceito de “prática” dentro do estudo de normas é importante para o delineamento da própria estratégia de pesquisa.

Partindo de um conceito amplo, “social practices which are materially anchored in bodies and artifacts and depended on implicit knowledge as the smallest and prior unit of analysis”. De forma complementar, Adler e Pouliot (2011, p.7) elencam cinco características chaves para o entendimento do conceito de prática:

Primeiro, uma prática é uma performance (Goffman, 1959; ver também Butler, 1990), isto é, um processo de fazer algo. Em segundo lugar, a prática tende a ser padronizada, na medida em que geralmente apresenta certas regularidades ao longo do tempo e do espaço. De forma que lembra a rotina, as práticas se repetem ou pelo menos reproduzem comportamentos semelhantes com significados regulares. Esses padrões, [como explicamos acima], fazem parte de um contexto socialmente organizado, que não só lhes confere significado, mas também estrutura a interação. Terceiro, a prática é mais ou menos competente de uma forma socialmente significativa e reconhecível. A dimensão estruturada da prática decorre não apenas da repetição, mas também, e de facto principalmente, do facto de grupos de indivíduos tenderem a interpretar o seu desempenho segundo padrões semelhantes. O reconhecimento social é, portanto, um aspecto fundamental da prática; [...] uma prática pode ser feita correta ou incorretamente. Quarto, a prática baseia-se no conhecimento prévio, que ela incorpora, representa e reifica, tudo ao mesmo tempo. O conhecimento não precede apenas a prática, como também as intenções, as crenças, etc. Em quinto e último lugar, a prática entrelaça os mundos discursivo e material. Sem linguagem, comunicação e discurso, as pessoas não poderiam dizer a diferença entre comportamento e prática⁸⁰

⁸⁰ First, a practice is a performance (Goffman, 1959; see also Butler, 1990), that is, a process of doing something. Second, practice tends to be patterned, in that it generally exhibits certain regularities over time and space. In a way reminiscent of routine, practices are repeated or at least reproduce similar behaviors with regular meanings. These patterns, [as we explained above], are part of a socially organized context, which not only gives them meaning, but also structures interaction. Third, practice is more or less competent in a socially meaningful and recognizable way. The structured dimension of practice stems not only from repetition but also, and in fact primarily, from the fact that groups of individuals tend to interpret its performance along similar standards. Social recognition is thus a fundamental aspect of practice; [...] a practice can be done correctly or incorrectly. Fourth, practice rests on background knowledge, which it embodies, enacts, and reifies all at once. Knowledge not only precedes practice as do intentions, beliefs, etc. Fifth and finally, practice weaves together the discursive and material worlds. Without language, communication, and discourse, people could not tell the difference between behavior and practice.

A prática é uma performance uma vez que implica em uma avaliação e atribuição de valores por um público⁸¹/audiência (Adler, Pouliot, 2011, p.7). Nesse sentido, é possível apontar se uma prática é competente ou não, embora isso possa variar e ser bastante complexo. Como sublinha Adler e Pouliot (2011, p.7): “em alguns contextos, a prática incompetente pode ser mais “bem-sucedida” em trazer resultados do que um desempenho virtuoso⁸²”. Esse exemplo ilustra porque o reconhecimento social é um aspecto fundamental da noção de prática, o que é ou não considerado um sucesso vai ser dado por esse reconhecimento. Como citado, embora a prática estruture a interação, ela também é veículo de transformação, uma vez está imersa em contextos sociais organizados. Como destaca Adler e Pouliot (2011, p. 6) “A performance da prática acompanha e constitui o fluxo da história⁸³”.

Para constituir esse fluxo, a prática une os mundos discursivos e materiais e isso, como explicar Adler e Pouliot (2011, p. 7), se dá por meio da linguagem. Essa, para além de tornar cognitivo o significado, fazendo da prática o local e a força motriz da ação social, mas em si mesmo é um fazer, na forma de práticas discursivas (Foucault, 1980 apud Adler, Pouliot, 2011, p.7).

Como quinto aspecto, ressalta-se que a ontologia da prática diz que a análise do social não deve partir exclusivamente do agente (seja humano ou não humano), nem da estrutura (sociedade), mas da dinâmica estabelecida pelas atividades exercidas e embutidas nessas entidades e artefatos (Schatzki 2001, p.10-11). Por isso, a prática “adquire uma dimensão epistêmica ou discursiva que os relaciona com o mundo material, mas cuja ontologia é ampliada para não limitar seu escopo ao texto e ao significado⁸⁴” (Adler; Pouliot, 2011b, p. 2).

A vista disso, diferentes áreas das Ciências Sociais convergem em torno do termo “prática” (Bueger, 2011, p.3). Especialmente nas Relações Internacionais, essa perspectiva é trazida à princípio pelos pós-estruturalistas (Adler; Pouliot, 2011, p.3). O interesse em fazer “teoria prática dirigida à pesquisa” dentro das RIs ficou conhecido como “virada prática” onde esse conceito se tornou porta de entrada para

⁸¹ Ao contrário do conceito de *habitus* que como nota Barnes (2001) é executado em uma escala individual e é o suficiente para ser compreendido. O conceito de *habitus* é um conceito bourdesiano, uma das principais fontes da teoria prática.

⁸² In some contexts, incompetent practice might be more ‘successful’ in bringing results than a virtuoso performance.

⁸³ The performance of practice goes with, and constitutes, the flow of history.

⁸⁴ Acquires an epistemic or discursive dimension that relates them to the material world, yet whose ontology is broadened as to not limit their scope to text and meaning.

a investigação dos fenômenos sociais (Bueger, 2011; Miettinen et al, 2009). Nas RIs, particularmente, a virada prática promoveu a aproximação dos pesquisadores com as atividades cotidianas que constituem o mundo político: “aquilo que fala, escreve e faz a política⁸⁵” (Bueger, 2011, p.3).

Segundo a aplicação da teoria prática, os padrões que iluminam a interpretação dos indivíduos sobre as normas – e seus cotidianos sociais no geral - e contra os quais as práticas são constantemente julgadas, são, sobretudo, implícitos, “já que as práticas derivam do conhecimento prévio que é compartilhado e estabelecido dentro de uma comunidade⁸⁶” (Gadinger, 2022, 2).

Nesse sentido, ontologicamente a orientação prática e a perspectiva crítica da lógica da contestação se encontram, sendo possível falar de uma normatividade da prática (Gadinger, 2022, p.2). Nas palavras de Bueger (2017, p. 128), “as normas são apenas um entre muitos elementos interligados. Estes incluem entendimentos práticos, aprendizagem situada, performances corporais, regras práticas e conhecimento inscrito em artefatos.⁸⁷”. Logo, as normas não exercem influência longe da prática. .

À luz da perspectiva crítica de normas, a estrutura de significado-em-uso que as normas carregam é constituída justamente por uma “grade sócio-cultural que sustenta a ordem política formal [...] que permanece em grande parte 'invisível' para as instituições reguladoras modernas da ordem política (global) [...]” (Wiener, 2020, p.3). Logo, de uma perspectiva da abordagem praxiológica, “não é possível diferenciar entre práticas e normas em termos ontológicos, semelhante à natureza emaranhada de agir e conhecer⁸⁹” (Gadinger, 2022, p.2 apud Friedrichs; Kratochwil, 2009).

A normatividade da prática fica latente, portando, quando consideramos que a prática se comporta a luz da normatividade e, ao mesmo tempo, a constrói. Podemos refletir isso a partir da noção de competência das práticas que vem da

⁸⁵ Those speaking, writing and doing politics.

⁸⁶ as practices derive from background knowledge that is shared and established within a community

⁸⁷ norms are but one among many interconnected elements. These include practical understandings, situated learning, bodily performances, rules of thumb, and knowledge inscribed in artifacts.

⁸⁸ social-cultural grid that underlies formal political order [...] that remains largely 'invisible' to modern regulatory institutions of (global) political order [...].

⁸⁹ it is not possible to differentiate between practices and norms in ontological terms, similar to the enmeshed nature of acting and knowing.

tendência dos indivíduos e grupos de interpretarem suas performances à luz de certos padrões de certo ou errado (Adler; Pouliot, 2011, p.6). Assim, “termos como competência e correção são sempre estabelecidos dentro de uma comunidade e, em segundo lugar, [que] esses termos implicam um padrão contra o qual a prática pode ser julgada⁹⁰” (Gross Stein, 2011, p. 88).

Com isso em vista, chegar ao significado-em-uso, a estrutura que carrega as referências interpretativas de uma norma, significa observar e investigar ele ser usado. Logo, é preciso investigar uma prática, o discurso, por assim dizer. É através dele que a prática da contestação pode ser empiricamente observada e examinada, pois é a oportunidade de jogar luz sobre o conhecimento implícito que apoia essa prática específica (o discurso), situando-a junto ao a rede socio-cultural que subjaz a norma. Ele é um conhecimento “que raramente é verbalizado e, portanto, não é facilmente legível a partir de significantes, fala e discurso⁹¹” (Bueger, 2011, p.3).

Importante pontuar brevemente também o que a prática não é. Em primeiro lugar, segundo Gadinger (2022, p.2) as práticas não podem ser resumidas a regras de governo e regularidades exibidas (Gadinger, 2022, p.2). Ao invés disso, a “a prática é mantida por interações entre suas performances constitutivas que expressam sua responsabilidade mútua⁹²” (Rouse 2007, p. 48). Assim, analisando algumas performances constitutivas, o trabalho desenha uma estratégia para estudar o caso brasileiro a fim de tornar o significado da justiça de transição no Brasil accountable, como sugere Wiener (2009, p.186).

Em segundo lugar, embora entre os elementos da definição de prática esteja a padronização de ações e atividades, isso não é indicativo necessariamente de estabilização do significado gerado por essa prática – pelo menos de uma estabilização contínua. A ideia de prática implica em um jogo de linguagem, que envolve crítica, justificativa, aprendizado e justificação. De acordo com a noção de Wittgstein

A [noção de] prática como jogos de linguagem é, portanto, altamente relevante para os debates atuais sobre normatividade, pois aponta para algumas questões importantes: aprender as 'regras do jogo' envolve sempre uma dimensão intersubjetiva, uma vez que o estabelecimento de um padrão não pode ser feito por um único indivíduo ; a relação entre

⁹⁰ Terms such as competency and correctness are always established within a community and, secondly, [that] these terms imply a standard against which practice can be judged

⁹¹ Which is rarely verbalized and is hence not easily readable from signifiers, speech and discourse.

⁹² Practice is maintained by interactions among its constitutive performances that express their mutual accountability.

práticas e normatividade é motivada por conflitos porque é importante que os indivíduos sejam reconhecidos como membros competentes dentro de uma comunidade; e erros podem acontecer e práticas podem falhar quando consideradas atos reconhecidamente “incorretos” por outras pessoas

Gadinger (2022, p.2-3) resume que a prática tem forte primazia na vida social. Para Wittgenstein (2009, §§ 202; 219 apud Gadinger, 2022, p.3) uma prática é obedecer a uma regra de forma que isso seja feito inconscientemente, ao ser incorporado nas atividades cotidianas.

Para efetivar essa “pesquisa prática” pesquisadores das RIs trouxeram ferramentas de pesquisa que mobilizam a prática como unidade de análise. A “praxeografia” (*praxeography*) como nomeia Bueger (2011, p. 1; Bueger, 2014), são análises produzidas por pesquisadores das práticas que privilegiam as práticas diárias que dão sentido à vida política e social. Essa forma de pesquisar é caracterizada sobremaneira por levar o pesquisador ao terreno (Adler; Pouliot, 2011, p.7) a fim de acompanhar pequenas mudanças sociais pela execução de pesquisas que tem por objeto o falar, o escrever e o fazer política (Bueger, 2011, p.1).

Ao aproximar o pesquisador das atividades cotidianas, a praxeografia permite uma acomodação entre o local e o global através da conexão entre eventos, práticas ou fenômenos locais que ordenam o mundo de forma desigual em direção a significados políticos mais amplos que se estendem além de suas contingências⁹³ (Austin, 2019, p.11)

Assim, ao tornar a prática a “porta de entrada” da pesquisa, a virada prática e a praxeografia especialmente rompem com os estereótipos sobre o “local” e o “cotidiano” enquanto conceitos moldados por um ponto de vista externo e liberais de poder (Chandler, 2015, p. 43). Isso implica também na importante superação do dilema dos “níveis de análise” (internacional > nacional > local) (Adler; Pouliot, 2011, p.4). Uma prática será uma prática onde quer que ela esteja sendo executada, visto que sua competência precisa ser validada por uma audiência ou pelos seus membros. Como mencionado, o reconhecimento social é um aspecto fundamental da prática, na medida que a competência ou incompetência atribuída a ela não é dada. Mas atribuída na e através das relações sociais (Adler; Pouliot, 2011, p.7).

⁹³ An accommodation between the local and the global through the connection between local events, practices or phenomena that order the world unequally towards broader political meanings that extend beyond their contingencies

Em síntese, a ideia de local é muito mais rica do ponto de vista da prática pois é concebida “como um conjunto de microprocessos fluidos de práticas em constante interação impulsionado pela ação de pessoas comuns em circunstâncias concretas⁹⁴” (Chandler, 2015, p. 43).

Essa característica se alinha com a noção mencionada no capítulo anterior de que as normas, enquanto fatos sociais, carregam os significados em uso. Eles, por sua vez, quando praticados geram a interpretação dada a norma – seu conteúdo em si mesmo.

Nosso ponto de entrada é “o falar” dos atores interessados na norma. É através da articulação do acham sobre a norma de forma não oficial ou intencional que esses atores “enacting meaning in use”.

Nesse sentido, é possível verificar através das práticas de dizer e fazer, tanto da quais os termos de validação da norma de justiça de transição nos âmbitos de validação global e local.

Suspensas entre a agência (a execução, o falar) e a estrutura (contexto social ou ordem política), as práticas “reveals the content of that interaction in the interaction” (Adler; Pouliot, 2011, p. 16) ou seja, são desenvolvidas enquanto performadas pelos seres humanos e ganham sentido a partir dessas ações padronizadas.

Para chegarmos no nosso objetivo e respondermos nossa pergunta de pesquisa trabalhamos com uma dimensão específica da prática, o texto. Uma vez que a prática entrelaça os mundos discursivo e material, nos concentraremos nos relatos das práticas vividas porque elas são constituídas textualmente de modo que

embora as práticas ainda dependam do conhecimento e incorporem objetos materiais, num sentido discursivo forte, a competência de fazer rotineiramente algo socialmente significativo depende frequentemente do discurso. É, portanto, relevante conceber o discurso como prática e compreender a prática como discurso⁹⁵ (Adler; Pouliot, 2011a, p. 14)

A próxima seção fundamenta a ligação entre discurso e prática e explana como a técnica de análise predicativa do discurso se aplica aos objetivos delineados por essa tese.

⁹⁴ As a set of fluid micro-processes of practices in a constant interaction driven by the agency of ordinary people in concrete circumstances.

⁹⁵ Although practices still rely on knowledge and embody material objects, in a discursive strong sense, the competence of routinely doing something socially meaningful often relies on discourse. It is thus relevant to conceive of discourse as practice and to understand practice as discourse.

3.2. Análise Predicativa do Discurso

Discursos podem ser definidos, de uma perspectiva crítica, como formas múltiplas, construtivas e mutáveis de descrever realidades sociais e relacionamentos entre atores por meios predominantemente linguísticos (Schneiderová, 2011, p.39-40). Para Weldes (1999, p.154), o discurso não só constitui, mas reproduz e reformula o senso comum que existe em dada comunidade usando recursos linguísticos que já fazem sentido dentro de determinada sociedade. Na arena política o discurso tem o poder de reforçar noções coletivas do que é percebido como realidade ou mesmo romper com ela, criando novas realidades (Schneiderová, 2011, p.36). Nesse sentido, o discurso se coloca como um elemento ativo para descobrir mudanças e transformações que teorias calcadas no racionalismo falham em capturar (Schneiderová, 2011, p.36).

Assim como o estudo da prática, a emergência e expansão da análise de discurso nas RIs estava alinhada com o projeto pós-positivista contra o “cientismo”, baseado em teorias testáveis ou análises empíricas (Milliken, 1999).

A relação entre esses dois elementos, prática e discurso, segundo Kratochwil (2011, p. 55- 6), está “como objeto de estudo, as práticas estão incorporadas nos discursos no sentido de que permitem que significados particulares sejam significados⁹⁶”. Assim, a análise de discurso do ponto de vista da teoria prática é um método que:

visa revelar o que está por trás do discurso não para tomá-lo necessariamente como uma verdade... Assim, a ideia é tomar o discurso não necessariamente para procurar o significado nele expresso, mas sim como ponto de partida para pensar suas condições externas de possibilidade. Seguindo esses pressupostos, é possível interpretar o discurso não como um dado, mas como um elemento que pode adquirir significados que são ressignificados ao longo do tempo – justamente na medida em que interage com as práticas⁹⁷ (Milliken, 1999, p.228).

⁹⁶ As an object of study, practices are embedded in discourses in the sense that they enable particular meanings to be signified.

⁹⁷ Aims to reveal what is behind discourse not to take it necessarily as a truth... Thus, the idea is to take discourse not necessarily to look for the meaning expressed in it, but instead as a starting point to think of its external conditions of possibility. By following these assumptions, it is possible to interpret discourse not as a given, but as an element that can acquire meanings that are re-signified over time – precisely to the extent that it interacts with practices.

Entre os pressupostos da análise de discurso está o de que o discurso implica em estruturas de significação. A ideia de discursos como sistemas de significação está relacionada a noção de que o discurso não existe “out there” mas, são estruturas que se renovam conforme são utilizadas por pessoas que se relacionam por meio do discurso. Em outras palavras, está embutida nessa reivindicação a noção construtivista de que o significado é construído pelos sujeitos, na maioria das vezes, mas não exclusivamente, através da prática da linguagem (Milliken, 1999, p.229). Milliken (1999) sublinha que uma das formas de examinar práticas discursivas é por meio de práticas de linguagem, mais precisamente as práticas de predicação - os verbos, advérbios e adjetivos que são atribuídos aos nomes – sujeitos ou objetos do discurso.

No processo de análise de discurso o pesquisador é inicialmente encorajado a distinguir certas qualidades verbalmente atribuídas ao objeto. Tais percepções constituem as atitudes coletivamente adotadas em relação a esses nomes (sujeitos/objetos) capturadas pelos meios léxicos citados.

Nesse sentido, o discurso opera como “capacidades básicas para que as pessoas diferenciem e identifiquem coisas, dando-lhes qualidades e atributos tidos como garantidos e relacionando-os com outros objetivos⁹⁸” (Milliken, 1999, p.231).

Segundo Milliken (1999, p. 233)

Os discursos, [...], são capacidades de fundo que são utilizadas socialmente, pelo menos por um pequeno grupo de funcionários, se não de forma mais ampla numa sociedade ou entre diferentes elites e sociedades. Além disso, a preocupação na análise discursiva não é apenas com distinções particulares, mas também com a estruturação de distinções relacionais, postas como um centro que as organiza e as torna [distinções particulares] coerentemente⁹⁹ (ver também Doty, 1997, p. 378).

Assim, uma vez que os discursos são, sobretudo, sistemas sociais de significação, análises sobre eles não são feitas com base em um único texto. Para que a análise de discurso seja representativa e complexa ela deve focar nas relações entre os sujeitos estudados e na dinâmica entre eles (Milliken, 199, 232-233).

⁹⁸ Background capacities for persons to differentiate and identify things, giving them taken-for-granted qualities and attributes and relating them to other objectives.

⁹⁹ Discourses, [...], are background capabilities that are used socially, at least by a small group of officials if not more broadly in a society or among different elites and societies. Also, the concern in discursive analysis is not only with particular distinctions but also with the structuring of relational distinctions, posited to be a center that organizes and makes them [particular distinctions] coherently.

Se a análise aqui sugerida é dos discursos sobre a justiça de transição no Brasil afim de encontrar o seu significado-em-uso, presumimos que precisamos basear a investigação em diferentes manifestações de linguagem (diferentes fontes e tipos de texto) por parte de diferentes atores participantes do contexto social da norma. Idealmente, o conjunto de textos é escolhido de forma a apresentar uma gama de posições expressas em relação a um determinado assunto (Schneiderová, 2011, p.42).

Propomos uma análise de discurso para chegarmos ao significado-em-uso da justiça de transição no Brasil “a fim de traçar uma estrutura mais geral de distinções e hierarquias relacionais que ordene o conhecimento das pessoas sobre as coisas definidas pelo discurso¹⁰⁰” (Weldes; Saco, 1996, p. 373). Isso exige o uso de métodos que nos auxiliem a identificar e interpretar aspectos chaves das práticas linguísticas existentes nos discursos a respeito da justiça de transição no Brasil por diferentes grupos de atores que validam culturalmente a norma no Brasil.

A análise predicativa de discurso foca na prática linguística da predicação. Predicados constroem um tipo particular de “coisa”, atribuindo-a características e capacidades específicas (Milliken, 1999, p.232). É uma técnica costumeiramente utilizada para a análise de práticas linguísticas em textos, como documentos diplomáticos e transcrições de entrevistas.

Milliken (1999) orienta que a análise predicativa deve ser feita em alguns passos. Primeiro, o pesquisador deve identificar/definir o sujeito/objeto para o qual o discurso está atribuindo emoções e reações. Contudo, dificilmente um discurso tem somente um sujeito/objeto pois “em paralelos e contrastes implícitos ou explícitos, outras coisas (outros assuntos) também serão rotuladas e receberão um atributo significativo por seus predicados¹⁰¹” (Milliken, 1999, p.232). Logo, é necessário construir o espaço desse objeto, formado por um conjunto de predicações atribuídas aquele objeto.

O intuito, no geral, da análise do discurso é estabelecer distinções relacionais ou oposições entre diferentes espaços do objeto estabelecidos. Frequentemente as atribuições são consistentes ou revelam um padrão sistemático

¹⁰⁰ In order to draw out a more general structure of relational distinctions and hierarchies that orders persons' knowledge about the things defined by the discourse.

¹⁰¹ In implicit or explicit parallels and contrasts, other things (other subjects) will also be labelled and given a meaningful attribute by their predicates.

de um espaço em relação ao outro. Nesse sentido e a luz de Wiener (2009), podemos entender o estabelecimento do espaço do objeto também como o corpus linguístico do texto em análise.

Uma vez esses espaços estabelecidos, é feita uma organização sistemática desse espaço a partir de listas de predicação atribuídas aos objetivos/sujeitos de interesse da pesquisa.

Uma vez selecionados um conjunto inicial de textos e estabelecido os espaços do objeto de cada texto, a análise se volta para as distinções entre os textos, comparando os espaços do objeto. Essa é a etapa de distinções/semelhanças relacionais, que serve para enquadrar/definir as identidades dos sujeitos/objetos (Milliken, 1999, p. 233).

A título de ilustração, usamos aqui o exemplo da pesquisa de Milliken (1999) dedicada à política externa americana para a Coreia do Sul durante a Guerra Fria. Usando documentos da diplomacia americana e partindo do Japão como sujeito do discurso, deve-se primeiramente procurar passagens referentes ao espaço dos objetos do Japão, como se vê em:

se os EUA não tomarem qualquer ação na Coreia /.../ O Japão, o eixo da nossa política na Ásia, perderia o moral e experimentaria um fortalecimento do desejo generalizado de neutralidade, com o resultado de que nem mesmo um compromisso de força militar significativa dos EUA manteria o Japão no Ocidente¹⁰² (Milliken, 1999, 232).

Daqui são derivadas as predicações atribuídas ao Japão e construídas as categorias de significado. Como pontua Milliken (1999, p.232): “por um lado, o Japão tende a perder o moral e o rumo político (fraqueza); por outro, o país continua a ser um parceiro e pilar fundamental da política externa dos EUA na Ásia (força)¹⁰³”.

A fim de descobrir a estrutura relacional de um discurso Milliken (1999) defende o uso da abordagem sociológica da “grounded theory”(Strauss; Corbin, 1997). Essa abordagem é baseada na noção de que o estudo empírico e a montagem de categorias, responde aos dados. Milliken (1999, p. 234) resume a definição de grounded theory como:

¹⁰² If the US does not take any action in Korea /.../ Japan, the linchpin of our policy in Asia, would lose morale and experience a strengthening of the widespread desire for neutrality, with the result that not even a commitment of significant US military strength would keep Japan in the West.

¹⁰³ On one hand, Japan is prone to losing morale and political course (weakness), on the other, the country remains a key partner and pillar for the US foreign policy in Asia (strength).

A grounded theory is one that, rather than selectively choosing data according to a priori theoretical categories, formulates the theory from the data by developing provisional categorizations via empirical study and abstraction, comparing on the basis of new data whether these categories fit and, if necessary, reformulating the categories so that they are empirically valid.

Com essa definição em mente é válido reforçar a noção de análise predicativa de discurso como

Suitable for the study of language practices in texts /.../ predicate analysis is a process of empirical study and abstraction which goes hand in hand, in the sense that theoretical categories are drawn from and answer to the empirical data upon which a study is based (Milliken, 1999, pp. 231- 234).

A abordagem da *grounded theory*, assim, soluciona alguns problemas inerentes à análise de discurso. Essa estratégia também resolve parcialmente o problema da confiabilidade (*reliability*) da análise de discurso, isto é, “that the interpretation offered has been checked and reworked until it fits with and explains consistently texts that were not originally part of its empirical base”.

Além da análise dos predicativos do discurso, estaremos atentos a outras práticas e elementos linguísticos utilizados - por exemplo, metáforas - que estruturam e dão sentido ao raciocínio e às ações humanas. Na análise metafórica de discurso um determinado sujeito/objeto pode ser (um determinado governo) uma “mãe complacente” e os cidadãos são como “crianças implorando por esmolas” (Milliken, 1999, p.235). Assim, a ideia não é se ater a metáforas particulares, ou qualquer outra prática linguística, mas formular uma categorização que dê conta das metáforas particulares encontradas.

Uma vez que não podemos partir para o discurso e analisá-lo conforme nossos vieses, o uso dos métodos de análise predicativa é uma tentativa de controle sobre procedimentos de interpretação que torna a pesquisa sobre a significados rastreável (Milliken, 1999, p.235). Adotar os procedimentos introduzidos por essas técnicas torna a seleção, organização e análise dos dados menos elusiva, possibilitando uma melhor visualização do que pode ser avançado, adensado e/ou contestado a respeito de um determinado fenômeno estudado por meio de suas práticas discursivas.

3.3. A Abordagem de Estudo de Caso: Mapeamento das Práticas

De forma abrangente, um estudo de caso pode ser definido como “o exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico para desenvolver ou testar explicações históricas que podem ser generalizáveis para outros eventos¹⁰⁴” (George; Bennett, 2005, p.26).

Fato é que os estudos de caso são uma abordagem bastante consolidada dentro das Ciências Sociais, particularmente sua vertente voltada para o desenvolvimento de teoria. Entre seus principais pilares está o realismo científico que firmou o conceito e o papel dos mecanismos causais - fatores estáveis independentes que, sob certas condições, ligam causas a efeitos¹⁰⁵ — para fornecer explicações causais para determinados fenômenos estudados (George; Bennett, 2005, p.28). Essa lógica repercutiu bastante entre pesquisadores de estudos de caso que passaram a usar a técnica de mapeamento de processos (*process-tracing*) para descobrir evidências da atuação de mecanismos causais e seus resultados.

Segundo Pouliot (2015: p. 251), quando se trata de *process-tracing* enquanto método que desenvolve teorias e explicações baseadas em mecanismos causais, mecanismos são construções analíticas cujo objetivo não é combinar instâncias sociais reais, mas traçar conexões úteis entre ela. Contudo, ao olhar para o método do *process-tracing* desde um ponto de vista interpretativista ele concebe uma nova forma de investigar os fenômenos sociais. Desse profícuo alinhamento entre a noção de *process-tracing* e a perspectiva interpretativista da prática, podemos destacar, de maneira geral, os seguintes pontos: ambos mantêm os compromissos indutivos com estudos de caso concentrados especialmente em processos e fluxos, a despeito de estruturas ou entidades estáticas; críticas às explicações baseadas puramente na lógica correlacional; o ceticismo em relação a conclusões e declarações semelhantes à leis; e a inclinação em dar explicações contando o desenrolar da história, desagregando-a em pedaços menores de tempo; e seus vieses humanísticos em favor da agência e da microdinâmica da vida social.

¹⁰⁴ the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events.

¹⁰⁵ independent stable factors that under certain conditions link causes to effects

Nesse sentido, as práticas são como um “conceptual meeting point” entre o *process-tracing* - que usa o conceito de mecanismo causal - e o interpretativismo - que se apoia na ideia de prática. A partir desse ponto de encontro conceitual, Pouliot sugere, com isso, a noção de *practice-tracing* (mapeamento de práticas): “uma forma metodológica híbrida que se baseia em dois princípios relativamente simples: a causalidade social deve ser estabelecida localmente, mas com o objetivo de produzir insights analiticamente gerais¹⁰⁶”.

Para diferenciar mecanismos causais de práticas, Pouliot (2015: p. 239) aponta que, ainda que ambas descrevam processos sociais, atuam em planos distintos:

[p]ractices descrevem maneiras de fazer coisas que são conhecidas pelos profissionais. Por mais contestadas e polissêmicas que sejam, as práticas fazem parte do ambiente social [...], o conceito de mecanismos [é] para as abstrações teóricas que os cientistas sociais cunham para classificar as práticas, geralmente entre casos¹⁰⁷.

Assim, retomando a definição de mecanismos, enquanto os mecanismos não são construções sociais “cujo objetivo não é corresponder às instâncias sociais reais¹⁰⁸”, mas tão somente traçar conexões entre elas e, assim, estão “lá fora como entidades ontológicas no mundo¹⁰⁹”, as práticas são em si padrões de ação objetivos, os quais confrontam os agentes enquanto entidades da realidade com os quais devemos lidar. Combinando então uma abordagem indutiva e interpretativa com o comprometimento com uma generalização alcançável, a estratégia de estudo de caso constitui uma vantajosa ferramenta de pesquisa.

O mapeamento da prática, portanto, se propõe a ser útil para fins de teorização, abstraindo do empírico para o nível conceitual partindo dos dados, em uma proposição de generalidade analítica para dar sentido a um conjunto confuso de práticas. Assim “teorias práticas não são verdadeiras nem falsas, mas úteis (ou não)¹¹⁰” (Pouliot, 2015, 239).

¹⁰⁶ a hybrid methodological form that rests on two relatively simple tenets: social causality is to be established locally, but with an eye to producing analytically general insights

¹⁰⁷ [p]ractices describe ways of doing things that are known to practitioners. As contested and polysemic as they may be, practices are part of the social environment [...], the concept of mechanisms [is] for the theoretical abstractions that social scientists coin in order to classify practices, usually across cases.

¹⁰⁸ whose objective is not to match actual social instances.

¹⁰⁹ out there as ontological entities in the world.

¹¹⁰ practice theories are neither true nor false, but useful (or not).

Levada a sério, o mapeamento de práticas tem como principal compromisso analítico demonstrar causalidade local sem deixar, contudo, de produzir generalizações analíticas. Assim, a produção de generalizações não se afasta da singularidade das explicações causais, uma vez que, como vimos, são os contextos que conferem às práticas a sua eficácia social e o seu poder gerador de significados no e sobre o mundo.

Em suma, qualquer coisa que as pessoas façam de uma forma contextualmente típica e minimamente reconhecível conta como uma prática. O que contamos aqui como práticas são os depoimentos verbais e escritos (práticas discursivas através da linguagem) que fazem parte do contexto de uso da norma de justiça de transição, presentes em revistas, entrevistas, audiências e biografias.

A pergunta de pesquisa busca responder quais os significados da justiça de transição no Brasil, já trazendo, portanto, o contexto em primeiro plano. Ao engajarmos com o conceito de significado-em-uso, mapeamos o que faz a norma de justiça de transição ser o que é no Brasil. Na busca de tornar o significado da norma *accountable*, trazemos o que está por trás, para a superfície.

Esse movimento, por sua vez, é feito afim também de trazer algum nível de generalização para os estudos de normas internacionais, em geral, e apontamentos normativos para a justiça de transição em particular. Definindo os significados em uso no Brasil, é possível pensar em contextos/conjunturas que oferecem mais ou menos oportunidades de resiliência para a norma. É possível também pensarmos em termos comparativos para esses significados, uma das principais vantagens dos estudos de casos.

Visto as oportunidades e as particularidades do estudo de caso olhado pela lente do mapeamento de práticas, seguimos para a apresentação/caracterização das práticas de discurso do Brasil que serão examinadas por meio da análise predicativa. Uma vez feito o mapeamento do significado da norma no âmbito global e, assim, um quadro de referência, podemos construir as categorias de análise - com base nos dados - para trazer à tona os significados da justiça de transição no Brasil e torná-los *accountable*.

No capítulo seguinte, introduzimos a evolução da justiça de transição e sua introjeção como uma noção normativa em torno da qual havia um conjunto de comportamentos esperados.

4. Enquadramentos de Referência da justiça de transição

A justiça de transição é composta por vários elementos. Em primeiro lugar, Bickford aponta para qual é a preocupação/o problema da justiça de transição amplamente falando: o legado de abusos de Direitos Humanos. Se a preocupação é com um legado, os esforços estão direcionados a um momento posterior aos abusos. Em segundo lugar, não são abusos de Direitos Humanos cometidos de forma isolada, em casos espaçados, mas, atrocidades cometidas de forma sistemática, o que aponta não necessariamente para um número, mas para uma noção de sistematicidade da violência.

Por sua vez, essas atrocidades levam a um severo trauma social, o que, em terceiro lugar, joga luz sobre as questões psicológicas imbricadas nas discussões sobre justiça de transição. Afinal, os abusos, uma vez não constituindo fatos isolados, não deixam marcas somente para as vítimas que os sofreram, mas se desdobram em consequências para a sociedade.

Em quarto lugar, seja como for que essa sociedade escolha lidar com o legado desse passado, essa resposta deve estar em equilíbrio com um futuro mais democrático, mais justo e pacífico, a fim de que o que ocorreu no passado não se repita no futuro.

Por essa abrangência, e pela falta de uma definição unificada (Bell, 2008, p.3), a jt pode ser abordada de diferentes formas e definida dentro de um universo de possibilidades. Contudo, podemos dizer que um ponto de encontro entre definições de justiça de transição é que “embora as definições de justiça transicional variem, todos veem a justiça transicional como a tentativa de lidar com a violência passada em sociedades que estão passando ou tentando alguma forma de transição política¹¹¹” (Bell, 2008, p. 3) ou de “political order”, para usar os termos de Teitel (2000, p.3). Colocamos dessa forma para não nos anteciparmos em limitar a ideia de transição política a de mudança de regime político necessariamente. A noção de mudança da justiça de transição implica em contextos de conflitos, de regimes autoritários e até mesmo mudanças dentro de países que não passaram por nenhuma

¹¹¹ embora as definições de justiça transicional variem, todos veem a justiça transicional como a tentativa de lidar com a violência passada em sociedades que estão passando ou tentando alguma forma de transição política.

mudança de ordem político-institucional, mas dos quais é demandado revisões históricas.

A mudança empreendida pela justiça de transição é estabelecida a partir do acerto de contas com o passado. As ações nesse sentido estariam em linha com o aprimoramento de democracias já existentes, tanto como estariam no bojo do estabelecimento (ou reestabelecimento) da paz e da democracia. De qualquer modo, como aponta a definição de Teitel (2000, p.3), as respostas dadas a violência do passado são avaliadas com base em seu potencial benefício para a democracia.

Originalmente reivindicada como oriunda e pertencente ao Direito Internacional, basicamente aos Direitos Humanos e o Direito Humanitário, devido ao foco do discurso sobre a necessidade de responsabilização diante da impunidade por crimes contra os Direitos Humanos (Clark; Palmer, 2012 apud Zunino, 2019, p.8), a jt enquanto esforço acadêmico, segundo Bell (2008, p.5-6) passou a abarcar várias disciplinas:

Hoje, os estudos sobre justiça transicional são um conjunto cada vez maior de investigações que ocorrem numa série de disciplinas, incluindo antropologia, estudos culturais, estudos de desenvolvimento, economia, educação, ética, história, filosofia, ciência política, psicologia, sociologia e teologia¹¹².

O interesse de cada uma dessas disciplinas reflete justamente seus afinamentos com os diferentes objetivos, valores e comportamentos da jt. Também refletem as tensões inerentes ao desafio de lidar com o passado: não há respostas simples ou rápidas para resolver dilemas sobre como operacionalizar proposições normativas em meio aos dilemas que se impõe por cada realidade social.

Nessa toada, a jt seria um rótulo que compreende diferentes práticas gerando diferentes implicações normativas (Bell, 2008, p.20). Essa afirmação de Bell (2008) é provocativa para a proposição desta tese. O que o autor argumenta coaduna com a categorização da jt enquanto um *cluster*. O *cluster* é um conceito oriundo dos estudos das normas que admite múltiplas combinações de valores e comportamentos (partes da estrutura tríplice de uma norma simples) diferentes, mas conceitualmente interligados. Essas múltiplas combinações produzem soluções

¹¹² Today, transitional justice scholarship is an ever-increasing set of inquiries that take place across a range of disciplines, including anthropology, cultural studies, development studies, economics, education, ethics, history, philosophy, political science, psychology, sociology and theology.

aceitáveis para problemas (terceiro componente da estrutura de uma norma simples) semelhantes, esperados e interligados (Lantis; Wunderlich, 2018, p.571).

Enquanto os julgamentos de agentes públicos que tiveram participação em sistemáticas violações de Direitos Humanos têm sido uma opção desde os Tribunais de Nuremberg (1945-1946) após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), podemos dizer que a justiça de transição reúne um escopo muito maior de conhecimento acadêmico e atividades, formando uma ampla rede epistêmica (Bickford, 2004, p.1045; Sikkink; Walling, 2007, p.28; Bell, 2008, p.5; Schettini, 2019, p.49).

Nas últimas décadas, novos processos foram acrescentados ao rol de formas “apropriadas” de justiça: comissões da verdade, reparações, anistias, reformas administrativas, memoriais, programas de educação pública e processos tradicionais locais de cura, perdão e reintegração entre vítimas e perpetradores (Winston, 2016, p.3). Algumas dessas políticas ganharam mais espaço em relação a outras; além de algumas passarem a ser aplicadas de forma cada vez mais seletiva (Winston, 2016, p.3; 162).

Tribunais (internacionais e domésticos), comissões da verdade, anistias, reparações e reformas administrativas são delineados aqui como comportamentos que, junto com seus valores e problema(s) correspondentes constituem normas que fazem parte do agrupamento normativo ao qual nos acostumamos a chamar de jt. Todos os componentes dessa estrutura podem ser combinados e serem escolhidos para serem adotados pelos Estados para lidar com um passado violento.

A estrutura conceitual do *norm cluster* agrega uma variação e flexibilidade de comportamentos e valores relacionados a fim de resolver/se posicionar em relação a problemas particulares, mas conhecidos/esperados por aquele *cluster* (Winston, 2016; 2018). O que se adiciona a essa proposta conceitual é que, além do *cluster* variar em combinações de componentes, ele também muda em significado a partir da contestação – a prática do significado-em-uso das suas normas componentes.

Uma norma simples não dá conta da complexidade de problemas que são percebidos a partir da difusão das normas em diferentes contextos (Winston, 2016; 2018). Essa variação foi sendo trazida para dentro do *cluster* de forma a flexibilizar a combinação entre valores e comportamentos. Logo, por vezes, a responsabilização, a democracia ou o Estado de direito são os valores mais importantes para a adoção de determinado comportamento (o estabelecimento de

tribunal, de comissão da verdade e/ou de anistia), enquanto noutras ocasiões a paz, a reconciliação ou a verdade são a força motriz por detrás de determinada abordagem escolhida para lidar com os abusos passados.

Na concepção de *cluster*, Winston reflete, portanto, a qualidade dual das normas, que podem tanto se apresentar como uma estrutura singular, quanto serem flexíveis, mudando a depender do ator que a utiliza. Nos baseamos nisso para sugerir, portanto, o mapeamento do significado da justiça de transição no Brasil, pressupondo a singularidade do significado do *cluster* uma vez adotado em um contexto específico cheio de especificidades.

Enquanto Winston se interessa em entender padrões de continuidade e mudança dentro e entre *clusters* utilizando a justiça de transição para a demonstração empírica de sua proposição conceitual, aqui a noção de que a justiça de transição é um *cluster* é um ponto de partida, um pressuposto a partir do qual desenvolvemos a noção de que o conteúdo de uma norma varia, logo, uma mesma norma pode adquirir várias “faces” que correspondem a sua colocação em prática.

A ideia de *cluster* que utilizamos aqui para definir a justiça de transição também é influenciada pela formulação de Lantis e Wunderlich (2018), para quem o *cluster* é um agrupamento de normas com vínculos temáticos, valorativos, institucionais e discursivos mais e menos formais.

O principal objetivo desse capítulo é a caracterização da justiça de transição enquanto um *cluster* normativo. Contudo, não o fazemos somente de maneira conceitual e descritiva. Situamos o termo histórica e contextualmente retomando as narrativas sobre o surgimento e evolução da justiça de transição que se cristalizaram como suas razões de ser. Contextos e acontecimentos são retomados a fim de darmos um panorama histórico de onde se inscreve a jt em termos de problema, objetivos/valores e comportamento, pois determinados marcos históricos são até hoje discursivamente evocados para balizar a escolha de certos comportamentos a despeito de outros.

De antemão, deixamos claro que o objetivo aqui não é fazer uma “genealogia da justiça de transição” como fazem Teitel (2000; 2003) e Elster (2004)¹¹³. Teitel atribui a determinados eventos históricos – o final da Segunda Guerra Mundial e a instauração dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio – o advento

¹¹³ Elster, Jon. *Closing the books: Transitional justice in historical perspective*. Cambridge University Press, 2004.

da jt. Embora fazer paralelos e recorrer a exemplos do passado seja útil, essa é uma abordagem que ignora diferenças históricas que influem a própria formação do conteúdo normativo moderno de jt (Zunino, 2019, p.10). Como ressalta Zunino (2019, p.10):

Categorias, conceitos e ideias do presente não podem ser automaticamente transpostos para o passado sem levar em conta os diferentes contextos históricos. Assim, embora o conceito contemporâneo de justiça transicional possa certamente ser aplicado ao passado, deve-se reconhecer que o conceito não existia na época e o significado de atender categorias como justiça, crime e direitos poderia ter sido bem diferente¹¹⁴

Assim, o que pontuamos são contextos, discussões e categorias com as quais o conteúdo normativo do *cluster* justiça de transição está ligado.

Após esse sobrevoo, apresentamos a noção estrutural da jt enquanto *cluster*: olhamos para outras composições desse *cluster*, expondo e explicando como a sua estrutura é visualizada. Depois, como também visualizamos essa estrutura e qual a lógica que sugerimos que a atravessa.

4.1. As Raízes Jurídicas da justiça de transição

Como sublinha Arthur (2009, p. 327), “por onde começar uma história do campo da justiça transicional não é uma pergunta fácil de responder¹¹⁵”. Mesmo havendo certo consenso em torno de que abusos de Direitos Humanos ocorridos no passado deve ser endereçado, há uma ampla discussão teórica em torno do que seja um processo de justiça ideal considerando contextos de transição (Teitel, 2000, p.3).

Quando Ruti Teitel usa o termo “transitional justice”, ele estava atrelado à “the conception of justice in periods of political transition [...] characterized by legal responses to the wrongdoings of repressive predecessor regimes” (Teitel, 2000, p.3). Nesses termos, a justiça de transição era, em alguma medida, um tipo “especial” de justiça. Ligada a respostas legais, tinha como diferencial em relação aos Direitos Humanos em largo escopo, a sua atuação particular em contextos de

¹¹⁴ Categories, concepts and ideas of the present cannot automatically be transposed to the past without taking into account the different historical context. Thus while the contemporary concept of transitional justice can certainly be applied to the past, it has to be recognised that the concept did not exist at the time and the meaning of attending categories like justice, crime and rights might have been quite diferente.

¹¹⁵ where to start a history of the field of transitional justice is no easy question to answer.

transições: de uma ordem baseada na violência para outra, baseada na paz e na democracia.

A justiça de transição se desenvolve junto à tendência global de responsabilização criminal individual que veio marcando a política global desde os anos 1980 (Bower, 2019, p.89; Simmons; Jo, 2019, p.18). Tem, assim, os regimes de Direitos Humanos e de Direito Humanitário, como a primeira fonte de legitimidade normativa para enfrentar o passado.

De forma simples, a norma de responsabilização penal individual defende que todos os indivíduos devem estar igualmente sujeitos à responsabilização diante de violações pelos crimes mais graves (Simmons; Jo, 2019, p.18; Bower, 2019, p.88). A responsabilização penal individual é uma das normas centrais do Direito Penal Internacional – o conjunto de leis e regras que especificam a responsabilização para os “*egregious crimes*”: crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio (Bassiouni, 2013 apud Simmons; Bo, 2019, p.18).

A gravidade das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial trouxe mudanças importantes para a organização da sociedade internacional. Logo após sua criação em 1945, em 1946 a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu por unanimidade o crime de agressão, crimes de guerra e crimes contra a humanidade como crimes de Direito Internacional. Subsequentemente fez adições ao Direito Penal Internacional destinadas a proteger os civis de atrocidades. Entre as principais, a ONU adotou em 1948¹¹⁶ a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio.

Desde o final da Segunda Guerra essas violações passam a requerer a responsabilização de indivíduos e não mais - tão somente - de Estados. Até o final da Segunda Guerra o modelo de responsabilização que vigorava era o de responsabilização estatal, baseado, por sua vez, no princípio da imunidade soberana. Como aponta Sikkink (2011b, p.41):

o modelo de responsabilização [estatal] convalidava tacitamente a ideia de que os próprios agentes do Estado ainda estavam imunes a processos por violações dos direitos humanos. Então, por exemplo, quando um Estado violou os direitos decorrentes do Pacto de Direitos Civis e Políticos, em alguns casos, os indivíduos violados puderam apresentar

¹¹⁶ 1948 foi um ano importante quando foi publicada a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) que introduziu os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, até então noções difusas em declarações e legislações nacionais, como padrão comum para povos e nações em nível internacional (Sikkink, 2011b, p.41).

petições junto ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, mas essas petições foram contra o próprio Estado, não contra um funcionário em particular.

Ainda segundo Sikkink (2011, p.25), os Estados adotaram esse modelo de responsabilização estatal porque fora a norma aplicada em outras áreas abrangidas pelo Direito Internacional, mas no que tange os Direitos Humanos esse modelo precisaria ser ajustado, uma vez institucionalmente estabelecidas as mudanças decorrentes do fim da Segunda Guerra.

Embora a soberania estatal continuasse sendo um pilar fundamental para a ordem internacional, com o ensejo do novo paradigma de responsabilização e seu gradual reconhecimento, a soberania não poderia mais ser obstáculo para a consecução da justiça. Daí a emergência de outro princípio, o da jurisdição universal para os crimes mais graves junto ao de responsabilização penal individual. Segundo Tomuschat (2006, p.838), “por meio de tratado, os estados poderiam concordar em identificar certos crimes que afetam negativamente a sociedade internacional como um todo como crimes suscetíveis de serem processados sob o princípio da jurisdição universal¹¹⁷”.

A execução da norma de responsabilização criminal individual e a efetividade de crimes com jurisdição universal desafia frontalmente e desde sua aceção, outra norma, a da soberania. Nesse sentido, Tomuschat (2006, p.838) destaca que a ideia de comunidade internacional como um conceito legal implicou em um importante desdobramento dentro do Direito Internacional: de que os Estados não são exclusivos das ocorrências dentro das suas fronteiras, mas que “que havia uma base moral comum reconhecida por todos os estados que exigia respeito e poderia eventualmente ser aplicada através de instituições comuns¹¹⁸” (Tomuschat, 2006, p.838).

O surgimento da ideia de comunidade internacional como conceito legal, por sua vez, é desdobramento dos tribunais internacionais militares do pós Segunda Guerra. Sobre esses tribunais, suas excepcionalidades estavam resguardadas no modelo de responsabilização que empreendiam, o qual rompia com o modelo de

¹¹⁷ by way of treaty, states could agree to identify certain offences negatively affecting international society as a whole as crimes susceptible of being prosecuted under the principle of universal jurisdiction.

¹¹⁸ that there was a common moral ground acknowledged by all states that demanded respect and could eventually be enforced through common institutions.

responsabilização predominante até aquele momento, calcado na imunidade soberana (2011a, p. 288).

Podemos falar, portanto, que além de influenciar a incursão dos Direitos Humanos no Direito Internacional, principalmente a partir da Carta da ONU, produzida no rescaldo da Segunda Grande Guerra, "Nuremberg acabou com o guarda-chuva protetor que a soberania do Estado fornecia aos perpetradores¹¹⁹" (Tomuschat, 2006, p.838). O artigo 7 da Carta de Londres – que estabeleceu o Tribunal de Nuremberg - evidencia esse ponto quando diz que “a posição oficial dos arguidos, seja como Chefes de Estado ou funcionários responsáveis em departamentos governamentais, não deve ser considerada como isentando-os de responsabilidade ou atenuando a punição¹²⁰”.

O abalo causado pela Segunda Guerra Mundial jogou luz sobre a necessidade de criação de leis internacionais de Direitos Humanos, abrindo precedente para o eventual desenvolvimento de um Direito Penal Internacional (Sikkink, 2011a, p.288). Logo, os Tribunais pós-Guerra abriram flanco para os fundamentos jurídicos do que Sikkink chamou de cascata de justiça (Lutz; Sikkink, 2001; Sikkink, 2011a; Sikkink, 2011b): uma tendência na política mundial, voltada para a responsabilização individual de agentes públicos por violações de Direitos Humanos, da qual os processos de responsabilização criminal individual fazem parte (Sikkink, 2011b, p.36), mas não exclusivamente.

A doutrina da responsabilização criminal individual também é enquadrada em termos de seu valor de combate à impunidade, sendo também chamada de norma de não impunidade (Han, 2021, p.1; Bower, 2019). A justiça de transição, de uma perspectiva jurídica, surge para atender essa demanda.

Contudo, não podemos dizer que os Tribunais de Guerra inauguram a justiça de transição, nem mesmo a própria norma de não impunidade. Mas eles inauguraram uma tendência global – observável em níveis nacionais e internacionais – que tem como principal incursão os processos de responsabilização penal individual. Han (2008, p.1) afirma que

Os funcionários do Estado, como o Chefe de Estado, têm tradicionalmente beneficiado de imunidade de processo criminal ao abrigo do direito internacional como

¹¹⁹ Nuremberg did away with the protective umbrella that state sovereignty provided perpetrators.

¹²⁰ the ‘official position of defendants, whether as Heads of State or responsible officials in government departments, shall not be considered as freeing them from responsibility or mitigating punishment.

uma extensão do princípio da igualdade soberana. Esta “imunidade soberana” tem sido cada vez mais destruída com o desenvolvimento do direito penal internacional (ICL), que eliminou a imunidade soberana como proteção contra processos criminais para crimes internacionais fundamentais¹²¹

Domesticamente, a partir da década de 1970, os primeiros processos de responsabilização penal individual foram realizados no sistema jurídico nacional de Grécia, Portugal, Argentina, Bolívia e Guatemala. Mas, nos 20 anos seguintes, com destaque para a América Latina, esses processos ganharam mais impulso, ocorrendo simultaneamente em várias partes do mundo, deixando de vez o caráter de excepcionalidade e passando a ser incorporado permanentemente no Direito Internacional, nas instituições nacionais e internacionais e na “consciência global” – para usarmos os termos de Sikkink (2011, p.35).

Um dos eventos emblemáticos e chaves para a promoção da norma de não-impunidade foi a prisão do general Augusto Pinochet. Pinochet foi um general do exército chileno que comandou a Junta Militar que depôs o presidente Salvador Allende em 11 de Setembro de 1973. Pinochet passou a presidir o país em 27 de junho 1974, só deixando o cargo em março de 1990, após um referendo de 1988 definir pelo fim do governo ditatorial (Resende, 2023). Como comandante do Executivo e das Forças Armadas, criou uma polícia secreta separada sob sua jurisdição pessoal. Sob sua ditadura, o total de vítimas oficiais entre executados, desaparecidos e torturados durante os 17 anos da ditadura de Pinochet (1973-1990) subiu para 40.280 (Comissão Valech, 2011)¹²².

Foi justamente o fato de Espanha, Reino Unido e Chile já serem signatários de dois tratados internacionais contra a tortura - a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos Cruéis, desumanos ou degradantes (1987) e a Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) - que possibilitou a prisão de Pinochet. A prisão foi feita em Londres em 16 de outubro 1998 a pedido de um juiz espanhol e fundamentada no princípio de jurisdição universal (ou extraterritorial) (Garrido, 2000, p.113).

¹²¹ State officials, such as the Head of State, have traditionally been provided immunity from criminal prosecution under international law as an extension of the principle of sovereign equality. This ‘sovereign immunity’ has increasingly been chipped away with the development of international criminal law (ICL), which has removed sovereign immunity as a protection from criminal prosecution for core international crimes.

¹²² Esse número é uma atualização dos resultados apresentados pela mesma comissão em 2004.

O que ajudou a consolidar a norma de não impunidade e a ação de responsabilização criminal individual em definitivo foi sua paulatina institucionalização. Nessa toada, dois tribunais *ad hoc* chamam atenção pois, como reflete Sikkink (2011, p.121), significaram a retomada 50 anos depois, do fluxo iniciado nos Tribunais de 1945 e 1946. A criação dos Tribunais Criminais Internacionais para a antiga Iugoslávia (ICTY)¹²³ e para Ruanda (ICTR), estabelecidos pelo Conselho de Segurança em maio de 1993 e novembro de 1994, respectivamente (Sikkink, 2011, p.121), espelhou

A combinação do fim da Guerra Fria, da existência de genocídio mais uma vez em solo europeu e da incapacidade do mundo de reunir a vontade política para pôr fim a esse genocídio, deu impulso à criação do primeiro tribunal internacional de crimes de guerra, desde a Segunda Guerra Mundial¹²⁴ (Sikkink, 2011, p.139).

No início da década de 1990, a República Federal Socialista da Iugoslávia era uma federação dos Balcãs composta por seis repúblicas: Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia. Além das seis repúblicas, a República da Sérvia tinha duas províncias autônomas, o Kosovo e a Voivodina. Assim, a Iugoslávia era uma mistura de grupos étnicos e religiões, estando presente o cristianismo ortodoxo, o catolicismo e o islã.

Com o colapso do comunismo e o ressurgimento do nacionalismo na Europa Oriental durante o início da década de 1990, a Iugoslávia viveu um período de intensa crise política e econômica. O governo central enfraqueceu, o nacionalismo cresceu rapidamente, logo se institucionalizando em partidos políticos. Esses grupos disputavam poder dentro da federação e utilizavam da retórica nacionalista de “uma identidade iugoslava comum” que alimentava o medo e a desconfiança entre os diferentes grupos étnicos.

Em 1992, a Iugoslávia se dissolveu formal e violentamente. No início da década de 1990, recrudesceram as hostilidades na Eslovênia, o que foi seguido por

¹²³ O Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ) foi um tribunal das Nações Unidas que tratou dos crimes de guerra ocorridos durante os conflitos nos Balcãs na década de 1990. Durante o seu mandato, que durou de 1993 a 2017, provou que os suspeitos de assumirem a maior responsabilidade pelas atrocidades cometidas durante os conflitos armados podem ser responsabilizados, bem como que a culpa deve ser individualizada, protegendo comunidades inteiras de serem rotuladas como “coletivamente responsáveis”. (TPIJ, s/d) O Tribunal lançou as bases para o que é agora a norma aceita para a resolução de conflitos e o desenvolvimento pós conflito em todo o mundo, especificamente para que os líderes suspeitos de crimes em massa enfrentem a justiça.

¹²⁴ The combination of the end of the Cold War, the existence of genocide once again on the soil of Europe, and the inability of the world to gather the political will to stop that genocide, gave impetus to the creation of the first international war crimes tribunal since World War II.

conflitos na Croácia e na Bósnia e Herzegovina. A cronologia das guerras foi completada com os conflitos armados no Kosovo e na Antiga Macedônia em 1998-99 e 2001, respectivamente.

As atrocidades em massa cometidas primeiro na Croácia e mais tarde na Bósnia e Herzegovina estimularam a comunidade internacional a agir. Em 25 de maio de 1993, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 827 que estabeleceu formalmente o ICTY. Ele foi estabelecido para julgar os seguintes crimes: Graves violações das Convenções de Genebra de 1949¹²⁵; Violações das leis ou costumes de guerra¹²⁶; Crimes contra a humanidade¹²⁷; e Genocídio¹²⁸.

O ponto alto desse processo de institucionalização da responsabilização penal individual foi o estabelecimento do Estatuto de Roma de 1998 que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI). Segundo o Estatuto de Roma (1998), a responsabilização criminal deve ser aplicada “equally to all persons without any distinction based on official capacity”¹²⁹. Esse Estatuto removeu as proteções consuetudinárias que protegiam os líderes do Estado e outros funcionários de enfrentar o julgamento de tribunais internacionais¹³⁰. Assim, embora, segundo Bell (2008, p.4), o TPI tenha sido “originalmente concebido como uma resposta ao conflito interestadual, [ele] acabou sendo estabelecido no contexto de um conflito

¹²⁵ O Tribunal Internacional terá o poder de processar pessoas que cometam ou ordenem a prática de violações graves das Convenções de Genebra, nomeadamente os seguintes atos: homicídio doloso; tortura ou tratamento desumano, incluindo experiências biológicas; causar intencionalmente grande sofrimento ou lesões graves ao corpo ou à saúde; destruição e apropriação extensivas de propriedade não justificadas pela necessidade militar e realizadas de forma ilegal e desenfreada; obrigar um prisioneiro de guerra ou um civil a servir nas forças de uma potência hostil; privar deliberadamente um prisioneiro de guerra ou um civil dos direitos a um julgamento justo e regular; deportação ou transferência ilegal ou confinamento ilegal de um civil.

¹²⁶ Por exemplo, o emprego de armas venenosas, a destruição desenfreada de cidades não justificada por necessidades militares, a destruição de instituições dedicadas à religião e a pilhagem de propriedade pública ou privada.

¹²⁷ O artigo 5 do Estatuto do Tribunal definem os seguintes crimes, quando cometidos em conflitos armados, de carácter internacional ou interno, e dirigidos contra qualquer população civil: assassinato; extermínio; escravização; deportação; prisão; tortura; estupro; perseguições por motivos políticos, raciais e religiosos; outros atos desumanos.

¹²⁸ O artigo 4.º enumera os atos que constituem genocídio, se cometidos "com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal". Esses atos incluem matar membros do grupo e causar sérios danos físicos ou mentais aos membros do grupo. Além do genocídio, a conspiração para cometer genocídio, o incitamento direto e público à prática de genocídio, a tentativa de cometer genocídio e a cumplicidade no genocídio também são puníveis nos termos do artigo 4.º

¹²⁹ Artigo 27 (1)

¹³⁰ Isto aplica-se mais diretamente aos nacionais dos Estados Partes do TPI, constituindo a ratificação do Estatuto de Roma uma renúncia preventiva à imunidade (Bower, 2019, p.90)

intraestatal generalizado e desenvolvimentos de justiça transicional associados” (Bell, 2008, p.4) (ênfase adicionada).

O TPI é uma instituição permanente com autoridade para processar indivíduos pelos crimes mais graves que “afetam a comunidade internacional em seu conjunto”. Esse tribunal não é regido pelo princípio da jurisdição universal, mas pelo princípio da complementaridade que diz que o Tribunal não exercerá sua jurisdição quando o Estado onde ocorreu a conduta criminosa ou o Estado de cujo acusado é nacional estiver investigando, processando ou já houver julgado a pessoa em questão¹³¹ (Steiner, 2022, s/p).

A despeito de críticas e da pouca crença na efetividade de tratados internacionais, a validade da norma de responsabilização criminal individual vem sendo demonstrada ao longo dos últimos anos, por exemplo com a prisão e indiciamento de Milosevic e Charles Taylor (Tomuschat; Bower; Jo; 2019; Simmons, 2019).

Milosevic, ex-presidente da Sérvia, foi acusado de cometer de genocídio; assassinato; perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos; atos desumanos/transferência forçada; extermínio; prisão; tortura; destruição e apropriação de propriedades e ataques a civis na região do Kosovo, Croácia e Bósnia e Herzegovina.

Já o caso do *warlord* liberiano Charles Taylor é importante para ilustrarmos outra instituição criada a partir desse impulso por responsabilização criminal de indivíduos. Em 26 de Abril de 2012, o ex-presidente da Libéria foi declarado culpado pelo Tribunal Especial para Serra Leoa (SCSL), recebendo uma pena de 50 anos pela ajuda e incitação a crimes de guerra cometidos por milícias no país vizinho, Serra Leoa.

O Tribunal foi criado em 2002 – encerrando seus trabalhos em 2013 - pelo Governo de Serra Leoa e o Conselho de Segurança da ONU através da Resolução 1315, de 14 de agosto de 2000. Embora devesse se inspirar nas experiências dos tribunais ad hoc anteriores, o SCSL inovou em alguns aspectos em relação a eles (Jalloh, 2011, p.402).

¹³¹ O artigo 1º do Estatuto de Roma estabelece que “[...] O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. [...]”.

O Tribunal de Serra Leoa foi independente, tanto em relação aos tribunais domésticos de Serra Leoa quanto a própria ONU. Mesmo a verba para sustentá-lo vinha de doações de países membros, diferindo dos tribunais *ad hoc* que funcionaram como órgãos subsidiários do Conselho de Segurança. Além disso, os tribunais *ad hoc* foram constituídos enquanto organismos distantes dos locais do conflito. Já o SCSL foi feito para estar no cenário de conflito (Nmehielle; Jalloh 2006, p.107, 108).

Serra Leoa ainda criou uma comissão da verdade no mesmo ano do Tribunal, uma comissão da verdade “descobrir a verdade sobre a guerra na Serra Leoa e fazer recomendações para garantir que isso nunca mais aconteça¹³²”. Essa comissão “recolheu muita informação sobre a história recente da Serra Leoa e sobre a guerra e as suas causas e consequências¹³³”, entregando um Relatório Final em 2005.

A respeito do papel dos tribunais descritos, especialmente sobre o TPI, é justo dizer que a soberania continua a ser uma norma importante por alguns motivos (Garcia Iommi, 2020). Primeiro, levando em conta as alegações por parte de alguns governos africanos que desafiam a legitimidade do Tribunal a partir do argumento de que as operações do TPI refletem o racismo e os preconceitos profundamente enraizados da ordem internacional contemporânea¹³⁴ (Bower, 2019, p.89; Vilmer 2016, 1321).

Em segundo lugar, o TPI continua dependente da cooperação estatal para as suas operações, permitindo aos Chefes de Estado e outros atores poderosos resistir com sucesso aos esforços de responsabilizá-los pelas atrocidades (Han, 2021). De qualquer forma, esta oposição à responsabilização dos Chefes de Estado tem sido vista como um desafio direto à legitimidade e ao fortalecimento da norma anti-impunidade (Mills; Bloomfield, 2018; Boehme, 2017; Garcia Iommi, 2020).

Foi decorrente, então do trabalho de tribunais internacionais, desde Nuremberg e particularmente reforçado pelo estatuto e atuação do TPI a ideia de que a justiça de transição era essencialmente sobre responsabilização criminal

¹³² To find out the truth about the war in Sierra Leone and make recommendations to ensure it never happen again.

¹³³ Collected a lot of information about the recent history of Sierra Leone and about the war and its causes and consequences.

¹³⁴ O Presidente de Ruanda, Paul Kagame, e o ex-presidente da União Africana Jean Ping dizem que o TPI é apenas uma ferramenta “imperial” das potências ocidentais que visa injustamente “intimidar” estados africanos (AFP 2008; Sudan Tribune, 2010).

individual. Esse comportamento que representou uma mudança paradigmática na política internacional, contudo, não resume o que faz a justiça de transição.

Desse período do início dos anos 1990 e 2000 que a justiça de transição é associada a uma ideia de justiça pós conflito e, por isso, parte do repertório do *peacebuilding*. No exemplo mencionado de Serra Leoa, o estabelecimento do SCSL e da Comissão da Verdade foi antecedido pela assinatura do Acordo de Paz de Lomé. No Timor Leste a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) foi estabelecida pela United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) que atuou na estabilização e reconstrução do país após sua luta por libertação da Indonésia.

Bell (2008, p.8) aponta que essa ascensão particularmente do direito penal articulada no discurso da justiça de transição gera críticas à jt na medida em que organizações internacionais e governos adoptaram o discurso da justiça transicional em intervenções relacionadas com os objetivos de abordar “Estados falidos” e promover reformas do setor de segurança. A crítica, portanto, seriam a natureza liberalizante dos objetivos da jt.

Nesse sentido, a justiça de transição seria como um rótulo agregador. Ele acolheria diversas demandas dadas pelo contexto a partir de diferentes pontos de vista que legitimam determinados valores e comportamentos – e com isso dando destaque a problemas cada vez mais específicos – não necessariamente a despeito de outros.

Da perspectiva do Direito Penal Internacional, contudo, o problema da justiça de transição é só um e muito claro: a impunidade de indivíduos que cometeram os intitulados pelo Direito Internacional como “crimes mais graves”. Esse problema, por sua vez, é conclamado a ser resolvido com base em valores como a universalidade dos Direitos Humanos, o dever de responsabilizar e o fornecimento de justiça. E o comportamento adotado é primordialmente o de processamento criminal de indivíduos.

Dessa perspectiva, portanto, a justiça de transição equivaleria à própria norma de não impunidade. Contudo, a realidade que a norma anti impunidade tem que enfrentar é muito mais complexa que a adoção de um único comportamento (julgar criminalmente indivíduos). Esse impulso resvala, por exemplo, em normas como a própria soberania. A “simples” ação de julgamento criminal em tribunais internacionais exigiria que a soberania fosse desabilitada.

Ao contrário do que diz Bell (2008) e Posner e Vermuele (2004) – para quem o combate à impunidade está suficientemente satisfeito pelos pressupostos do Direito Internacional, sendo a jt uma justiça ordinária - a jt não é um termo sem efetividade. Diante de constrangimentos como esse, a justiça de transição enquanto um *cluster* agregou a norma anti impunidade de forma que ela continuasse efetiva em outros arranjos, a partir de outras combinações.

a tentativa de encontrar e articular um quadro jurídico comum [deu origem a uma situação] onde as relações particularizadas entre lidar com o passado e o acordo constitucional foram narradas como parte do único fenômeno de como explicar o passado e satisfazer os padrões jurídicos internacionais¹³⁵. (Bell, 2008, p. 12)

Ou seja, a ideia de que os indivíduos devem ser responsabilizados criminalmente pelas atrocidades é sustentada por um conjunto variado de valores, produzindo um conjunto variado de comportamentos que mesmo que os tenha como referência, vão além da adaptação aos padrões jurídicos internacionais.

Uma das principais referências usadas pela justiça de transição que advém do que o Direito Internacional conseguiu cristalizar foi sobre a anistia: “anistias gerais que cobrem crimes internacionais graves não são permitidas, e algum nível de anistia (não especificado) é permitido e até exigido¹³⁶ (Bell, 2008, p.12). Esses dois pilares são um exemplo de lugares comuns para onde comportamentos de justiça de transição (seja jurídicos ou não jurídicos) devem situar-se para manter a sua validade normativa.

Embora estabelecendo esses dois pilares importantes, o que o Direito Internacional requeria dos momentos de transição permanecia dubitável Bell (2008, p.12). Isso ajudou na construção e legitimação da jt, uma vez que as normas do Direito Internacional que preveem responsabilização, embora relevantes, seriam, nos contextos de transição, e nesse bojo, de barganhas políticas, insuficientes. Para Bell (2008, p.12), na realidade, a relação das barganhas políticas das transições com o Direito Internacional - envolve a definição de qual regime internacional deve ser aplicado e o que exatamente é requerido - reconfigurou as normas jurídicas em

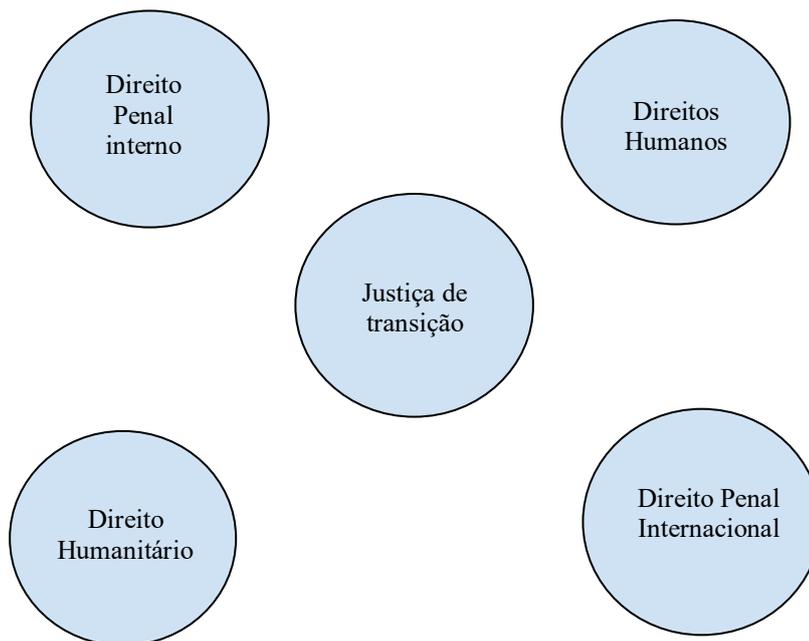
¹³⁵ the attempt to find and articulate a common legal framework [gave rise to a situation] where particularized relationships between dealing with the past and constitutional settlement were narrated as part of the one phenomenon of how to account for the past and satisfy international legal standards.

¹³⁶ blanket amnesties covering serious international crimes are not permissible, and some level of (unspecified) amnesty is permissible and even required.

normas capazes de serem harmonizadas e de operar para cristalizar certos parâmetros - como os pilares da anistia.

A figura 5 ilustra os quatro regimes jurídicos – ora concorrentes, ora complementares - relevantes e que parecem ser requisitos normativos jurídicos da justiça transicional: direito penal interno, direito internacional dos direitos humanos, direito humanitário e direito penal internacional.

Figura 5 - Regimes legais de referência da justiça de transição



Fonte: Baseado em Bell (2008, p.13),

Seguido o enquadramento geral de responsabilização legal, os chamados dilemas da justiça de transição, no fundo, seriam dilemas comuns à própria justiça criminal (Posner; Vermuele, 2004, p.17). Nesse sentido, para a justiça de transição ser de fato reconhecida como um ramo distintivo, ela necessita da articulação com outras necessidades que requerem que a justiça seja mediada em termos de demandas outras diferentes da responsabilização ou entendimentos outros sobre responsabilização.

É importante salvaguardar, contudo, que mesmo que a justiça de transição seja uma narrativa construída a partir da incerteza e da insuficiência das normas jurídicas para situações de transição e barganhas políticas, essas normas não ensejam um consenso (Bell, 2008, p.22), e precisam ser continuamente fortalecidas.

Logo, fortalecer a justiça de transição não significa fragilizar os regimes internacionais de proteção e responsabilização.

Em cenários de transição, os regimes jurídicos internacionais ao caminharem junto a justiça de transição, ajudam ao dar a ela contornos de contribuição para o alcance de objetivos como a democratização, reforma do setor da justiça e o (re)estabelecimento do Estado de Direito. Geralmente, contudo, esses objetivos se entremeiam com as questões políticas locais de maneira danosa para o seu alcance. A justiça de transição traz essa mudança de paradigma, ao se aproximar dos contextos locais, e “despolitizá-los”, em alguma medida, ao colocá-los em um escopo liberal mais largo e denso de problemas.

Essa despolitização, todavia, deve ser vista de maneira cautelosa. É uma linha tênue para o que Uprimny e Saffon (2007) chamam de justiça transicional manipulativa, que assegura a impunidade ao relevar os argumentos e motivações políticas locais em relação a “transformação das “relações de poder” e justiça transicional “democrática”, que visa proteger as vítimas contra a impunidade¹³⁷”.

Em certa medida, essa retórica procura reforço na soberania, contudo, embora ainda seja uma das principais normas do Direito Internacional, diante de graves violações de Direitos Humanos, o trono da soberania divide lugar com os citados pilares da não impunidade - em termos de não permissibilidade de anistias para crimes mais graves - e da responsabilização em termos de penalidades processuais.

4.2. As Raízes Políticas da Justiça de Transição

É reivindicado que o termo "justiça de transição", tal como compreendido e utilizado na atualidade, tenha surgido no contexto das transições do regime autoritário no Leste Europeu e na América Central no final da década de 1980 e início da década de 1999. Como mencionado na seção anterior, esse período é conhecido por cascata de justiça por ter correspondido a uma tendência à responsabilização por violações graves de Direitos Humanos. Sikkink aponta para essa tendência olhando para a América Latina, especialmente para a Argentina e

¹³⁷ Transformation of ‘relations of power,’ and ‘democratic’ transitional justice, which aims to protect victims against impunity.

para os processos criminais domésticos instaurados no país e para as comissões da verdade que eclodiram na região.

A transição democrática na Argentina em 1983, após ser governada por juntas militares desde 1976, foi marcada pelo estabelecimento da primeira comissão da verdade proeminente, a CONADEP. Além disso, o novo governo de Raúl Alfonsín instaurou tribunais e processou lideranças militares (Zunino, 2011, p.60). Assim, a cascata de justiça e a tendência à responsabilização vão além da responsabilização por meio dos processos criminais (tribunais), como veremos em outros casos.

Embora tenha tido o suporte e tenha assimilado muito da progressiva evolução dos Direitos Humanos e do Direito Penal Internacional, o termo justiça de transição não foi originalmente usado nesse momento, mas “veio resumir os debates sobre como os regimes sucessores deveriam lidar com os abusos dos direitos humanos dos seus antecessores autoritários¹³⁸” (Arthur, 2009). Assim, em primeiro lugar, o contexto de transição que originalmente está ligado à concepção de justiça de transição são as transições de regimes autoritários para a democracia. Em segundo lugar, como escreve Paige Arthur (2009, p.), a característica distintiva da justiça - marcadamente diferenciando-a dos Direitos Humanos - foi a adição do objetivo normativo de facilitar uma transição para a democracia.

Outra referência importante para a consolidação do termo justiça de transição é a série de livros organizada por Neil Kritz em 1995 intitulada “Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes”. Esse livro delineou a justiça de transição como uma área coerente de estudo em torno de mecanismos como as comissões de inquérito¹³⁹, julgamentos, e reparação refletindo a ampliação do discurso para além da série de regimes e mecanismos legais – como os tribunais ad hoc - de reivindicação de responsabilização criminal por violações de direitos humanos ao longo dos anos 1990.

A criação histórica da Comissão Sul-Africana de Verdade e Reconciliação (TRC) em 1995 colocou no centro da política internacional, e da justiça de transição em particular, a consideração de mecanismos jurídicos alternativos para lidar com

¹³⁸ came to summarize debates over how successor regimes should deal with the human rights abuses of their authoritarian predecessors.

¹³⁹ Em estrutura, é similar às comissões da verdade. Mas há diferenças de mandato.

a passado consolidando a ideia de que os tribunais penais era só mais uma opção entre um amplo repertório de mecanismos (Mamdani, 2000, p.180).

No processo de justiça de transição sul-africano também vigoraram os termos locais na tarefa de direcionar o legado do passado violento de um sistema totalitário de discriminação racial. Esse processo sublinhou dois termos com forte reverberação prática: reconciliação e reconstrução da nação.

O regime do passado em questão era o apartheid, um regime totalitário de opressão e discriminação racial, espacial, jurídico, político, econômico, social e cultural em operação na África do Sul desde 1948. O regime institucionalizou diversas medidas de segregação, impedindo o acesso dos negros à propriedade da terra e à participação política, proibindo-os de usarem e se instalarem em determinados espaços e meios de transporte. A Lei de Registro Populacional, de 1950, por exemplo, estabeleceu uma rígida hierarquização racial, outorgando direitos políticos, econômicos e sociais desiguais para cada uma das categorias raciais baseada em critérios de aparência onde “ser classificado como negro trazia consequências graves” (Pinto, 2007). O “foi “uma peça sistemática de engenharia social que abraçou todas as áreas da vida, desde o nascimento até a morte”, protegendo os privilégios de poucos e marginalizando os excluídos¹⁴⁰” (Boraine, 2006, pp.13-14).

Esse sistema orquestrou assassinatos, torturas e desaparecimentos forçados e alguns episódios ganharam repercussão nacional e internacional, como o massacre de Shapperville e de Soweto na década de 1960 e a própria prisão do líder do partido de oposição ao apartheid, Nelson Mandela, em 1962.

A transição para uma democracia multirracial foi considerada, pacífica – categorizada como uma transição negociada. Em 1994, foram convocadas as primeiras eleições multirraciais para um governo de transição, nas quais venceu Nelson Mandela.

Contudo, o regime democrático que ascendia já sofria pressão por parte das forças de segurança do regime anterior. A demanda era uníssona: “será concedida

¹⁴⁰ was ‘a systematic piece of social engineering that embraced every area of life from birth to death’, protecting the privileges of the few and marginalizing those excluded.

amnistia relativamente a actos, omissões e crimes associados a objectivos políticos e cometidos no decurso dos conflitos do passado¹⁴¹” (África do Sul, 1993).

Após um ano de debate político doméstico, regional e internacional, o parlamento sul africano aprovou a “Lei de Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional” que criava a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (CNVR), órgão que concentrava três funções principais: de busca da verdade, de reparação e garantia de anistia para crimes politicamente motivados. Com a execução dessas três funções, a CRV visava atingir, detalhadamente:

[a] completar um quadro ‘possível das causas, natureza e extensão das graves violações dos direitos humanos’ através da realização de investigações e realização de audiências; conceder anistia a pessoas que divulguem integralmente atos associados a objetivo político; determinar o destino das vítimas, dando-lhes a possibilidade de relatar os seus próprios relatos das violações sofridas e recomendar reparações; e compilar um relatório¹⁴² (África do Sul, 1995)

A anistia garantida pela CNVR não era, contudo, total (*blanket amnesty*), como foi garantido pelas leis de impunidade na Argentina e na saída do poder de Pinochet. A anistia concedida pela CNVR estava condicionada ao relato do postulante. Vinculava, assim, a concessão da anistia a divulgação completa da verdade (*full disclosure*). Após o escrutínio do comitê responsável, a anistia concedida teve o efeito de abolir as responsabilidades civis e criminais dos indivíduos envolvidos nos atos de violência sublinhados pela Lei (África do Sul, 1993).

Essa foi a frente mais inovadora da comissão em relação as comissões da verdade anteriores estabelecidas pioneiramente na América Latina. Com a atribuição de conceder a anistia mediante a revelação da verdade e o incentivo para as vítimas darem seus próprios testemunhos, a CNRV buscava estabelecer mais que uma verdade factual, mas serviu de plataforma para privilegiar a verdade das vítimas e suas narrativas, sem abrir mão, contudo, do trabalho de documentação das violações publicados no relatório final. Além disso, a comissão adquiriu funções quase judiciais – contando inclusive com poderes de busca e apreensão (Zunino, 2019, p.116).

¹⁴¹ amnesty shall be granted in respect of acts, omissions and offences associated with political objectives and committed in the course of the conflicts of the past.

¹⁴² [a] complete a picture as ‘possible of the causes, nature and extent of the gross violations of human rights’ by carrying out investigations and holding hearings; to grant amnesty to persons making full disclosure of acts associated with a political objective; to determine the fate of victims, giving them the possibility of relating their own accounts of the violations they suffered and recommending reparations; and to compile a report.

A CNRV além de mais independente, se colocava como meio e não fim do processo de justiça transição daquele contexto, como indica o relatório final da comissão: “o SATRC foi concebido como parte do processo de construção de pontes concebido para ajudar a afastar a nação de um passado profundamente dividido para um futuro baseado no reconhecimento dos direitos humanos e da democracia¹⁴³” (África do Sul, 1995).

Sublinhando que a reconciliação da nação passava pela proteção e promoção dos Direitos Humanos e o reconhecimento institucional da democracia, a linguagem adotada durante o trabalho da CNVR também procurava promover esse objetivo, por meio de valores como o perdão, cura e restauração. Nesse sentido, a Comissão incorporou aos seus métodos de trabalho a concepção de justiça restaurativa.

Em sua concepção, a justiça de transição foi pensada para encontrar um equilíbrio entre as demandas por justiça e paz em contexto de conflito e autoritarismo (em que a demanda por paz geralmente é associada à estabilidade democrática) em contextos ditos excepcionais. Já a justiça restaurativa é um paradigma mais amplo e, embora não haja um consenso em torno de sua definição, podemos dizer que em termos gerais, é um paradigma alternativo em relação ao sistema criminal aplicado em contextos de normalidade. Essa concepção critica principalmente os métodos desse sistema, baseados na punição (Upprimy; Saffon, 2006, p.3)

A principal reivindicação da perspectiva restaurativa de justiça é sobre “a importância social da reconciliação entre vítima e agressor”, defendendo mais a atenção à vítima e aos danos sofridos por ela que o ato criminoso e o perpetrador (Upprimy, Saffon, 2006, p.3 apud Zehr, 1990; Minow, 1998). Nesse sentido, para o Estado, o dever passa a ser o de atender as necessidades das vítimas e reestabelecer a paz social. Assim,

mais do que punir o agressor, o direito penal deve procurar o reconhecimento do sofrimento da vítima, a reparação dos seus danos e a restauração da sua dignidade. Quanto

¹⁴³ the SATRC was conceived as part of the bridge-building process designed to help lead the nation away from a deeply divided past to a future founded on the recognition of human rights and democracy.

ao agressor, ele deverá ser reincorporado à sociedade, a fim de restabelecer os laços sociais¹⁴⁴.

De um ponto de vista prático, o reflexo da aplicação da justiça restaurativa no processo transicional sul-africano se deu por meio do caráter público das audições tanto de vítimas quanto de perpetradores, de forma a gerar engajamento em torno do processo de reconciliação e cura (*healing*).

Embora a CNVR tenha sido o mecanismo dominante no processo de justiça de transição sul africano, houve julgamentos antes, durante e depois da instauração da comissão, pois o outro lado da política de anistia era de que quem não se candidatasse a concessão seria processado. No entanto, segundo Zunino (2019, p.117), a possibilidade de indiciamento foi a verdadeira forma de atrair indivíduos para o processo de concessão de anistias e que as medidas de responsabilização criminal individual, e muitos desses julgamentos não levaram à condenação dos indiciados (Zunino, 2019, p.117).

Em primeiro lugar, como já sublinhado, o campo da justiça de transição vem sendo caracterizado até hoje pelo domínio de uma perspectiva legalista na busca por soluções no tocante à responsabilização. Foi justamente a partir da ação da CNVR que outros pontos de vista sobre como confrontar a violência do passado foram considerados, abrindo espaço para uma tendência multidisciplinar na condução e análise de processos de justiça de transição.

Em segundo lugar, a CNVR conseguiu reformular a noção de reconciliação que subjazia os processos de transição argentinos e chilenos por exemplo, afastando a ideia de impunidade e tornando-a um objetivo desejável. Essa concepção positiva de reconciliação não subsidiava a máxima de rompimento com o passado, de enterrar e esquecer-lo, mas era uma reconciliação que assumia a responsabilidade do passado e buscava corrigir suas injustiças (Sachs, 1994, p.128). Zunino (2018, p.119) aponta que essa perspectiva positiva da reconciliação conseguiu penetrar inclusive o domínio da justiça internacional, sendo também incorporada enquanto objetivo a ser alcançado – dentro desses novos termos - em leis de criação de outras comissões da verdade, como a da já citada Comissão da Verdade de Serra Leoa e de Timor Leste.

¹⁴⁴ more than punishing the perpetrator, criminal law should seek recognition for the victim's suffering, reparation of her harm and restoration of her dignity. As for the perpetrator, he or she should be reincorporated in society in order to reestablish social bonds.

A CNVR catapultou um modelo de processo transicional tendo as CVs como pedra angular. Esse protagonismo se deu com a ampliação e aquisição de mais poderes para esses órgãos, de forma a não somente servir como apoio às iniciativas judiciais, mas tomando decisões de impacto direto sobre os indivíduos, como o poder de decidir sobre a concessão de anistias. Nesse sentido, a CNVR não era tão somente um mecanismo para reunir provas para os tribunais, ou para fornecer um mínimo de verdade em face de uma anistia geral pré-estabelecida, como ocorreu no Chile (Bakiner, 2016).

A experiência sul Africana não esteve livre da perspectiva legalista – a Comissão de Anistia era formada em sua maioria por juízes – mas ao colocar a comissão da verdade como mecanismo central de seu processo de justiça, abriu espaço para o diálogo com iniciativas locais de justiça e reconciliação, tornando as políticas de justiça de transição menos centradas nas iniciativas nacionais/estatais.

É nesse período que a ONU passa a se envolver mais nesses processos, incorporar mecanismos de justiça de transição em ações de negociações de paz e reconhecendo algumas iniciativas e processos como pertencentes a essa categoria “justiça de transição”, imprimindo com isso também sua perspectiva sobre o campo.

Na próxima seção, veremos como essas experiências desaguaram em uma estrutura normativa que podemos entender como um regime internacional chancelado pela ONU.

Assim, a justiça de transição não se fecha nas respostas penais à impunidade. Mesmo com a consecução do TPI no início dos anos 2000 que reflete a consolidação da responsabilização criminal individual e, através disso, o combate à impunidade, a justiça de transição continuou a se desenvolver para além dos debates jurisdicionais, levantando debates acerca de se deveriam ser fornecidas substituições políticas à jurisdição do Tribunal para lidar com os dilemas das sociedades em transição do autoritarismo e do conflito (Bell, 2008, p.4)

Neste ponto, o termo cobria um terreno muito mais amplo do que as transições para a democracia, abordando transições numa série de sociedades, mais notavelmente aquelas que tentam uma solução negociada em conflitos sociais prolongados (Aolain; Campbell, p. 174, 2005)

A fundação do Centro Internacional para Justiça Transicional (ICTJ) principal ONG de justiça transicional, ocorreu em 2000. Em parte, formada com o objetivo de divulgar a experiência sul-africana, a organização abriu as suas portas

em 2001 e ajudou a consolidar e unificar o discurso da justiça de transição como algo coeso, formado por iniciativas jurídicas e não jurídicas (Bell, 2008, p.5, ver Maione, 2016)

Em 2004, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, formalizou publicamente o compromisso normativo da ONU com a justiça de transição no seu relatório seminal sobre o tema. Ele definiu a justiça transicional como compreendendo:

toda a gama de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade para lidar com um legado de abusos passados em grande escala, a fim de garantir a responsabilização, servir a justiça e alcançar a reconciliação

O relatório reflete o que foi possivelmente uma mudança de paradigma: enquanto um compromisso estritamente ligado à responsabilização penal, a justiça de transição era considerada como estando em desacordo com as transições negociadas, ao dificultar os esforços para alcançar compromissos com a elite que condicionaram o fim da violência ao fechamento de acordos. Ao dar prioridade à responsabilização sobre a reconciliação, a justiça transicional foi agora adotada com entusiasmo pelos decisores políticos e vista como necessária para sustentar cessar-fogo e alcançar uma transição bem-sucedida do conflito (Leebaw, 2008, p.)

A mudança de paradigma envolveu um reconhecimento mais explícito da justiça transicional como uma ferramenta para uma série de objetivos políticos e sociais além da responsabilização, envolvendo.

A justiça de transição prevê uma série de problemas particulares que necessitam de certas negociações para que os valores da democratização e redução da violência sejam alcançados. Quando essas particularidades são examinadas, contudo e diferentes mecanismos emergem de diferentes contextos, o projeto da justiça de transição não aponta para uma busca comum e homogênea em diferentes espaços pela responsabilização. O que amalgama os mecanismos de justiça de transição entre si é encontrar um - ou mais mecanismos - para lidar com o passado. Isso, contudo, como sublinha Bell (2008), “às vezes isso exige a busca de responsabilização, e às vezes isso não acontece. Às vezes, a barganha envolve uma negociação local genuína, e às vezes é imposta internacionalmente¹⁴⁵”.

¹⁴⁵ sometimes this requires pursuing accountability, and sometimes it does not. Sometimes the bargain involves a genuine local negotiation, and sometimes it is internationally imposed.

A África do Sul, a criação da CNVR, com o seu compromisso entre a “verdade” e a “anistia”, subscreveu um acordo constitucional que tratava de um compromisso entre a velha e a nova ordem. A CNVR trabalhou para proporcionar uma medida de justiça suficiente para legitimar a nova ordem, mas que não perturbasse o status quo – um considerado vital para uma transição não violenta. Mais uma vez, foi produzido um mecanismo específico de justiça transicional.

Podemos sublinhar com isso o “particularismo da justiça de transição” (Bell, 2008), no qual cada acordo constitucional relativo a “como lidar com o passado” deu significados locais muito diferentes ao que parecem ser disposições institucionais semelhantes como parte integrante da “solução” constitucional para o conflito em geral.

Nas Américas - Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala e Uruguai, por exemplo - a impunidade era entendida como uma das causas para a continuidade dos conflitos - e da violência - o combate a impunidade era visto como necessário para pôr fim ao ciclo e caminhar no sentido do progresso, da transição. Assim, a provisão para alguma forma de responsabilização era parte do plano da justiça de transição. Mas o nível e a forma de responsabilização - se através de tribunais penais, comissões da verdade/de inquérito, alocando reparações - iria ser de acordo com o equilíbrio de poder no momento da negociação.

Em contraste, na Libéria (1993) e na Serra Leoa (1996), amplas anistias foram inscritas nos acordos de paz, o que refletiu a aceitação local e, mais ainda, internacional de que os conflitos giravam em torno de questões de fragilidade estatal, competição por recursos e poder político dos “senhores da guerra”.

A relação dos acordos institucionais com o passado teve, contudo, efeitos diferentes nas diferentes regiões para onde a norma de justiça de transição se difundiu. Uma das reclamações em volta disso é que a atuação do TPI em grande medida apareceu na prática como um mecanismo para responsabilização de chefes de estados africanos.

Desenvolvimentos mais recentes veem o discurso da justiça transicional ser usado para pressionar as democracias liberais ocidentais a abordarem os erros históricos contra os povos indígenas, às suas antigas colónias ou os descendentes dos seus escravos (Bell, 2008, p.11;).

Esta aplicação da justiça transicional parece desligada das noções originais da justiça de transição ligada ao autoritarismo e conflito violento e de esforços em

prol da democratização e da cessão da violência explícita e direta entre grupos. Contudo, essa perspectiva mais recente e atualizada da justiça de transição abarcando contextos democráticos e pacíficos se justifica diante da noção de que práticas autoritárias em curso em democracias e violências estruturais também exigem soluções advindas da justiça de transição.

Campanhas em favor de processos de justiça de transição em países com dívidas históricas em relação a grupos originários, escravização ou colonialismo tiveram sucesso ao forçar mecanismos oficiais, porém não legais, para manejar, reparar, tratar, enfrentar e assumir esses erros do passado.

Os recursos jurídicos nesse tocante revelam mais limitações, uma vez que essas violações contra a dignidade humana cometidas no passado não tem um perpetrador individual o qual possa responder, além de serem práticas legais - tanto em termos de direito internacional quanto em termos de direito interno - quando cometidas. Até aqui fica evidente a abrangência da justiça de transição, em termos de contextos que a demandam, de comportamentos sugeridos e a variação de problemas que cobre. Contudo, quanto a esse último, podemos sumariá-lo em torno de barganhas singularizadas para lidar com os erros do passado - seja esse passado histórico ou recente.

Um ponto que Bell (2008, p.13-14) levanta que deve ser levado em consideração enquanto crítica é que uma vez abordada em uma perspectiva holística, os mecanismos/veículos institucionais que a justiça de transição enseja passam a operar sem foco e sem hierarquia - uma hierarquia jurídica, na consideração de Bell (2008, p.13). Em outras palavras, julgamentos processuais domésticos ou internacionais, comissões da verdade, mecanismos de justiça restaurativa e formas de julgamento criminal nacional, comissões de verdade variadas ou comissões de inquérito, mecanismos de justiça restaurativa e reparações são utilizados simultaneamente ou sequencialmente em tentativas fragmentadas/separadas para enfrentar situações políticas em evolução e interrelacionadas. Isso desemboca na crítica a dificuldade e pouco engajamento com medidas de avaliação da justiça de transição.

Embora válida, a crítica de Bell (2008), pensa as normas tão somente em termos de normas jurídicas. Aqui partimos da ideia de que normas não se limitam ao reino jurídico, nem definimos normas somente como normas simples. A justiça

de transição é um agrupamento normativo que guarda coerências e variações entre as normas que a formam.

4.3. A Justiça de Transição como um Norm Cluster

A Justiça de Transição, enquanto conjunto de normas, apresenta-se simultaneamente robusta e ambígua: embora a maioria dos agentes reconheça atualmente a necessidade de lidar com violações passadas dos direitos humanos, as especificidades sobre o que deve ser feito e por que razão variam consideravelmente entre países e ao longo do tempo (Winston, 2016, p.1).

Embora certos princípios sejam amplamente reconhecidos e que várias prescrições comportamentais existam e estejam disponíveis aos Estados, fato é que considerando a história e contexto político do presente, a resposta para qual/quais comportamentos serão adotados permanece relativamente aberta. Ao mesmo tempo, a comunidade da justiça transicional deixou claro que não vale tudo; existem limites para o que “conta” como um processo de justiça transicional e quais as motivações apropriadas para prosseguir-lo (Winston, 2016, p.1).

Nesse sentido, parece haver muitas opções aceitáveis para “comportamento apropriado”. Às vezes, uma inovação ou uma interpretação específica encontra resistência por parte da comunidade internacional, mas em muitos casos essa comunidade parece aceitar as escolhas de muitos Estados como tentativas diferentes, mas legítimas, de implementar a mesma norma.

Enquanto definições da norma como “um padrão de comportamento apropriado” (Finnemore; Sikkink, 1998, 891) implicam uma unidade única e relativamente estável, outras parecem inextricavelmente ligadas entre si dentro de grupos, sendo difícil determinar o seu conteúdo de maneira exclusiva. (Winston, 2016, p.6).

Por essa razão, Niemann e Schillinger (2017, 30-31) e Lantis e Wunderlich (2018, p. 571) sugerem a desconstrução da estrutura interna das normas a fim de compreendermos o que há em termos de entendimentos partilhados bem como as contestações do significado-em-uso que são alteradas ao longo do tempo, mesmo após a internalização, e por que razões.

Quando descrevemos a Justiça de Transição é aparentemente inevitável categorizá-la como a um agrupamento normativo pressupondo-se que uma sociedade emergente de um episódio violento em larga escala recorrerá, de alguma forma e em algum momento, a um conjunto de medidas de JT. Embora mantenha a prerrogativa de escolha na determinação da combinação de tais medidas ou comportamentos apropriados, esta escolha permanece intrinsecamente relacionada ao contexto específico (Nagy, 2008; p. 275; Winston, 2018, p.22).

Abordar a justiça de transição como um agrupamento é tanto uma outra maneira de falar de contestação quanto introduz a ideia que além das mudanças no significado da norma individualmente, seu peso relativo dentro do cluster também pode mudar (Wantis; Wunderlich, 2018, 572-573).

Olhando para o TJ como um projeto de cinco pilares que envolve, em termos gerais, justiça criminal, recuperação da verdade, reparações, reforma institucional e memorialização, argumentamos que essas normas ganham um significado próprio no contexto em que emergem e, em especial, pela relação que estabelecem nesse contexto com seus agentes interessados. Carvajalino e Davidovic (2023, p.5) argumentam, nesse sentido, que há uma ordenação específica quando falamos no cluster de justiça de transição: o cluster obedece a uma ordenação hierárquica tendo como “norma superior” dentro do cluster a norma de responsabilização. Ou seja, nesse sentido, o núcleo do agrupamento “justiça de transição” é a norma de responsabilização criminal individual, pilar, por sua vez, justiça penal internacional¹⁴⁶.

Seguindo a estrutura tripartite das normas mencionada no capítulo anterior, e a afirmação que guia essa construção, no contexto da norma anti-impunidade, uma declaração representativa diria: “Dado o problema da impunidade para crimes internacionais, os meus valores de responsabilização e justiça ditam que os indivíduos acusados de cometer estes crimes devem ser processados criminalmente”.

Estudar a justiça de transição nesse formato implica em entender seus diferentes mecanismos como diferentes normas simples, mas que atuam em grupo, em um mesmo “espaço”.

¹⁴⁶ Os autores se referem a norma como norma anti impunidade.

Retomando a definição de Winston (2018, p, 638), “norm clusters’ são “norms that form a family group that allows for ‘multiple combinations of conceptually interlinked but distinct values and behaviors, offering multiple acceptable solutions to similar and interlocking problems’”. As normas encontradas nesses agrupamentos tendem a circular juntas, como um pacote, admitindo que algumas variações podem ocorrer [nos elementos que formam o conteúdo das normas do cluster individualmente] sem danificar ou enfraquecer o cluster em termos em coerência Lantis e Wunderlich, 2018].

Dizer que uma norma é composta por uma estrutura tripartite significa que seu conteúdo é formado por três elementos:

A saber, [...] o problema que a norma pretende resolver, o valor que impulsiona o reconhecimento do problema e a necessidade de abordá-lo ou resolvê-lo e, por fim, o comportamento que a norma prescreve ou proíbe para resolver o referido problema. problema¹⁴⁷.

Os clusters são resultados então de uma estrutura que vai se aninhando como uma série de problemas>valores>comportamentos. Inspirados na formulação de Winston (2018, p.16) do cluster de justiça de transição, Carvajalino e Davidovic (2023, p.8) elaboram uma figura que representa a relação entre normas dentro do cluster que eles atribuem. A figura 6 designa as potenciais combinações dentro do cluster de justiça de transição como elaborado por Winston (2018, p.16). Enquanto na sua elaboração Winston não define as relações entre esses diferentes componentes como hierárquicas, Carvajalino e Davidovic (2023, p.8) destacam no seu esquema, ilustrado na figura 7, a relação estabelecida entre os componentes das normas que formam o cluster. Na compreensão deles, os tribunais penais são o que podemos chamar de “norma ordenadora” do cluster em torno da qual as outras orbitam.

Figura 6 – Relações não hierárquicas do cluster de justiça de transição

¹⁴⁷ Namely, [...] the problem the norm is set to solve, the value that drives the recognition of the problem and the need to address it or solve it, and finally, the behavior that the norm prescribes or proscribes in order to solve the said problem.

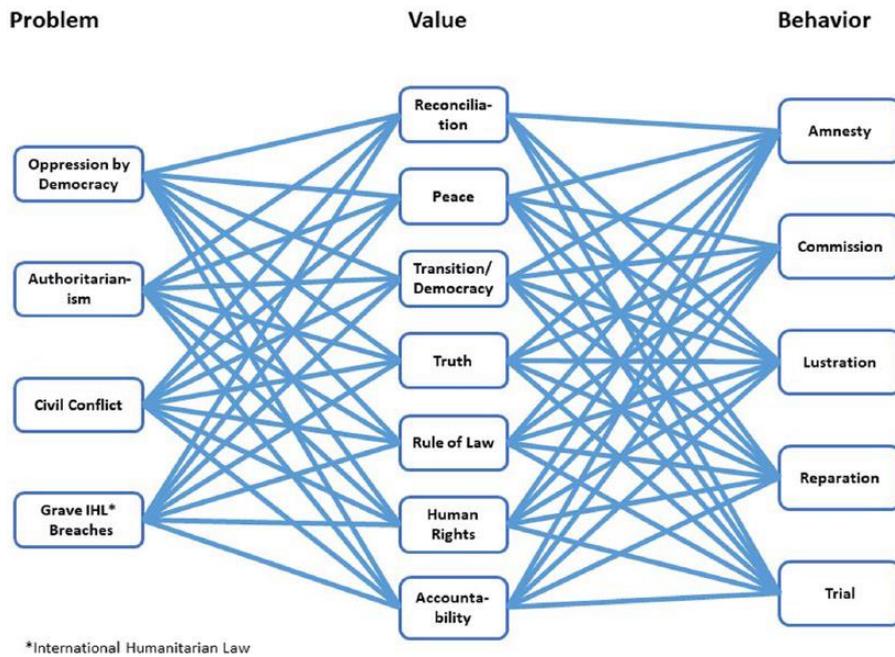
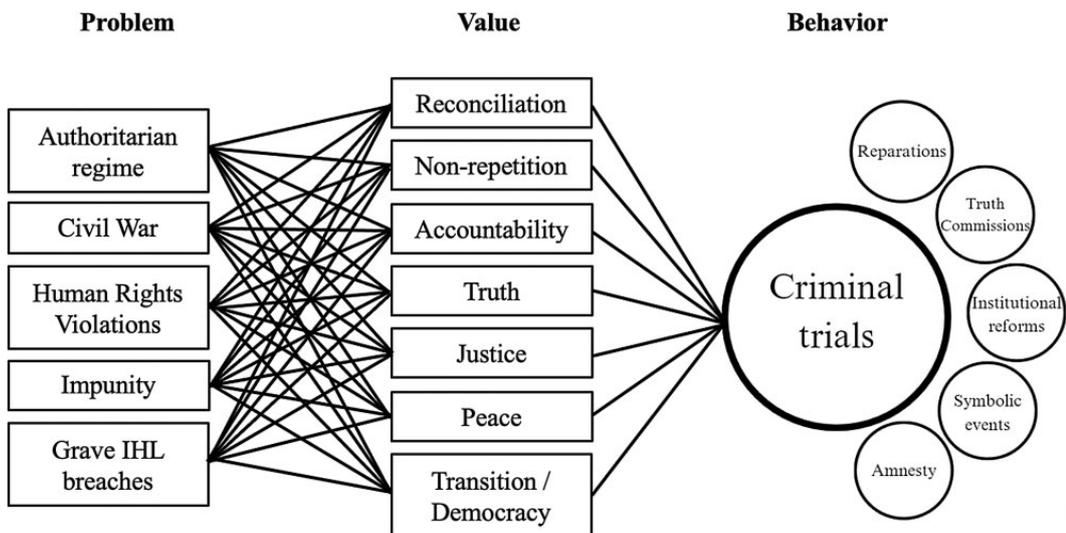


Figura 7 – Relações hierárquicas no cluster de justiça de transição



Fonte: Carvajalino e Davidovic (2023)

Diferente de Carvajalino e Davidovic (2023), que enfocam na relação entre normas trazendo a mudança ocorrida no cluster em dois casos - Colômbia e Bósnia-Herzegovina - colocamos o nosso foco na constituição do significado da norma de justiça de transição a partir do mapeamento de suas partes - às normas componentes (Tribunais criminais, comissões da verdade, reformas institucionais, eventos simbólicos [memorialização] e anistias).

Nesse objetivo, nos alinhamos a noção de que tanto os clusters quanto às normas individuais que os compõem estão em “processos permanentes de negociação através dos quais o significado normativo é produzido e modificado” (Engelkamp; Glaab; Renner 2014, p. 36). São os atores relevantes para aquele cluster que, nesse sentido, através da colocação das normas do cluster em prática, estão nesse processo contínuo de produção e reprodução do conteúdo da norma. Embora não seja o foco dessa tese, argumentamos que as relações entre as normas têm influência sobre os seus conteúdos, por meio da forma como os atores interessados as manejam.

Winston (2018, p. 647) fortalece essa ideia quando diz que:

embora o agrupamento de normas tenha limites (cujos componentes e combinações estão incluídos), eles são formados intersubjetivamente e, portanto, um tanto maleáveis com base em processos de inovação, discurso e aprendizagem conduzidos por e entre atores relevantes¹⁴⁸.

Nagy (2008, 276) chama a norma de justiça de transição de “projeto global”, dando noção da dimensão da norma. O caminho da jt para se tornar um projeto global pode ser observado através da aplicação generalizada de um “pacote de medidas” (De Greiff 2013, 550-1) que inclui julgamentos criminais, comissões da verdade, reparações, reforma institucional e, mais tarde, memorialização (ou uma combinação deles), elogiados como flexíveis e eficazes para alcançar as metas progressivas associadas a essas normas.

Dado o alcance do cluster, os atores podem manter a escolha na definição dos limites da jt para se adequarem aos seus contextos nacionais específicos, ao mesmo tempo que são pressionados ou mesmo condicionados a adotar algumas combinações definidas de medidas de justiça de transição. (Nagy 2008, p. 276).

Assim, o que é esperado do cluster de justiça de transição é que enquanto conjunto de normas ele seja sempre contestado e evolua, numa busca constante por propriedade e legitimidade (Skaar; Wiebelhaus-Brahm 2013, p.130). Essa propriedade e legitimidade embora tenha/conte com o filtro do Direito Internacional, precisa passar pelos significados construídos localmente. É a colocação em prática do significado-em-uso das normas componentes do cluster e

¹⁴⁸ although the norm cluster does have boundaries (which componentes and combinations are included), they are intersubjectively formed, and therefore somewhat malleable based on processes of innovation, discourse, and learning conducted by and between relevant actors.

a relação criada entre elas que dará o significado da justiça de transição no contexto brasileiro.

Tanto a construção de normas como as relações normativas estão sujeitas a contestação permanente, altamente influenciadas por pressões internacionais, bem como pela política interna e pelos movimentos sociais. As relações normativas podem ser entendidas como “posições de normas em relação umas às outras”, distinguíveis em diferentes formas, como compatibilidades, contradições, hierarquias e complexos” (Carvajalino; Davidovic, 2023).

A institucionalização e globalização do cluster Justiça de Transição sugeria uma noção de que a jt é uma unidade constituída por “pilares” parelhos em igualdade (Carvajalino, Davidovic, 2023). A definição de trazida no relatório de 2004 das Nações Unidas denotaria isso:

O conjunto de ferramentas do TJ inclui ‘mecanismos judiciais e não judiciais’, mais precisamente, ‘processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, verificação e demissões, ou uma combinação destes’¹⁴⁹ (UN Secretary General 2004 , para 8)

O que argumentamos é que o cluster mesmo mantendo uma coesão e operando em contextos mais ou menos esperados, é formado por normas distintas , que compartilham, por sua vez, valores que muitas vezes se sobrepõe de forma conflituosa ou não. A natureza da relação não é permanente e vai depender da colocação das normas em prática.

A definição de jt da ONU acima implica também que nem todos os mecanismos possíveis de jt podem ser aplicados ao mesmo tempo. Nos casos da Colômbia e Bósnia Herzegovina, a prática mostra que as partes que negociam a transição (para a paz e/ou democracia) já negociam algumas das medidas de jt entre si, já que diferentes mecanismos de jt podem entrar em conflito na prática (de Greiff, 2012 apud Carvajalino; Davidovic, p.6).

Como é possível visualizar nas figuras 6 e 7, o que as normas que fazem parte do mesmo cluster costumam partilhar é o problema. Podemos inscrever cada um deles em um mesmo guarda-chuva: violência e abusos em grande escala que precisam de ser abordados e corrigidos. Contudo, existem variações no contexto (por exemplo, abuso por regime autoritário vs. conflito civil) (Boraine 2006; De

¹⁴⁹ TJ’s set of tools as inclusive of judicial and non-judicial mechanisms, more precisely, “individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof”.

Greiff, 2012) que vão modificar, pela prática do significado-em-uso, o significado da norma. Contudo, modificações no conteúdo não necessariamente desvinculam a norma do cluster.

Na sua tentativa de abordar um ou vários objetivos da jt, cada mecanismo tem fraquezas. Assim, ao não cumprir todos os objetivos ensejados pelos valores do cluster da jt, não significa que o problema partilhado de jt não seria abordado de forma adequada.

As normas são simultaneamente fixas e flexíveis, de forma que diferentes elementos constitutivos de uma norma podem ser reconstituídos e contestados - ou seja, ter o seu significado-em-uso posto em prática - em momentos diferentes, enquanto o reconhecimento global da norma, ou seja, sua validade, não chega a ser contestada (Carvajalino; Davidovic, 2023, p.9).

No contexto da Bosnia Herzegovina, estudo empreendido por Carvajalino e Davidovic (2023), a norma de responsabilização criminal individual ganhou outros atributos. O comportamento prescrito por ela para responder a violação de direitos humanos e a impunidade também estaria satisfazendo os valores da busca da verdade e a tarefa de construir memória.

A reconstituição da norma anti-impunidade significou mudar o elemento de “valores” na estrutura interna da norma e expandir os valores da responsabilização para a recuperação da verdade, a construção da história e a educação. Tudo isso por meio da prescrição de um mesmo comportamento: o combate ao comportamento criminoso por meio da instauração do tribunal. O ICTY considerou claramente que o seu trabalho não só era necessário para combater a impunidade e restaurar e manter a paz, mas também para “buscar a verdade e a reconciliação” (ICTY, 2016, p. 47). Este discurso sugere que o Tribunal expandiu sua atuação nos valores sociais de interesse local para outros pilares da jt, como recuperação da verdade e memorialização (Carvajalino; Davidovic, 2023, p.10).

Estes processos (re)produziram e garantiram hierarquias normativas e mantiveram a impressão dos tribunais como árbitros neutros da verdade e das reparações, um componente único, estável e aparentemente não politizado (Carvajalino; Davidovic, 2023).

Nessa toada, o Direito/a Lei aderiu ao discurso de Justiça de transição introduzindo como a demanda mais urgente a justiça retributiva – um formato de justiça necessariamente em termos de prisão/detenção.

Mudando de contexto, contudo, sobre o caso colombiano, o papel do Direito e suas ferramentas de justiça tem outro verniz:

Observou-se que a punição se tornou o “ponto de discórdia” nas negociações de paz entre o Governo e os paramilitares. A iniciativa legislativa falhou, logo o JPL¹⁵⁰ foi elaborado com a premissa de punição reduzida ou “alternativa” como compromisso entre justiça e paz¹⁵¹.

Muitas críticas sugerem que, pela natureza do processo penal, as instituições judiciais estariam mal posicionadas para servir como fontes definidoras da verdade (Carvajalino; Davidovic, 2023, p.14). A partir da superioridade normativa da norma anti-impunidade, alguns processos, como o atual processo de paz na Colômbia, centram-se na responsabilização criminal e desvia, em alguns pontos, das preocupações com as causas estruturais da violência. (Alviar; Engle, 2017, p. 233).

A norma de justiça de justiça institucionalmente falando e as diferentes facetas do seu significado foram ganhando novos contornos ao se depararem com contextos em que as violências diretas/expressas eram/são a ponta do iceberg. As instituições de justiça de transição, nesse sentido, também seriam a ponta do iceberg, de um processo de revisão de ações e atitudes e iniciativas políticas/institucionais para tratar as causas de violências estruturais alojadas nessas sociedades.

Para Carvajalino e Davidovic (2023, p.20), o compromisso de cumprir a componente de justiça do acordo, da maneira e na linguagem que prevê o Direito Internacional, em vez de avançar com a implementação de outras partes do acordo (explorando as alternativas do *cluster*), podem ter enfraquecido outros comportamentos que procuraram defender esses mesmos valores sem as limitações da justiça criminal. Isso é perceptível não só ao se privilegiar a instauração de um tribunal - seja doméstico ou internacional - a uma comissão da verdade, mas ao privilegiar, por exemplo, uma verdade baseada em provas judiciais ou confissões feitas no âmbito de procedimentos judiciais (verdade factual) (Carvajalino; Davidovic, 2023, p.20).

¹⁵⁰ A sigla JPL significa “Justice and Peace Law”, a principal ferramenta do processo de justiça e paz da Colômbia. Ver: ICTJ. Feature Series: Colombia’s Justice and Peace Process. 05/08/2012. Disponível em: <https://www.ictj.org/news/feature-series-colombia%E2%80%99s-justice-and-peace-process>.

¹⁵¹ Noted, punishment became the “sticking point” in the peace negotiations between the Government and the paramilitaries. The legislative initiative failed, so the JPL was drafted with the premise of reduced or “alternative” punishment as compromise between justice and peace.

No entanto, segundo os mesmos autores, a judicialização do valor da “verdade” na própria prática da jt é muitas vezes estrategicamente utilizada para combater o revisionismo histórico de certos grupos políticos.

A expansão dos valores vinculados à norma anti-impunidade acaba posicionando seu principal comportamento recomendado como constitutivo de outras normas ativas no *cluster* (Carvajalino; Davidovic, 2023, p.17). Ou seja, embora atores-chave, a sua falta de instituições jurídicas, ao mesmo tempo, se tornou força motriz para a realização dos outros valores.

O significado do cluster de jt estudando o seu grupo de normas e as referências e valores atribuídos a elas podem variar. Carvajalino e Davidovic (2023, p.22) sugerem, portanto: “pesquisas futuras podem se concentrar em traçar o desenvolvimento histórico de grupos de normas para determinar sua coesão e, portanto, força operacional em um determinado contexto¹⁵²”.

Para a construção desse significado é importante desvendar como as relações normativas são organizadas, compreendendo as forças, em termos de agência dos atores interessados na norma que contestam e alteram - ou mantem - o significado e valores atribuídos e constitutivos da norma em relação ao que é validado internacionalmente, questionando-se: que tipo de justiça é possível para sustentar que reivindicações de valor?

4.4. O Significado-em-uso “Global” da Justiça de Transição

A noção de justiça de transição se solidifica como um ramo de atividades apoiado pela ONU de maneira consistente desde início dos anos 2000. Esse período marca um momento de expansão da jt que se baseou no aparato já consolidado da ONU junto às questões como promoção dos Direitos Humanos, a proteção contra a violência, a responsabilização criminal e a reforma do Estado de Direito (Davidian, Kenney, 2007, p.185).

Nessa tese, encontrar o meaning-in-use “global” da justiça de transição tem a ONU como proxy do global, por ser uma organização internacional representativa, em termos de países membros de sua Assembleia Geral (AGNU),

¹⁵² future research might focus on tracing the historical development of norm clusters to determine their cohesiveness and therefore operational strength in a given context.

formada por uma vasta rede de operações de paz, agências de direitos, funcionários e altos representantes de governos, que trabalham na finalidade de contribuir com sociedades mais pacíficas, justas e inclusivas (Davidian; Kenney, 2007, p.185).

A ONU estabelece padrões normativos de atuação da justiça de transição tornando, através desses documentos, a norma uma prática, considerando os conceitos operativos que trabalhamos de que a contestação é uma prática que se dá na própria interação, e que dela decorre o sentido da norma. Embora orientados por diretrizes normativas que definem papéis e delinea o escopo de mandatos dos atores, a geração de significado da norma é um processo constante de negociação e renegociação da realidade intersubjetiva da norma.

Então, para fins desse trabalho, embora as diretrizes da ONU sobre justiça de transição estejam sempre em negociação, tanto dentro da organização, quando da sua implementação nos Estados, a captura do significado-em-uso vai se dar a partir da sua expressão por meio da contestação estabelecida pelas práticas discursivas documentadas nos seguintes manuscritos, em ordem cronológica:

Quadro 2 – Reuniões do Conselho de Segurança sobre “justiça de transição”

Data	Tópico
2 de junho de 2022	Manutenção da paz internacional e da segurança: Fortalecimento da responsabilidade e da justiça para graves violações do Direito Internacional
13 de fevereiro de 2020	Construção de paz e paz sustentável: justiça de transição em situações de conflito e pós conflito
19 de novembro de 2019	Construção de paz (<i>peacebuilding</i>) e paz sustentável: o papel da reconciliação na manutenção da paz e da segurança internacional
6 de outubro de 2004	Justiça e Estado de Direito: o papel das Nações Unidas
26 de janeiro de 2004	Reconciliação nacional pós conflito: o papel das Nações Unidas
30 de setembro de 2003	Justiça e o Estado de Direito: o papel das Nações Unidas

Fonte: Elaboração própria (2024)

Partimos da análise predicativa desses documentos porque eles trazem debates em que é esperado que cada um dos participantes traga, a partir de suas manifestações discursivas, do que se trata a justiça de transição. Wiener (2009) encoraja que a investigação empírica contemple “conotações associativas de normas que vêm à tona quando são contestadas em situações de governança para

além do estado e especialmente em crises¹⁵³”. Para ela, portanto, o desafio para a investigação sobre as normas nas relações internacionais é justamente descobrir como o significado das normas é representado e se é possível encontrar padrões ou condições distintas no processo de contestação (Wiener, 2009, p.175-176).

Para isso, primeiramente elaboramos uma lista de sujeitos e objetos que devem ser contemplados na análise predicativa. Eles devem ser contemplados porque embora estejamos em busca do significado da justiça de transição, esse termo não é o único que abarca a justiça de transição enquanto norma internacional. Como vimos a respeito do conceito de agrupamento normativo, outras normas podem compor o mesmo cluster e, assim posto, se referirem a uma mesma norma. Assim, a listagem contempla sujeitos e objetos que são possivelmente enunciados pelos indivíduos como sinônimo de justiça de transição ou parte dela – seja com conotações positivas ou negativas.

A lista orientará a busca de trechos dentro dos debates e documentos que vão formar o espaço dos sujeitos/objetos ou o chamado corpus textual que será analisado. Para essa tarefa, levamos em conta outros documentos da ONU emitidos enquanto notas orientadoras para a ação e a própria literatura de justiça de transição.

O capítulo 3 desse trabalho contempla justamente a evolução do campo e faz esse sobrevoo pelos debates, concepções e mecanismos que estão da gênese ao que tem sido trabalhado atualmente a respeito de justiça de transição. Nessa direção, o capítulo passa também pelo conteúdo desses documentos que solidificaram a justiça de transição como um campo prático e normativo.

Com o corpus montado, empreendemos a análise predicativa, a fim de categorizarmos o que é praticado pelos *norm users* globais da norma de justiça de transição. Com essa primeira categorização feita chegamos em um panorama global do que é praticado como justiça de transição e então partimos para o caso em estudo: tornar *accountable* o significado da justiça de transição no Brasil.

4.4.1. A busca por um significado global de justiça de transição: Análise predicativa de reuniões da ONU e a revelação de sentidos

¹⁵³ associative connotations of norms that come to the fore when norms are contested in situations of governance beyond-the-state and especially in crises.

Nessa seção desvelamos os significados em uso da justiça de transição tanto no âmbito das Nações Unidas representando um significado-em-uso global e fazemos isso em dois movimentos. Primeiro, analisamos quatro documentos chave dentro do processo de institucionalização da Justiça de transição.

O primeiro é o Relatório “Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)” preparado pelo especialista independente, Louis Joinet¹⁵⁴ e publicado em 02 de outubro de 1997. O segundo, lançado em 17 de fevereiro de 2005, é a revisão desses princípios feito por outra perita independente, Diane Oretlincher e chama-se “Promotion and protection of Human Rights: Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity”. O terceiro documento é o *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, um relatório do secretário geral entregue em 23 de agosto de 2004. E o quarto documento é a “Guidance note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice” entregue em março de 2010.

O nosso segundo movimento é a análise predicativa de algumas reuniões no âmbito do conselho de segurança acerca de temáticas explicitamente relacionadas a justiça de transição, como apresentadas no Quadro 2. Lembramos que a leitura dos documentos, para ser feita de maneira mais ágil e auxiliar na organização e posterior categorização foi feita orientada por algumas palavras-chaves.

Como mencionado, dentro da ONU, temos como documento inaugural da introjeção da Justiça de Transição dentro da organização o documento conhecido como os Princípios Joinet. A noção de justiça de transição não foi, contudo, introduzida com esse termo. Embora ele já estivesse circulando da forma como entendemos, a alcunha “transitional justice” não aparece no documento. Os princípios Joinet introduzem a preocupação e traça um plano de ação em torno de alguns princípios para combater a impunidade que, por sua vez, são exatamente as medidas que constituem a norma de justiça de transição. Logo, é da norma de não

¹⁵⁴ Louis Joinet foi um procurador francês ativista de Direitos Humanos. Ele foi membro da Subcomissão de Direitos Humanos para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias. Foi um ferrenho crítico das ditaduras comunistas na Europa Oriental, bem como os regimes fascistas na América Latina, vindo participar em 1978 de um encontro sobre a anistia no Brasil. Muitos dos seus estudos tornaram-se a base para textos da ONU contra a impunidade, principalmente a Convenção Internacional contra os Desaparecimentos Forçados. Além disso, participou da criação do Grupo de Trabalho Contra a Detenção Arbitrária na antiga Comissão de Direitos Humanos (atual Conselho de Direitos Humanos) e foi Relator Especial para os Direitos Humanos no Haiti.

impunidade que decorre a definição e o posicionamento da ONU em relação a justiça de transição (Melo, 2012, p.35).

A introdução apresenta as origens da campanha contra a impunidade dando o pano de fundo que justifica a solicitação do estudo pela ONU. O texto deixa claro que a ONU não estava apartada dessa campanha e demarca a participação até então desempenhada pela organização dentro dessa mudança de paradigma contra a impunidade. Esse é o contexto principalmente das transições democráticas conforme repassado no capítulo 4.

O relatório de Louis Joinet determina que, os princípios que serão em seguida descritos no documento, fazem parte de uma estrutura maior de proteção e promoção de Direitos Humanos que tem como uma das principais referências a Conferência de Direitos Humanos de Vienna de 1993. O combate a impunidade é colocado em termos, portanto, condicionais para o funcionamento dessa estrutura:

This report therefore comes under the general heading of the Vienna Programme of Action. It recommends adoption by the United Nations General Assembly of a set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity.

Os Princípios Joinet salientam a centralidade e o pioneirismo dos movimentos de organizações não governamentais, ativistas de direitos humanos, especialistas jurídicos e, quando foi possível, grupos de oposição democrático das demandas por anistia para prisioneiros políticos. Essa conjuntura, marcante na América Latina na década de 1970 e decorrente das ditaduras militares que se instauraram na maioria dos países da região, revestiu a anistia como um “símbolo de liberdade”. Com esse apelo, o documento diz que os movimentos por anistia conseguiram mais facilmente “amalgamar os muitos movimentos feitos durante o período para oferecer resistência pacífica ou resistir a regimes ditatoriais”.

O que chamam de segunda fase da campanha contra a impunidade envolve a mudança da perspectiva da anistia como “símbolo da liberdade” para a anistia como um “seguro contra a impunidade”. Essa transição ocorre conforme vão sendo passadas as leis e decretos de “auto anistias” ou “anistias totais”, que ocorre no período de declínio desses regimes e/ou de transição de governos de forma a garantir proteção para militares que estão saindo de altos postos no governo – o que não significou, na maioria das vezes, uma saída da zona de influência e de poder.

A anistia nessa fase seguiu sendo um mecanismo catalizador de movimentações de grupos. Contudo, dessa vez, primordialmente, foram vítimas e

familiares de mortos e desaparecidos que se mobilizam para invés de defender e demandar anistia, contestar esse comportamento. O argumento desses grupos se concentrava na ideia de que com a anistia em vigor, a justiça não seria feita. O verniz negativo da anistia foi pintado e sustentado essencialmente pelos grupos entendidos como “vítimas” que abarcava sobreviventes de violências físicas diretas (como a tortura) e, mortos e desaparecidos. Em nome deles, o documento sublinha a capacidade organizacional de movimentos como as “Mães da Praça de Maio” entre outras organizações de familiares de desaparecidos (ONU, 1997, p.3).

O pós-guerra fria demarca, nesse panorama das medidas contra a impunidade, o período de democratização ou retorno à democratização. O contexto que o relatório destaca nessa terceira fase é o de transição para a democracia mediante acordos de paz, em países que passaram por conflitos internos. Pontua que a impunidade foi uma questão constantemente levantada, seja em “diálogos nacionais” – o que parece indicar negociações essencialmente entre atores domésticos, com destaque para o governo que recém chegou ao poder - seja em “acordos de paz” – que implica, em alguma medida, a ingerência de uma terceira parte “neutra” em relação ao conflito. Contudo, os Princípios Joinet afirmam categoricamente que qualquer negociação entre partes interessadas que busque um “equilíbrio entre os desejos dos antigos opressores de que tudo seja esquecido e o pedidos das vítimas por justiça” são inatingíveis (ONU, 1997, p.3).

Essa conjuntura que delimita a quarta fase da luta contra a impunidade no documento é destacadamente ilustrada pela decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos de considerar a anistia para perpetradores de graves violações de Direitos Humanos incompatível com o direito individual de ter seu caso julgado nas cortes adequadas (em termos criminais, administrativos ou civis) de maneira imparcial e independente (ONU, 1997, p.3).

Indo às definições, fica demarcado que

Impunidade significa a impossibilidade, de jure ou de facto, de responsabilizar os autores de violações dos direitos humanos - seja em processos criminais, civis, administrativos ou disciplinares - uma vez que não estão sujeitos a qualquer inquérito que possa levar à sua acusação, prisão, julgados e, se considerados culpados, condenados às penas apropriadas e a reparar as suas vítimas¹⁵⁵ (Joinet, 1997, p.1)

¹⁵⁵ Impunity means the impossibility, de jure or de facto, of bringing the perpetrators of human rights violations to account - whether in criminal, civil, administrative or disciplinary proceedings - since they are not subject to any inquiry that might lead to their being accused, arrested, tried and, if found guilty, sentenced to appropriate penalties, and to make reparations to their victims.

A respeito do direito a verdade, o documento o aponta como autônomo e inalienável, contudo, fica evidente que há certa hierarquização em termos de quais comportamentos devem responder a impunidade. Como ratifica Melo (2012, p.79), nessa hierarquia, os procedimentos judiciais e a responsabilização penal individual ocupam posição prioritária.

Outros pontos apontando em termos de direitos, ou seja, de valores, dentro da estrutura que compõe uma norma são: (A) Direito de saber, por sua vez, dividido em (1) comissões extrajudiciais de inquérito e (2) Preservação de arquivos acerca de violações de Direitos Humanos; (B) Direito à Justiça, desmembrada em (1) direito a uma solução justa, (2) Restrições justificadas pelo desejo de combater a impunidade; (C) Direito à Reparação; e (D) Garantias de não recorrência.

4.4.2. Princípios Oretlincher

Em 2005, os princípios Joinet são atualizados e um ponto é destacado em relação ao relatório anterior: a interpretação da anistia como símbolo de impunidade quando aplicada a perpetradores de violações de Direitos Humanos. Junto disso, a anistia não pode obstruir o direito à verdade individual e coletiva, bem como a possibilidade de reparação às vítimas de violações (Oretlincher, 2005, p.14).

A divisão entre direito de saber e direito à verdade é superada. A verdade passa a passar a compor não somente um direito individual, mas da sociedade como um todo, o que Engelender (2016, p. 154) chama de expansão subjetiva do direito à verdade. Além disso, busca-se contornar a perspectiva que sugere uma hierarquização de valores/direitos passando a vogar uma noção de complementariedade entre eles na tratativa das questões de impunidade/justiça de transição (Melo, 2012).

4.4.3. The rule of Law and transitional justice

Nos anos 2000, mais precisamente a partir de 2004, a ONU passa a transmitir uma noção mais unificada sobre a justiça de transição. Nesse ano, foi

lançado o Relatório do Secretário Geral¹⁵⁶ “The rule of Law and transitional justice in conflict and post-conflict societies”. Esse documento inclui a justiça de transição como parte do ferramental disponível para estabelecimento e consolidação do Estado de Direito.

Uma mesma base em torno de padrões e normas internacionais são vistos como a plataforma necessária para um investimento sustentável em justiça. O apoio em torno dessa demanda embora pareça intuitivamente contraditório, deve ser dado com base “sobre avaliações nacionais, participação nacional e necessidades e aspirações nacionais”. O suporte das Nações Unidas parece ser mais focado no suporte às reformas institucionais especialmente, o que vai depender das necessidades diagnosticadas no país. Não variar, portanto, de reformas no sistema eleitoral às reformas no sistema de justiça, como aponta o trecho:

As Nações Unidas devem, portanto, apoiar reforma eleitorais domésticas, ajudar a desenvolver a capacidade das instituições nacionais do sector da justiça, facilitar as consultas nacionais sobre a reforma da justiça e a justiça transicional, e ajudar a preencher o vazio do Estado de direito evidente em tantas sociedades pós-conflito¹⁵⁷ (ONU, 2004, p.1)

Logo, é presumido pela ONU que países que passam por processos de justiça de transição convivem com o vácuo de estado de direito que precisa ser “criado”. O papel dos tribunais na criação desse Estado de Direito é primordial:

O Estado de direito... exige que os tribunais reconheçam os estatutos e regras que os vinculam no exercício dos seus poderes, mesmo quando essas restrições interferem as aspirações compreensíveis de maximizar as normas dos direitos humanos. Os tribunais devem liderar o cumprimento da lei se quisermos que haja um Estado de Direito¹⁵⁸ (Wald, 2001 apud McAuliffe, 2010, p.2010).

Justiça, paz e democracia são consideradas, nessa toada, valores “complementares” entre si, ou, como colocado pelo relatório de 2004 “imperativos que se reforçam mutuamente” (ONU, 2004, p.1).

O relatório fala de uma abordagem em que chave para entender a diferença entre a justiça de transição e uma justiça ordinária é a integração de instituições

¹⁵⁶ Na época, Kofi Annan.

¹⁵⁷ The United Nations must therefore support domestic reform constituencies, help build the capacity of national justice sector institutions, facilitate national consultations on justice reform and transitional justice, and help fill the rule of law vacuum evident in so many post-conflict societies.

¹⁵⁸ The rule of law ... requires that courts acknowledge the statutes and rules that bind them in the exercise of their powers, even when those restraints interfere with understandable aspirations to maximize human rights norms. Courts must lead the way in following the law if there is to be a rule of law.

regulares do judiciário e outros mecanismos, como comissões da verdade e programas de reparação (instituições independentes). Enquanto um setor de justiça comum, contaria apenas com uma ou outra instituição (do judiciário). O relatório aponta:

A nossa abordagem ao sector da justiça deve ser abrangente na sua atenção a todas as suas instituições interdependentes, sensível às necessidades dos grupos-chave e consciente da necessidade de complementaridade entre os mecanismos de justiça transicional¹⁵⁹ (ONU, 2004, p.1).

O documento pontua a importância da integração e sequenciamento de atividades, uma das principais dificuldades do campo apontadas pela literatura empírica de justiça de transição (Grodsky, 2009).

A ideia de coesão/padronização de normas que devem subjazer à abordagem e os esforços pelo estado de direito e pela justiça de transição é perceptível quando é destacado que “O nosso principal papel não é construir substitutos internacionais para estruturas nacionais, mas ajudar a construir capacidades de justiça interna¹⁶⁰” (ONU, 2004, p.1). O trecho coaduna o princípio da complementariedade, que orienta a atuação, por exemplo, do TPI. Observação também feita no estudo de Joinet.

Essa percepção é reforçada ao trazer a importância do papel desempenhado por Tribunais Internacionais *ad hoc* no que tange as necessidades de justiça para as vítimas, combate à impunidade e difusão da jurisprudência do Direito Criminal Internacional. Contudo, isso é destacado reconhecendo suas limitações em termos financeiros e de contribuição para a melhoria sustentável do sistema de justiça local (ênfase dada pela autora). Levando isso em conta, a sugestão designada pelo Relatório é a ratificação do estatuto do TPI, a instituição que de fato “oferece uma nova esperança para uma redução permanente do fenómeno da impunidade¹⁶¹” (ONU, 2004, p.2).

O documento da ONU de 2004 indica as comissões da verdade como o mecanismo mais bem posicionado para, em complementariedade com a atuação de tribunais, entregar justiça e reconciliação. A noção que se passa é que as comissões

¹⁵⁹ Our approach to the justice sector must be comprehensive in its attention to all of its interdependent institutions, sensitive to the needs of key groups and mindful of the need for complementarity between transitional justice mechanisms.

¹⁶⁰ Our main role is not to build international substitutes for national structures, but to help build domestic justice capacities.

¹⁶¹ offers new hope for a permanent reduction in the phenomenon of impunity.

da verdade são mecanismos adequados para entregar e promover esses dois objetivos, porém, seu valor é, sobretudo, complementar aos tribunais, uma vez que esses não são instituições centradas na vítima.

O documento deixa claro que a percepção da ONU a partir da suas experiências com CVs¹⁶² é que as atividades desempenhadas por elas isoladamente (establish a historical record and recommend remedial action, ONU, 2004, p.16) não tem a ver/não dão conta de alcançar justiça e reconciliação.

Quando fala a respeito dos processos de banimento (*vetting*), o Relatório os coloca como um elemento vital da justiça de transição, que consegue focar na restauração da confiança pública nas suas próprias instituições de governança.

A respeito das reparações elas são destacadas como os mecanismos que melhor refletem a preocupação com a justiça para as vítimas – a despeito de um foco da justiça sobre o perpetrador.

As “lições” de aplicação/utilização da justiça de transição devem ser aplicadas em processos de paz e nas operações de paz desempenhadas pelas Nações Unidas. Não citam as transições democráticas como contexto central de atuação/aplicação. Segundo o relatório,

a consolidação da paz no período imediatamente pós-conflito, bem como a manutenção da paz a longo prazo, não pode ser alcançada a menos que a população esteja confiante de que a reparação das queixas pode ser obtida através de estruturas legítimas para a resolução pacífica de litígios e a administração justa da justiça¹⁶³ (ONU, 2004, p.3).

Reitera, por tanto, a centralidade das instituições “tradicionais”, parte da estrutura do Estado e que operacionalizam o Estado de Direito, frente a instituições “independentes.

A ideia de imediatismo, da resposta imediata as violações, também prevalece e indica que a justiça de transição para a ONU não é em uma norma da qual se espera comprometimento com desdobramentos do conflito a longo prazo. Ao contrário: “traz um elemento de urgência ao imperativo de restauração do

¹⁶² Exemplos de CVs comissionadas pela ONU são as do Burundi (International Commission of Inquiry for Burundi) comissionada pela UN Security Council Resolution S/RES/1012 de 1995; Timor Leste (Commission for Reception, Truth, and Reconciliation), conduzida pela UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) em 2002 e a de El Salvador (Commission on the Truth for El Salvador), que foi intermediada pela ONU após a assinatura do acordo de paz de 1992.

¹⁶³ the consolidation of peace in the immediate post-conflict period, as well as the maintenance of peace in the long term, cannot be achieved unless the population is confident that redress for grievances can be obtained through legitimate structures for the peaceful settlement of disputes and the fair administration of justice.

Estado de direito¹⁶⁴” (ONU, 2004, p.3). Mesmo reconhecendo um conjunto de *deficits* que aquela sociedade dividida e devastada por um passado – não muito distante– e rechaçando a ideia de *one-fits-size-all*, a justiça de transição aparece nesse documento, a partir de seus mecanismos, como um comportamento que deve ser adotado imediatamente como solução para problemas com raízes mais antigas, profundas e complexas. A necessidade de justiça de transição é expressa pela falta:

Requer atenção a uma miríade de défices, entre os quais a falta de vontade política para a reforma, a falta de independência institucional no sector da justiça, a falta de capacidade técnica interna, a falta de recursos materiais e financeiros, a falta de confiança do público no Governo, uma falta de respeito oficial pelos direitos humanos e, de um modo mais geral, uma falta de paz e segurança¹⁶⁵ (ONU, 2004, p.3).

É dedicado espaço ao papel da justiça de transição enquanto um conjunto de mecanismos preventivos. Nesse sentido:

Um grama de prevenção vale significativamente mais do que meio quilo de cura. Embora os esforços das Nações Unidas tenham sido adaptados de modo a serem palpáveis para a população, a fim de satisfazerem a urgência das suas necessidades de segurança e de resolverem as graves injustiças da guerra, as causas profundas do conflito têm sido muitas vezes deixadas sem solução¹⁶⁶.

Logo, quando alinhada ao direcionamento das raízes causais do conflito – que é o que geralmente é negligenciado, a justiça de transição é posicionada como iniciativa de prevenção. É possível identificar a justiça de transição como um mecanismo preventivo ao colocá-la como parte dos esforços de não repetição.

A paz e a estabilidade só poderão prevalecer se a população perceber que questões politicamente carregadas, como a discriminação étnica, a distribuição desigual da riqueza e dos serviços sociais, o abuso de poder, a negação do direito à propriedade ou à cidadania e as disputas territoriais entre Estados, podem ser abordadas de forma eficaz, forma legítima e justa. Vista desta forma, a prevenção é o primeiro imperativo da justiça¹⁶⁷(ONU, 2004, p.4).

¹⁶⁴ brings an element of urgency to the imperative of restoration of the rule of law.

¹⁶⁵ It requires attention to myriad deficits, among which are a lack of political will for reform, a lack of institutional independence within the justice sector, a lack of domestic technical capacity, a lack of material and financial resources, a lack of public confidence in Government, a lack of official respect for human rights and, more generally, a lack of peace and security.

¹⁶⁶ An ounce of prevention is worth significantly more than a pound of cure. While United Nations efforts have been tailored so that they are palpable to the population to meet the immediacy of their security needs and to address the grave injustices of war, the root causes of conflict have often been left unaddressed.

¹⁶⁷ Peace and stability can only prevail if the population perceives that politically charged issues, such as ethnic discrimination, unequal distribution of wealth and social services, abuse of power, denial of the right to property or citizenship and territorial disputes between States, can be addressed in a legitimate and fair manner. Viewed this way, prevention is the first imperative of justice.

Então a justiça de transição é um momento, um conjunto de ações pontuais, mas também um ideal, especialmente de responsabilização e justiça; de reivindicação e punição, por um lado, e prevenção, por outro.

For the United Nations, justice is an ideal of accountability and fairness in the protection and vindication of rights and the prevention and punishment of wrongs. Justice implies regard for the rights of the accused, for the interests of victims and for the well-being of society at large (ONU, 2004, p.4)

Ter as normas desenvolvidas no seio das Nações Unidas dá o verniz de legitimidade requerido para criação e manutenção de coesão para um entendimento minimamente unificado em relação às medidas de justiça de transição. Amalgamar as medidas auxilia também a distanciar, o que de outra forma seria mais próximo da exportação de uma determinada política ou de modelos nacionais. Ao articular as medidas de justiça de transição sob um mesmo guarda-chuva alicerçado em normas mais amplas, consolidadas e conhecidas, há um esforço não só em apontar possibilidades, mas também é demarcado “os limites normativos do envolvimento das Nações Unidas” (ONU, 2004, p.5), como a proibição de penas capitais, e o pressuposto de não condicionar o uso de anistias para o fechamento de acordos de paz quando há suspeitas ou acusações de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

4.4.4. Guidance Note of the Secretary-general: United Nations Approach to Transitional Justice

O documento é colocado como um guia dos princípios e da abordagem da ONU para os processos e mecanismos de justiça de transição. Demarca seus principais componentes e as maneiras que as Nações Unidas podem fortalecer as atividades ligadas a esses processos. Ele faz referência direta ao documento de 2004 e, de partida, a Justiça de Transição é colocada como um componente de uma abordagem que parece mais ampla: o fortalecimento do Estado de Direito.

O documento é dividido em três partes: “princípios norteadores”, “componentes da justiça de transição” e “formas de fortalecer as atividades de justiça de transição das nações unidas”. Consideramos aqui as palavras-chaves que nortearam a leituras de todos os documentos analisados.

Nele aparecem definições cruciais para a formação do conteúdo da justiça de transição. Vamos a eles:

Impunidade significa a impossibilidade, de jure ou de facto, de responsabilizar os autores de violações dos direitos humanos - seja em processos criminais, civis, administrativos ou disciplinares - uma vez que não estão sujeitos a qualquer inquérito que possa levar à sua acusação, preso, julgado e, se considerado culpado, condenado às penas apropriadas e a fazer reparações às suas vítimas (ONU, 2010, p.17).

A impunidade surge do incumprimento por parte dos Estados das suas obrigações de investigar as violações, tomar medidas adequadas em relação aos perpetradores, especialmente no domínio da justiça, garantindo que sejam processados, julgados e devidamente punidos, proporcionar às vítimas soluções eficazes e reparação pelos danos sofridos, e tomar medidas para prevenir qualquer recorrência de tais violações (ONU, 2010, p.22)

Já o Direito de saber é aludido como o direito à verdade para a coletividade, que se difere do direito de qualquer vítima individual ou de pessoas estreitamente relacionadas aos eventos de violência de saber o que aconteceu (ONU, 2010, p.5). Segundo o relatório, ele “se baseia na história para evitar que violações se repitam no futuro” (ONU, 2010, p.5). Além disso, o direito de saber implica na salvaguarda da verdade em termos materiais/factuais, na forma da preservação de arquivos, especialmente durante o período da transição (ONU, 2010, p.7). O seu corolário é um “dever de lembrar”, que o Estado deve assumir, a fim de evitar o revisionismo ou negacionismo (ONU, 2010, p. 5): “O conhecimento da opressão que viveu faz parte do patrimônio nacional de um povo e, como tal, deve ser preservado através de medidas adequadas, no cumprimento do dever do Estado de lembrar” (ONU, 2010, p.5). O relatório ainda sublinha a relação inalienável entre o estabelecimento da verdade e a não repetição:

Cada povo tem o direito inalienável de saber a verdade sobre acontecimentos passados e sobre as circunstâncias e razões que levaram, através de violações sistemáticas e graves dos direitos humanos, à perpetração de crimes hediondos. O exercício pleno e efetivo do direito à verdade é essencial para evitar qualquer recorrência de violações no futuro (ONU, 2010, p.17).

No rescaldo, é feita a relação da preservação da “memória coletiva” com a não repetição: “Tais medidas terão como objetivo preservar a memória coletiva da extinção e, em particular, proteger contra o desenvolvimento de argumentos revisionistas e negacionistas” (ONU, 2010, p.5).

Destacamos também a independência da norma de direito à verdade em relação à responsabilização criminal individual. O relatório aponta “Independentemente de qualquer processo judicial, as vítimas, as suas famílias e

familiares têm o direito imprescritível de saber a verdade sobre as circunstâncias em que ocorreram as violações e, em caso de morte ou desaparecimento, o destino da vítima” (ONU, 2010, p.17). O direito à verdade aqui desvia das regras jurídicas que prevê, por exemplo a prescrição de determinados crimes de acordo com cada jurisdição nacional.

É determinado qual o comportamento efetiva o direito de saber: “as comissões extrajudiciais de inquérito terão a missão de apurar os fatos para que a verdade possa ser apurada e de impedir o desaparecimento das provas” (ONU, 2010, p.18).

O relatório segue dando as diretrizes do formato que uma comissão da verdade deve seguir. Devem ser conduzidas com o objetivo de garantir o reconhecimento de partes da verdade que anteriormente eram constantemente negadas (ONU, 2010, p.18); devem ser estabelecidas por lei e chanceladas por tratado ou acordo de paz “afim de concluir um processo de diálogo nacional” (ONU, 2010, p.18); devem ser transparentes com o público quanto a sua competência no domínio dos Direitos Humanos, seguindo também critérios de imparcialidade de seus membros e sua independência – em relação ao governo/mandato que a estabelece (ONU, 2010, p.18); o relatório também especifica o tipo de problema que o trabalho das comissões visa intermediar: “As suas investigações concentrar-se-ão prioritariamente nas violações que constituam crimes graves sob o Direito Internacional e prestará especial atenção às violações do direitos básicos das mulheres” (ONU, 2010, p.19). O relatório, por fim, também destaca a atribuição da produção de um relatório, e ao que esse documento deve atentar, e o apontamento de recomendações baseadas nos resultados das investigações:

Elas [as comissões] devem esforçar-se [para] analisar e descrever os mecanismos estatais do sistema violador, e identificar as vítimas e os administradores, agências e entidades privadas implicadas refazendo seus papéis. [...] Os termos de referência das comissões incluirão disposições que exijam permitir-lhes fazer recomendações sobre medidas para combater a impunidade no seu relatório final. [...] Estas recomendações deverão conter propostas destinadas: [...], a encorajar os autores das violações a admitirem a sua culpa; a convidar o Governo a aderir a quaisquer instrumentos internacionais relevantes que ainda não tenha ratificado; a estabelecer medidas legislativas ou outras para pôr em prática este conjunto de princípios e prevenir qualquer recorrência de violações (ONU, 2010, p.19-20)

É salientado que as comissões se restringem ao alcance do direito à verdade, limitando a atribuição de alcançar justiça com esses órgãos. Esse valor só seria

possível através do estabelecimento de tribunais civis, “os únicos competentes para estabelecer responsabilidade criminal individual” (ONU, 2010, p.18).

Outro trecho que chama atenção no guia é a manutenção de alguns princípios legais como o “princípio do contraditório”, que deverá ser observado pelas comissões da verdade:

Quaisquer pessoas implicadas quando os fatos forem apurados terão direito, especialmente se a comissão estiver autorizada, nos seus termos de referência, a divulgar os seus nomes, às [seguintes] garantias seguindo o princípio do contraditório. [...] Eles [membros do exército, polícia e sistema judicial) poderão ser chamados a testemunhar perante a comissão apenas numa base estritamente voluntária (ONU, 2010, p.19).

Já a promoção do direito à justiça compreende, além do já mencionada norma de responsabilização criminal individual, “implica que todas as vítimas tenham a oportunidade de fazer valer os seus direitos e receber uma reparação justa e eficaz, garantindo que os seus opressores sejam julgados e obtenham reparações” (ONU, 2010, p.7). Logo, o que significa justiça para a ONU é, em alguma medida, mais abrangente que tão somente o estabelecimento de tribunais. A justiça enquanto valor vai demandar a mobilização de outros comportamentos, como o estabelecimento de reparações. Os julgamentos figurariam, nesse sentido, como parte da reparação – simbólica/da dignidade das vítimas – mas são complementados por outras formas de reparação às vítimas.

Ainda a respeito do direito à justiça, assim como o direito à verdade, ele é um direito que implica obrigações para o Estado, a saber: “investigar as violações, processar os perpetradores e, se a sua culpa for estabelecida, puni-los” (ONU, 2010, p.7). Além disso, o guia da ONU ressalta a impossibilidade de reconciliação sem a satisfação da justiça (ONU, 2010, p.16). Embora não explicita nesse trecho em específico sobre qual norma diz respeito essa necessidade de justiça, tudo indica que seja através da satisfação da norma de responsabilização criminal sobretudo, uma vez que a necessidade de instauração de julgamentos criminais transpassa todo o texto, de forma que não podemos ignorar o predomínio dessa norma.

4.5. Análise predicativa de reuniões da ONU: revelando sentidos através de discursos

No âmbito da análise do discurso, a exploração das funções semânticas constitui um esforço que visa desvendar as complexidades inerentes a prática social

do discurso. A análise predicativa, como técnica especializada na análise do discurso, serve como uma lente meticulosa através da qual é possível examinar as configurações semânticas das construções predicativas do contexto discursivo. Fundamentada na linguística, a análise predicativa ilumina a intrincada interação entre atores sociais e os significados que atribuem ao que os cerca.

Uma vez caracterizada por um exame sistemático de estruturas predicativas – elementos que atribuem propriedades, estados ou ações a sujeitos ou objetos dentro de sentenças – essa técnica auxilia a direcionar os esforços de interpretação do pesquisador que analisa o discurso. Os predicativos no geral abrangem verbos de ligação e predicados adjetivos e nominais, e outras configurações sintáticas, que servem como canais através dos quais quem fala e quem escreve transmite informações, afirmam proposições e constroem coerência discursiva. Nesse sentido, as lentes da análise predicativa, possibilita “dissecar” os constituintes sintáticos a fim de encontrar as implicações semânticas dessas estruturas, revelando, assim, padrões subjacentes, estratégias retóricas e funções discursivas imersas nas manifestações do discurso.

O trabalho aqui empreendido, envolveu primeiramente a busca por fontes mais ou menos formais. Wiener (2009) recomenda que o acesso ao *meaning-in-use* se dê através da interlocução direta do pesquisador com os atores interessados. Outra recomendação, advinda da literatura de práticas é de que o conhecimento implícito extrapola para a superfície na interação, ou seja, em debates e conversas informais.

Uma vez apontando o entendimento da ONU sobre a justiça de transição como representante do “global”, enxergamos como a forma mais factível de nos aproximarmos do *meaning-in-use*, o exame de debates ocorridos em reuniões no âmbito do conselho de segurança. A escolha desse palco foi imperativa, uma vez que as reuniões da Assembleia Geral não são disponibilizadas, mas somente as resoluções que decorrem das discussões e um *briefing* da agenda.

Nesta seção da tese, expomos o resultado da análise dos debates considerando as referências documentais e o histórico da justiça de transição apresentado no capítulo 4. Nosso corpus textual é formado por sentenças extraídas de 6 encontros convocados pelo Conselho que ao longo dos anos 2000 com temas de sua agenda relacionados à justiça de transição ou com justiça de transição em

seu título. Foram excluídos aqueles títulos que eram voltados para populações específicas, como mulheres e crianças.

O corpus foi organizado de forma a contemplar as diferentes normas que formam a justiça de transição. Portanto, em cada um dos textos, não foi extraído sentenças que tão somente continham a palavra “transitional justice”, mas em cada um se buscou pelas normas componentes da justiça de transição, a fim de verificar conotações dadas a elas separadamente, bem como termos que fazem parte do “universo” da norma, como “reconciliation”, “accountability” e “impunity”. Verificar o universo da norma possibilita uma interpretação e atribuição de sentido mais acurada a determinado discurso.

No debate 30 de setembro de 2003 a agenda foi definida pelo título “Justice and the Rule of Law: the United Nations role”. Os países que integraram o encontro foram: Angola, Bulgária, Camarões, Chile, China, França, Alemanha, Guiné, México, Paquistão, Federação Russa, Espanha, República Árabe da Síria e Estados Unidos da América.

Durante a reunião, as nações africanas, enfatizaram a necessidade de apoio e cooperação internacionais no estabelecimento das comissões da verdade e da reconciliação para abordar as atrocidades do passado e facilitar a transição para uma “nova realidade”. Estas nações embora reconheçam as normas que subjazem os mecanismos de justiça de transição (com destaque para tribunais e comissões da verdade) e que a adoção deles é um dever, se referem constantemente a responsabilidade partilhada dos Estados e da comunidade internacional na restauração dos sistemas judiciais e na defesa do Estado de direito nas sociedades em transição. Ao reconhecerem a complexidade dos desafios que envolvem seus contextos, apelaram à assistência técnica, formação e apoio financeiro para fortalecer as instituições democráticas. Contudo, evocam a justiça de transição principalmente como uma norma que diz respeito à prevenção mais que a correção.

Deve-se notar, no entanto, que nenhum Estado por si só pode enfrentar eficazmente os muitos desafios que a restauração de um sistema de justiça e o cumprimento do Estado de direito acarretam nas sociedades em transição, dada a complexidade desses desafios. A questão é antes uma questão de responsabilidade partilhada dos Estados e da comunidade internacional. Aqui, o papel das Nações Unidas deve vir à tona, especialmente através do seu mecanismo de cooperação, que a minha delegação considera um fator crítico para garantir que o Estado de direito se torne uma realidade universal. Para muitos países em desenvolvimento e países em transição, em particular, a assistência técnica é crucial para implementar o Estado de direito e fortalecer o sistema de justiça. Essa assistência pode muitas vezes beneficiar tanto os países beneficiários como os países doadores. As Nações Unidas devem adotar uma abordagem pragmática, estabelecendo, por exemplo, um fundo

fiduciário especial para satisfazer as necessidades específicas de assistência dos países em desenvolvimento e deixando claro que a assistência técnica, a formação, o intercâmbio de informações e conhecimentos especializados em questões de justiça e de aplicação da regra do direito, bem como assistência financeira, serão sempre necessários para fortalecer as instituições democráticas, a implementação efetiva do Estado de direito e o envolvimento da comunidade na prevenção do crime¹⁶⁸.

É interessante perceber como a reparação que, em si é uma norma, aparece muito mais como um valor, um objetivo a ser alcançado:

Consideram a justiça transicional como um meio de satisfazer as expectativas das vítimas e das sociedades, oferecendo mecanismos que vão além dos tribunais tradicionais, tais como comissões de verdade e reconciliação, para alcançar a reparação, a responsabilização e a reconciliação nacional¹⁶⁹

Em geral as nações desenvolvidas atribuem as comissões da verdade e aos tribunais termos como efetividade e um papel de “facilitadoras”, como se lê nos enxertos seguintes:

Os comitês da verdade e da reconciliação provaram ser instrumentos eficazes para facilitar a transição para uma nova realidade. Tal como demonstrado pelas experiências de, entre outros países, Timor-Leste e África do Sul, encontrar formas de lidar com o legado do passado de uma forma construtiva e objetiva é um aspecto importante do processo de reconstrução das sociedades. [...] Considerar a justiça transicional como um meio de satisfazer as expectativas das vítimas e das sociedades, oferecendo mecanismos além dos tribunais tradicionais, tais como comissões de verdade e reconciliação, para alcançar a reparação, a responsabilização e a reconciliação nacional.

As comissões da verdade são diretamente associadas ao alcance da reconciliação, embora esse último conceito não venha claramente qualificado na maioria das sentenças em que aparece. Contudo, está geralmente acompanhado do verbo “alcançar” e associado a um contexto de mudança: "Os comitês de verdade e

¹⁶⁸ It should be noted, however, that no State on its own can effectively address the many challenges that the restoration of a justice system and compliance with the rule of law entail in societies undergoing transitions, given the complexity of those challenges. The question is rather one of the shared responsibility of States and the international community. Here, the role of the United Nations must come to the fore, particularly through its machinery for cooperation, which my delegation considers a critical factor to ensure that the rule of law becomes a universal reality. For many developing countries and transition countries, in particular, technical assistance is crucial for implementing the rule of law and strengthening the system of justice. Such assistance can often benefit recipient as well as donor countries. The United Nations must take a pragmatic approach by establishing, for example, a special trust fund to meet the particular assistance needs of developing countries and making clear that technical assistance, training, exchange of information and expertise in matters of justice and enforcement of the rule of law, as well as financial assistance, will always be needed to strengthen democratic institutions, the effective implementation of the rule of law and community involvement in crime prevention.

¹⁶⁹ They consider transitional justice as a means to meet the expectations of victims and societies by offering mechanisms beyond traditional courts, such as truth and reconciliation commissions, to achieve reparation, accountability, and national reconciliation.

reconciliação provaram ser instrumentos eficazes para facilitar a transição para uma nova realidade" (ONU, 2003, p.33).

As comissões, seguindo os princípios e as orientações dos anos 1990 (Joinet) e 2000 (Oretlincher) seguem sendo um mecanismo complementar, mas associado a uma maior efetividade no seu propósito (que não inclui o alcance de justiça): “Por último, permitam-me que me refira brevemente à utilidade de mecanismos complementares, como as comissões da verdade e da reconciliação¹⁷⁰”.

Na sessão de 26 de Janeiro 2004 os países representados na reunião foram Argélia, Angola, Benim, Brasil, China, França, Alemanha, Paquistão, Filipinas, Roménia, Federação Russa, Espanha, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Afeganistão, Argentina, Bósnia e Herzegovina, Burundi, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Egito, Guatemala, Índia, Irlanda, Japão, Liechtenstein, México, Marrocos, Nigéria, Peru, República da Coreia, Ruanda, Sérvia e Montenegro, Serra Leoa e África do Sul.

A ideia de reconciliação espelha o debate “paz x justiça”, um dos principais dentro das discussões da justiça de transição e, entre as nações menos desenvolvidas, é uma ideia que é considerada em termos relativos: entre imperativos que são de natureza universal e circunstâncias culturais específicas: “A reconciliação nacional exige muitas vezes um equilíbrio entre os imperativos da justiça e da defesa dos valores universais, por um lado, e tendo em conta as circunstâncias inerentes a uma situação ou a uma cultura particular, por outro¹⁷¹” (ONU, 2004, p.17).

Nações desenvolvidas colocam os propósitos da justiça de transição em termos mais diretos e mais fortemente ligados as normas fundamentais do Direito Internacional. A tônica é dada pela Alemanha no trecho: “Em segundo lugar, aqueles que têm a maior responsabilidade por crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e outras violações graves dos direitos humanos e do direito

¹⁷⁰ Finally, may I briefly refer to the usefulness of complementary mechanisms such as truth and reconciliation commissions.

¹⁷¹ National reconciliation often requires a balance between the imperatives of justice and the defence of universal values, on the one hand, and taking into account the circumstances inherent in a situation or a particular culture, on the other.

humanitário não devem escapar à punição¹⁷²" (ONU, 2004, p. 13). E apoiada pelos Estados Unidos: "É difícil avaliar o interesse legítimo em punir os perpetradores face ao imperativo da reconciliação nacional numa sociedade recentemente dilacerada por conflitos¹⁷³" (ONU, 2004, p.25).

A posição do Brasil na reunião enfatizou a importância de encontrar um equilíbrio entre justiça e reconciliação nas sociedades pós-conflito. Salientaram a necessidade de respeitar instrumentos não jurisdicionais, como as comissões da verdade, garantindo, ao mesmo tempo, que os crimes graves ao abrigo do direito internacional não fiquem impunes. Logo, corrobora que, isoladamente, o trabalho somente das comissões da verdade coloca a justiça de transição como uma norma sem efetividade e esvaziada, uma vez que seus termos são definidos pelo combate à impunidade. Esse, por sua vez, só se dá mediante combinações de responsabilização criminal com qualquer outro mecanismo, independente da sequência.

A Reunião de 19 de novembro de 2019 com a agenda "Construção da paz e manutenção da paz: O papel da reconciliação na manutenção da paz e segurança internacionais¹⁷⁴" foi composta por Reino Unido, Bélgica, China, Costa do Marfim, República Dominicana, Guiné Equatorial, França, Alemanha e Indonésia.

Para o alcance de mais objetivos/valores da justiça de transição, a adoção do espectro complementariedade dos seus componentes é encorajada. Aqui a reparação aparece enquanto um componente não como objetivo/valor: "Todo o espectro da justiça transicional precisa de ser explorado, incluindo comissões da verdade e reparações para as vítimas¹⁷⁵" (ONU, 2019, p.10).

A justiça de transição é colocada aqui, de partida, como parte de duas estruturas: o fortalecimento do Estado de Direito; e os padrões e normas internacionais. Os debates de 19/11/2019, colocam a justiça de transição como condição para que o Estado de Direito seja erigido. Em segundo lugar, a respeito

¹⁷² Secondly, those bearing the greatest responsibility for war crimes, genocide, crimes against humanity and other serious violations of human rights and humanitarian law must not escape punishment.

¹⁷³ It is difficult to measure the legitimate interest in punishing perpetrators against the imperative for national reconciliation in a society recently torn by conflict.

¹⁷⁴ Peacebuilding and sustaining peace: The role of reconciliation in maintaining international peace and security.

¹⁷⁵ The whole spectrum of transitional justice needs to be explored, including truth commissions and reparations for victims.

das normas e padrões internacionais, transição no seu desenho e atuação deve ser uma forma, um retrato, deve espelhar o cumprimento de normas e padrões internacionais (tratados).

Para além das normas e padrões internacionais, o desenho (quais mecanismos aplicar e em qual tempo e sequencia) e a atuação A justiça de transição deve ser desenhada e atuação observando o contexto político. Esse contexto político é amplamente considerado assustador (*daunting*).

Os debates também atentam para a assistência dada pela ONU aos processos de justiça de transição. Essa deve ser única e ser feitas de forma a capacitar as comunidades locais a encaminharem “processos amplos de justiça de transição”, apontando para uma ideia de continuidade.

A centralidade das vítimas é reforçada para orientar o *design* e a implementação dos processos e mecanismos de justiça de transição. Contudo, encorajam a replicação de “combinações” de processos e mecanismos de justiça de transição que têm se mostrado compreensivas.

A leitura dos debates aponta para mudanças e permanências no paradigma global para a norma de justiça de transição. Ela sai de um lugar de parte integrante da norma anti-impunidade para uma norma autônoma e mais ampla, em que o combate a impunidade se torna um componente central, mas não único. Contudo, uma conduta que segue ileso é o imperativo das cortes/tribunais/processos judiciais como comportamentos necessários, ainda que não suficientes, para combater a impunidade e alcançar o valor da justiça.

A centralidade das vítimas dita também algumas mudanças. Uma maior atenção para mecanismos “independentes” e alguma preocupação com a violência estrutural, instando que processos e mecanismos de justiça de transição também devem ser mobilizados de forma preventiva.

O capítulo seguinte sobrevoa o processo de transição brasileiro. Transição, segundo a ONU, refere-se a situações que conduzem a um movimento nacional em direção à democracia ou a negociações de paz destinadas a pôr fim a um conflito armado, a um acordo, seja qual for a sua forma, através do qual os atores ou partes envolvidas concordam em tomar medidas contra a impunidade e a recorrência de violações de direitos humanos (2010, p.17). Logo, dentro do contexto brasileiro, esse interim cobre um processo de mais de 30 anos que começa nos anos 1980 e chega até os dias atuais.

5. A justiça de transição no Brasil e o Brasil na justiça de transição

Como já pontuamos aqui, um dos principais desafios da pesquisa de normas, é descobrir como o significado delas, uma vez que ele não é dado, é atribuído pela prática (*enacted*) (Wiener, 2009). Partindo, pois, do ponto de vista que normas são fenômenos sociais carregados de significados específicos e, assim, está inclinada a criar contestação quando lidada fora de contexto, propomos uma investigação empírica por meio do caso brasileiro com o objetivo de chegarmos a uma resposta descritiva a respeito do significado da justiça de transição no Brasil. Esse objetivo corresponde à abordagem interpretativa prática, que tem expectativas de desenvolvimento teórico. No trabalho, projeta-se o impacto das práticas sociais sobre o significado das normas, a fim de gerar insumos de pesquisa para trabalhos posteriores.

Enquanto o capítulo 3 dessa tese faz o sobrevoo pela evolução da justiça de transição enquanto norma caracterizando-a dentro do enquadramento de agrupamento normativo, o capítulo 4 apresenta o contexto da justiça de transição brasileira, aqui apresentamos e justificamos quais práticas serão examinadas dentro do caso. Quando falamos em práticas aqui, falamos de discursos e textos a partir dos quais construiremos os espaços dos sujeitos e objetivos examinados.

Enquanto há ligeiras divergências entre teóricos práticos sobre a aplicação e alcance da abordagem, há certa concordância em torno de que se aplica ao estudo de

organizações, comunidades, profissões, formulação de políticas ou interação estatal como campo de prática. Eles tomam práticas sociais materialmente ancoradas em corpos e artefatos e dependentes de conhecimento implícito como a menor e anterior unidade de análise¹⁷⁶ (Bueger, 2011)

A ideia de artefatos é importante aqui, uma vez que “prática são frequentemente padrões rotinizados de comportamento usando artefatos¹⁷⁷”

¹⁷⁶ organizations, communities, professions, policymaking or state-interaction as a field of practice. They take social practices which are materially anchored in bodies and artifacts and depended on implicit knowledge as the smallest and prior unit of analysis.

¹⁷⁷ Practice are often routinized patterns of behavior using artifacts.

(Bueger, 2011, p.4). Eles englobam os materiais e coisas as quais dão materialidade às práticas. Nesse sentido podemos apontar para manuais, “ego documents” (biografias como principal exemplo, mas também cartas e notas pessoais), vídeos, pinturas ou arquitetura (Bueger, 2011, p. 6). De acordo com a abordagem da praxiografia, eles são importantes porque “reconstruir as estruturas de significado a partir do conhecimento implícito exigirá considerar significados articulados, enunciados, ações, o manuseio de objetos e artefatos¹⁷⁸” (Bueger, 2011, p. 6).

Embora para a praxiografia, e para os objetivos dessa tese, os significados explicitamente articulados tenham importância secundária, pelas adversidades encontradas pela tese não foi possível recolher/ter acesso às práticas discursivas em primeira mão, como mais recomendado pela literatura (Bueger, 2011; Wiener, 2009). Por isso, aproveitamos a relação próxima da prática com a análise de discurso para analisar artefatos ao invés de construirmos os dados primariamente. Sobre esse artifício válido, sublinhamos o que afirma Bueger (2011, p. 6),

While discourse analysts treat such data as monuments of discourse, the praxiographers, treats them as documents which relate to a bodily-material practice which is outside of the text itself, but to which the text is related.

É com o propósito de desvelar os significados das práticas discursivas da justiça de transição no Brasil que interpretamos, de partida, os seguintes artefatos:

Quadro 3 – Artefatos analisados do contexto brasileiro

Artefatos	Descrição
CASTRO, Celso. General Villas Bôas: conversa com o comandante. FGV Editora, 2021. (Biografia)	O livro é resultado de entrevistas feitas com o general Villas-Bôas no modelo história de vida. Registra-se o que essa figura quis deixar sublinhado como suas memórias a respeito da realidade nacional e alguns eventos políticos vivenciados.
Nota ¹⁷⁹ e entrevista do General Sérgio Etchegoyen no programa “Conversa com Bial” ¹⁸⁰	Manifestações públicas e espontânea de um importante general da ativa do Exército brasileiro com intensa atuação política entre

¹⁷⁸ to reconstruct the structures of meaning from implicit knowledge will require considering articulated meanings, utterances, actions, the handling of objects and artifacts.

¹⁷⁹ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/12/General-chama-relatorio-da-Comissao-da-Verdade-de-leviano-4661338.html>

¹⁸⁰ <https://globoplay.globo.com/podcasts/episode/conversa-com-bial/12746f25-750f-4d73-830e-47f13ffa8a33/>

Entrevista Pedro Dallari	Elaboração sobre os termos de referência da Comissão Nacional da Verdade
--------------------------	--

Fonte: Elaboração própria (2024)

A seleção desses documentos buscou privilegiar aqueles que permitem compreender como esses indivíduos, representativos dos atores que manejam a justiça de transição no cenário brasileiro, experimentaram e interpretam acontecimentos e situações ligadas ao contexto da norma. Além disso, buscamos trabalhar com discursos “não oficiais”. Embora sejam representativos, os discursos tratam da experiência desses indivíduos com a justiça de transição. Alguns deles integraram em algum momento o aparato estatal, principalmente no caso dos militares, contudo, essa participação não os torna necessariamente figuras “oficiais” para os fins desse trabalho, principalmente pelo tipo de texto coletado (não são discursos oficiais) e o momento e contexto/plataforma que o discurso foi proferido.

As palavras-chave de busca serão as mesmas usadas para descobrir os espaços dos sujeitos/objetos nos documentos da ONU. Acrescentaremos, contudo, algumas outras, mais próximas ao contexto brasileiro com a norma de justiça de transição. São elas:

Comissão (Comissão de Anistia, Comissão da Verdade, Comissão Nacional da Verdade Comissão de Mortos e Desaparecidos)
Anistia e derivados (anistiados, por exemplo)
Reparação
Tortura
Revolução
Golpe
Terrorismo/Terroristas
Democracia/Democratização/Redemocratização
Esquerda
Comunismo/Comunista(s)

Pela quantidade de dados disponíveis, recorreremos aos softwares de mineração de texto para construirmos os espaços do sujeito e dos objetos. O software seleciona as frases em que aparecem os termos pré-selecionados aqui dispostos como parte do cluster justiça de transição. Esse recurso nos permite

mapear com mais agilidade os artefatos e as práticas por eles materializadas, atentando para o momento em que as categorias formuladas a partir dos dados começam a se repetir.

Esse capítulo não se dedica a nenhum aspecto ou fase específica do processo de justiça de transição brasileiro, mas busca fazer um sobrevoo atento as principais nuances do período que vai da distensão a 2022. Nesse sentido, o capítulo tem o propósito de ambientar o contexto no qual a norma de justiça de transição foi ganhando seu sentido no Brasil. Em outras palavras, o capítulo oferece um panorama do *social-cultural grid* no qual os atores interessados na norma de justiça de transição possivelmente estão imersos. Assim, ilustra as práticas que informaram o significado da jt no Brasil.

Com isso confronta-se algumas questões que constituem o campo contemporâneo da justiça como trabalhado do capítulo anterior com as vicissitudes do contexto brasileiro.

Instaurada em maio de 2012 por meio da Lei n. 12.528/2011, a Comissão Nacional da Verdade do Brasil (CNV) foi o principal mecanismo de justiça de transição aplicado pelo Brasil - dentro dos comportamentos amplamente reconhecidos como parte da justiça de transição. Contudo, não foi o único. A CNV conviveu - e em alguma medida se beneficiou, do trabalho de outras políticas retrospectivas, termo usado por Bervenage (2012, p.334) para designar ações a nível institucional voltadas a tratar do passado.

A justiça de transição no Brasil foi sendo desenvolvida e pode ser caracterizada por descontinuidade e por ciclos (McArthur, 2012; Attencio, 2014). Alguns períodos foram marcados por intenso movimento de organizações de familiares de mortos e desaparecidos e iniciativas da sociedade civil, bem como de reveses por parte de políticos e atores militares.

A ideia é trazer acontecimentos históricos chaves que dialogam com o discurso da justiça de transição como trazido no capítulo anterior, mas principalmente aqueles que fazem do Brasil um caso *outlier* em termos de processos de justiça de transição. Ou seja, trazer o que o Brasil fez de específico considerando seu contexto político e os atores interessados na norma justiça de transição. Ao empreender esse objetivo, deseja-se em alguma medida confrontar a noção disseminada entre alguns grupos de que o Brasil não teve justiça de transição.

Mostra-se a tônica que diferentes grupos de atores interessados na norma tinham sobre o processo de justiça de transição ao longo dos diferentes períodos pelos quais passou.

5.1. Da Transição à Anistia

Nesse tópico trataremos da fase de transição política do Brasil que, de acordo com Codato (2005, p.85) foi de 1974 a 1989. Consideramos esse período específico à luz da literatura que emergiu ao longo dos anos 1980 e 1990 conhecida como transitologia¹⁸¹. Como bem pontua Lima (2022, p.163), até hoje não há um marco uníssono em torno do fim da ditadura. É certo que há um largo consenso que o ano de 1985 – com a eleição indireta da chapa Tancredo Neves/José Sarney e a chegada à presidência do primeiro civil desde 1964 – é um ano definidor para o fim do regime ditatorial. No entanto, há aqueles que argumentam ser necessário estender este limite temporal até 1988, usando como baliza a promulgação de uma nova Constituição. Ainda há outros que afirmam que após a anistia de 1979 não se pode mais falar da existência de um regime ditatorial.

Os estudos sobre as transições latino-americanas, liderados por nomes como Guillermo O'Donnell e Schmitter¹⁸² (Gallo, 2017, p.7) possui três características principais que motivam as categorias de transição. Primeiro, enfocam nos atores políticos (seus interesses, valores e estratégias); segundo, destaca fatores endógenos de cada país ao longo dos seus processos de transição; terceiro, adota um conceito minimalista da democracia, como forma de dar conta de uma série de casos diferentes entre si (Codato, 2005, p.85). resumo de “casos” Gallo, 2017

A respeito da transição brasileira, partimos da noção de que o Golpe de 1964 demarca uma mudança decisiva na função desempenhada pelos militares no Brasil:

¹⁸¹ A hipótese que norteia a análise aqui realizada, é importante destacar, é baseada no referido estudo de Pereira (2010), mas dialoga diretamente com parte dos estudos transitológicos elaborados entre as décadas de 1970 e 1980. Tendo suas primeiras conclusões formuladas e apresentadas por Guillermo O'Donnell e Schmitter (1988), entre outros estudiosos que fizeram parte desta agenda de pesquisas surgida no rastro das transições à democracia que ocorreram a partir de 1974, quando se dá a Revolução dos Cravos em Portugal. A transitologia sustentava, entre outras ideias, que o tipo de transição ocorrida em cada contexto impactaria (em curto, médio e, eventualmente, longo prazos) no tipo de arranjo político estabelecido para a ocupação das estruturas de poder com a saída das Forças Armadas. (Gallo, p.7)

¹⁸² O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence. *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. JHU Press, 2013.

de intervenções intermitentes com finalidade de combater desordens políticas¹⁸³ e sociais, para uma atuação permanente, um efetivo governo militar, uma ação que estabelece a autonomia do aparelho militar sobre os civis¹⁸⁴ (Codato, 2005, p.86; Victor, 2022). Isso quer dizer que foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (ou seja, o Executivo), depois o Estado (seus aparelhos, ou seja, suas instituições e estruturas governamentais que administram e operam o Estado com funções específicas como a manutenção da ordem social) e, em seguida, a cena política (ou seja, as instituições representativas).

Para nossos propósitos, nos concentramos nas fases de “transformação do regime ditatorial-militar” e de “desagregação do regime ditatorial-militar”, a terceira e a quarta fases de uma excelente periodização em seis fases produzida por Codato¹⁸⁵ (2005, p.86-88).

O processo de transição política dos governos militares para a abertura democrática se inicia durante o mandato do general Geisel (1974-1979). Esse chegou ao poder com a promessa de uma abertura “lenta, gradual e segura” (McArthur, 2012; p.85; Gaspari, 2014). Um processo também denominado de “distensão” (Montero, 2005, p. 20).

De acordo com os estudos de transitologia, a transição para a democracia implica duas possibilidades: (i) ou há uma “transferência de poder” dos militares para os políticos aliados ao regime; (ii) ou há uma submissão negociada dos militares aos políticos da oposição moderada ao regime (O’Donnell; Schmitter, 1988 apud Codato, p. 92). No Brasil, houve uma mescla das duas possibilidades.

Os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo (Arena¹⁸⁶, depois PDS¹⁸⁷). Eles conservaram posições estratégicas no aparelho do Estado e sua capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais.

¹⁸³ Não seria como o “padrão moderador” que, segundo Stepan (1971) as Forças Armadas desempenhariam em todas as crises políticas nacionais, mediando conflitos entre políticos civis desde a República. Exemplos de intervenções militares são as de 1937 (o golpe do Estado Novo) ou de 1945 (que põe fim ao Estado Novo).

¹⁸⁴ Codato (2005, p.86) recorda que a presença dos militares na cena política nacional nunca foi novidade, principalmente depois da Revolução de 1930.

¹⁸⁵ Codato ainda divide essas seis fases em vinte e duas etapas.

¹⁸⁶ Sobre a Aliança Renovadora Nacional, ver: Grinberg, Lucia. Partido político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (Arena), 1965-1979. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

¹⁸⁷ Sobre o Partido Democrático Social, ver Figueira, Paulo. Fundação Getúlio Vargas, CPDOC. Atlas histórico do Brasil, 2023.

Por essa característica, a abertura mesclou instituições liberais com práticas autoritárias. Codato classifica o processo de transição, nesse sentido, muito mais como uma “mudança” do que como uma “transformação política” na direção do reestabelecimento da democracia. A assunção da trajetória em uma transição política na direção de uma democracia liberal é caracterizada, inclusive, como uma tentação teleológica (Codato, 2005, p.92). Para Stepan (1988, p. 12-13), o plano de abertura comportaria uma liberalização do regime ditatorial, mas não necessariamente a democratização do sistema político.

Os militares que empreenderam esse plano de liberalização foram os chamados “castelistas”¹⁸⁸ - adeptos do Marechal Castello Branco, primeiro Presidente do regime ditatorial brasileiro. Esses liberais foram os mesmos que no início do governo militar criaram o Serviço Nacional de Informações (SNI) (em junho de 1964); foram responsáveis pela edição do Ato institucional¹⁸⁹ n. 2 (em outubro de 1965, que suprimiu os partidos políticos e tornou as eleições presidenciais indireta); e promulgaram uma nova Constituição, a de janeiro de 1967) (Codato, 2005, p.92). Nesse sentido, podemos dizer que a transição política brasileira foi caracterizada pela ambivalência.

Um dos feitos que ilustram esse traço foi o fechamento do Congresso Nacional por 15 dias em abril de 1977 (Agência Senado). Para instaurar o Pacote de Abril, Geisel recorreu ao Ato Institucional número 5 – instrumento institucional promulgado durante o governo do general Costa e Silva (1968)¹⁹⁰ e dava poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados (FGV CPDOC). Além de fechar o Congresso, o Pacote instaurou eleições indiretas para Governador e, um por Estado, para o Senado (governadores e senadores biônicos) e a ampliação das bancadas do Norte e Nordeste.

¹⁸⁸ Os “castelistas” são comumente associados, de maneira equivocada, a posições “liberais”, enquanto seus opositores nas Forças Armadas, a “linha dura”, são associados a posições “radicais”. Mais fiel aos fatos, uma divisão desses grupos deveria associar os primeiros à institucionalização do regime e, os últimos, à administração da repressão. Codato, 2005, p.92.

¹⁸⁹ Os atos institucionais foram instrumentos jurídicos usados durante a ditadura que se colocavam materialmente acima das Constituições. Mas essas seguiam sendo formalmente superiores aos Ais (Sganzerla, 2015) ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, n. 3, p. 297-304, out. 2015. ISSN 2358-1557). Foram 17 entre 1964 e 1969 (<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>)

¹⁹⁰ Ficou em vigor até dezembro de 1978.

A finalidade dessa medida era promover uma reforma política voltada a garantir condições de sobrevivência ao regime através do controle do Legislativo. Nesse sentido, “foi um passo atrás para a redemocratização do Brasil”, mas, na visão de Geisel, necessário “ao processo de entregar o país a civis nos quais os militares confiassem” (Agência Senado). É ilustrativo desse cenário o discurso do senador Paulo Brossard do MDB, partido de oposição:

O regime que pretenderam instituir no nosso país, reunindo a um tempo, a suposta legalidade e o puro arbítrio, a convivência de duas ordens, uma pretensamente constitucional, a outra declaradamente extralegal, tinha de dar no que deu, pela singela razão de que elas são incompatíveis, excluem-se reciprocamente, motivo pelo qual, em verdade, as duas ordens nem são duas, nem são ordens: a desordem é uma só (Agência Senado)

Em meados de 1980 as medidas do pacote começaram a ser dissolvidas. Contudo, iniciativas autoritárias seguiram sendo mescladas com ações que demonstravam um caminhar para a distensão (TELES, 2015, p. 61-62) - palavra de ordem do governo Geisel.

Em outubro de 1978, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 11 (à Constituição de 1967), que conjugava reformas políticas com a permanência das “salvaguardas eficazes”. Ela abolia o Ato Institucional n. 5, restabelecendo o *habeas corpus*, suspendia a censura prévia para rádio e TV, revogava as penas de morte e prisão perpétua e restaurava a independência do Judiciário. Contudo, também garantia os poderes discricionários do Executivo.

Embora essas iniciativas sugiram uma posição moderada do governo em relação aos propósitos democráticos, foi durante o primeiro ano deste governo que mais ocorreram desaparecimentos políticos (CEMDP, 2011; CEMDP, 2009). Em relação a isso, Teles (2015, p.61) afirma que “um dos primeiros passos da abertura foi a limpeza das poucas organizações e líderes políticos que haviam sobrevivido aos anos anteriores de ditadura”.

No projeto da distensão prevaleceram iniciativas que visaram a implantação de um governo mais previsível e controlado. De forma que tanto o sistema de partidos quanto a rotina eleitoral, que haviam se tornado meios de protesto contra o regime, não pusesse em xeque o autoritarismo. Ao mesmo tempo, não fosse uma liberalização suficiente para dar oportunidade de avanço de mobilizações populares sob o comando de lideranças “carismáticas e demagógicas” (Codato, 2005, p.99).

Como colocado por Skidmore (1988, p. 323-325):

A via da mudança política foi sequencial: certos direitos liberais clássicos foram reintroduzidos de acordo com uma estratégia incremental e moderada, sob a direção do governo e com a colaboração da oposição “responsável”, a fim de se evitarem os riscos de uma regressão autoritária.

Logo, a negociação era dupla, tanto internamente, entre os militares que se opunham a qualquer ação de abertura, quanto com a oposição, de forma a não transmitir uma ideia de entreguismo e derrota. A ideia era entregar o governo nas mãos de civis confiáveis, de forma a garantir um governo civil de transição com o continuísmo excepcional e responsável do autoritarismo.

Nessa toada, a transição brasileira é considerada como tendo uma duração incomum quando comparada com a de outros países. Para Linz e Stepan a longa duração da transição está relacionada “ao fato de que o regime autoritário [...] era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder” (1999, p. 205).

Todavia, o projeto original de liberalização do regime ditatorial não foi idêntico ao processo político que ele desencadeou (Codato, 2005, p.94). Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria e contou com várias crises internas durante os governos Geisel e Figueiredo, seu sucessor, tanto entre os opositores militares, quanto por parte da oposição civil (Codato, 2005, p.94). As inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um dos efeitos não antecipado da ação liberalizante (Codato, 2005, p.93).

Assim, as etapas da transição política não podem ser reduzidas e serem exclusivamente atribuídas à dinâmica política e burocrática do aparelho militar. Codato (2005, p.94) destaca que o período contou com “a redefinição das relações de forças entre as classes e o estabelecimento militar, atestada pelos protestos crescentes de trabalhadores e profissionais de classe média (advogados e jornalistas, por exemplo)”. Esses movimentos traduziram o ritmo do “renascimento da sociedade civil” (Codato, 2005, 94).

A “abertura política” foi, portanto, o resultado de duas dinâmicas que atuaram simultaneamente no sistema político da época: a dinâmica das negociações no universo das elites e a dinâmica das pressões da sociedade (camadas médias, classe operária) sobre o Estado militar (Codato, 2005, p.96). É possível sugerir, visto isso, que “a primeira dinâmica estabeleceu o conteúdo, definiu o modo e

impôs a natureza da transição, enquanto a segunda determinou seu ritmo” (Codato, 2005, p.96).

Outra forma de caracterizar a fase de transição é como uma institucionalização do autoritarismo, mais especificamente, dos dispositivos de controle da sociedade pelo Estado (Codato, 2005, p.98). Em discurso, Geisel proferiu:

Os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem [...] almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou freqüente, [mas] antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto institucional” (Discurso De Geisel, 1974, p. 5).

Guardando semelhanças com os vizinhos latino-americanos, McSherry (1995, p.82) afirmou que as instituições militares conservaram a cultura organizacional da Guerra Fria e a ideologia da Segurança Nacional. Particularmente no Brasil, os princípios da Lei de Segurança Nacional (LSN) ainda continuam em vigor e a Constituição Federal de 1988 assegurou às Forças Armadas a manutenção da “lei e a ordem” no país:

De acordo com o Art. 142 da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988).

A LSN é um aparato legal que tem origem desde o início da República¹⁹¹ e é usado em alguns países para estabelecer regras referente a segurança do Estado. Enquanto a Lei n. 1.802/1953 sobre “crimes contra o Estado e a ordem político-social”, substituía as determinações da LSN instituída durante a ditadura do Estado Novo. Por exemplo, restringindo a competência de atuação da Justiça Militar para determinados crimes (art. 42). Logo no ano seguinte ao Golpe, o governo promulga o Ato Institucional n. 2, que devolveu à Justiça Militar a atribuição de julgar todos

¹⁹¹ Para saber mais sobre a trajetória dessa lei, ver: D'ARAUJO, Maria Celina. Justiça Militar, segurança nacional e tribunais de exceção. Trabalho apresentado ao 30º Encontro Anual da ANPOCS GT08-Forças Armadas, Estado e sociedade, v. 24, 2006. A primeira LSN instituída no Brasil foi durante o governo de Getúlio Vargas. A lei n. 38/1935, foi um conjunto de regras voltado a punir crimes “contra a ordem política e social” após a chamada Revolta Comunista de 1935.

<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-da-Lei-de-Seguran%C3%A7a-Nacional>

os crimes políticos cometidos contra civis e militares e em 1967 publica o decreto-lei n. 314/1967, a primeira LSN do Regime. Essa seria a primeira de três outras aprovadas ao longo de 1969 e 1983. (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

O decreto de 1967, à semelhança das outras três promulgadas durante os períodos dos governos militares, manifestou-se em consonância com a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) prevalente na época. Reflexo da Guerra Fria, a DSN emergiu de uma lógica política bipolar delineada pela dicotomia entre os blocos capitalistas e comunistas. Empreendida no seio da Escola Superior de Guerra, essa doutrina sustentava um projeto nacional ufanista e alinhado ideologicamente com os Estados Unidos. A DSN, cujo propósito oficialmente declarado era "proteger" a ordem capitalista do Estado brasileiro contra uma alegada "ameaça comunista", encontrou expressão nas LSI (em particular na de 1967). Esta legislação refletia, dessa maneira, a lógica de "combate ao inimigo". Três artigos merecem destaque para ilustrar o teor da LSI: atribuía a todas as pessoas físicas ou jurídicas a responsabilidade pela segurança nacional (art. 1); estabelecia que essa segurança deveria ser preservada sem "antagonismos" (art. 2); e autorizava a implementação de medidas preventivas e repressivas contra a "guerra psicológica adversa" e a "guerra revolucionária ou subversiva" (art. 3). (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

No mesmo ano, o governo aprovou uma nova Lei de Segurança Nacional (decreto-lei n. 898/1969), que passou a prever a pena de morte e a prisão perpétua — o que só foi alterado nove anos depois, com a lei n. 6.620/1978. (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

O Congresso Nacional, já multipartidário e nas últimas etapas do processo de abertura democrática, aprovou a Lei de Segurança Nacional (lei n. 7.170/1983), normativa que é usada até hoje. A legislação atual mantém similaridades com suas predecessoras ao estabelecer que os indivíduos que perpetrarem delitos devem ser julgados pela Justiça Militar. Além disso, autoriza a incomunicabilidade do indiciado por um período de cinco dias. Ademais, a lei preserva a utilização de tipos penais abertos, representados por artigos que não apresentam uma descrição detalhada da conduta considerada criminosa, resultando em regras imprecisas. No artigo 23 referente à "incitação à subversão da ordem política", a legislação não especifica quais ações poderiam ser interpretadas como subversivas, contribuindo para uma interpretação ampla e passível de ambiguidade, bem como no

indiciamento de indivíduos que não cometeram crime (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

A LSN é um dos continuísmos guardados pelo regime democrático brasileiro. Quando se considera a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após 1985 (Codato, 2005, p.99). Não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura, mas uma reacomodação das elites e, nesse senso, as Forças Armadas tão somente passaram para o fundo do palco, sem perder suas prerrogativas

Em resumo, a legenda do governo Geisel foi distensão política “lenta, gradual e segura”. Esse procedimento deveria ser moroso para que não pudesse ser interpretado como uma decadência da “Revolução”, para que não servisse de pretexto nem à contestação da extrema-direita, militar nem civil. Ele deveria ser também gradual, isto é, progressivo e limitado, pois não poderia possibilitar uma ofensiva oposicionista que conduzisse, por exemplo, à uma ruptura democrática (Quartim de Moraes, 1982, p. 766-767 apud Codato, 2005, p.94). Deveria, por fim, estar sob o controle do Executivo, uma vez que as duas tarefas anteriores exigiam supervisão tanto dos movimentos políticos da direita militar como da esquerda parlamentar.

Como já se enfatizou, o projeto original de liberalização do regime ditatorial não foi exatamente o processo político que ele desencadeou. Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria e viu ocorrer várias crises que espelharam tanto à tentativa dos Presidentes de reafirmar seu controle sobre o processo, quanto da oposição civil e militar de alterar o projeto.

Nessa trama, como levanta Teles (2015, p.62) “a anistia ainda não era considerada como parte das ações possíveis no processo lento e gradual”. Assim, embora seja lembrada no senso comum como um dos principais eventos do período de transição, é importante esclarecer que a anistia não foi algo sequer reivindicado pelos militares favoráveis a abertura pois, como dito, o projeto não tinha planos de provocar uma transformação regime propriamente dito, muito menos uma substituição das forças no poder (Lima, 2022, p.123). O governo reforçava a posição de que antes de se chegar à anistia, era preciso cumprir outras “etapas” (Lima, 2022, p. 127).

A anistia, enquanto objeto para suspender possibilidades ou reverter punições baseadas em atos de exceção, é fruto de lutas que remetem ao início do Regime Militar (Lima, 2022, p.109). Contudo, esse movimento deixa de ser uma articulação isolada e passa a ser mais contundente a partir justamente da segunda metade da década de 1970, no período da relativa flexibilização do regime, com a paulatina consolidação de uma oposição liberal-democrática e a entrada do vocabulário dos Direitos Humanos (Montero, 2005, p. 20; Lima, 2022, p.109). Esse foi um dos movimentos que decorrem da flexibilização, mas não estava dentro dos planos traçados para ela.

Lima (2022, p.109) considera que a anistia foi uma bandeira aglutinadora de demandas relacionadas aos Direitos Humanos no contexto brasileiro. É ilustrativo disso a atuação desde 1973 da Comissão Justiça e Paz de São Paulo, que “conferia certa segurança para uma atuação mais organizada de familiares de militantes presos ou assassinados pela Ditadura” (Lima, 2022, p.110). Em janeiro e fevereiro de 1975, respectivamente, parentes de pessoas desaparecidas enviaram uma carta ao general Geisel e familiares de presos políticos ao seu chefe de gabinete, general Golbery do Couto e Silva cobrando soluções.

Em paralelo, surge o Movimento Feminino pela Anistia em 1975, pioneiro na movimentação pela anistia. Esse movimento ecoou as mobilizações internacionais a respeito das mulheres aqui no Brasil. Aquele ano, foi definido pela ONU como o ano internacional da mulher e o papa Paulo VI em uma mensagem religiosa no Dia Mundial da Paz evoca as possibilidades de contribuição da mulher na sociedade¹⁹² (Lima, 2022, p.110-111). O destaque dado pelo papa para o papel da mulher sinaliza alguma repercussão sobre o MFA, pois desde sua gênese fora uma organização de princípios explicitamente cristãos. O Manifesto do Movimento dizia que

Nós mulheres brasileiras, assumimos nossas responsabilidades de cidadãs no quadro político nacional. Através da história, provamos o espírito solidário da Mulher, fortalecendo aspirações de amor e justiça. Eis porque, nós nos antepomos aos destinos da nação, que só cumprirá a sua finalidade de Paz, se for concedida ANISTIA AMPLA E GERAL a todos aqueles que foram atingidos pelos atos de exceção. Conclamamos a todas as mulheres, no sentido de se unirem a esse movimento, procurando o apoio de todos quantos se identifiquem com a ideia de necessidade da ANISTIA, tendo em vista um dos objetivos nacionais: A UNIÃO DA NAÇÃO! (maiúsculas no original) (Zerbine, 1979, p.27 apud Lima, 2022, p.111).

¹⁹² Mensagem completa em: https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/messages/peace/documents/hf_p-vi_mes_19741208_viii-world-day-for-peace.html

O MFA procurou alcançar os atores institucionais, buscando contato tanto com o MDB (partido de oposição da época) quanto do Arena (partido de sustentação da Ditadura) (Lima, 2022, p.112). Embora não tenha alcançado imediatos resultados em favor da anistia, “no campo parlamentar, o ano de 1975 assistiu a um expressivo incremento das atividades em favor da anistia” (Lemos, 2018, p.189). Além disso, o MFA articulou contatos de forma a construir uma rede formada inicialmente por setores liberais a favor da flexibilização do regime (a exemplo da Organização dos Advogados do Brasil, da Associação Brasileira de Imprensa e setores da Igreja Católica) a partir da qual o tema da anistia passou a se difundir.

Inegavelmente o MFA mobilizava a gramática dos Direitos Humanos em favor da anistia. No artigo 2º de seu estatuto, afirmavam o propósito de

Defender a dar apoio e solidariedade a todos aqueles que foram atingidos nos seus direitos de homem e de cidadania, assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos subscrita pelo nosso país, e lutar pela anistia ampla e geral, visando à pacificação de família brasileira

Contudo, é importante sublinhar em que tom isso era feito. Para o MFA a anistia era direcionada para os “atingidos pelos atos de exceção”. Além disso, os valores mobilizados estavam vinculados a um mote religioso e moral e não questionava o Regime ditatorial em si, mas alguns aspectos que não coadunavam com a moral cristã evocada (Lima, 2022, p.114).

Em 1977 o movimento pró anistia se expandiu e ganhou volume. Foi criado o Comitê 1º de Maio pela Anistia, após articulação de estudantes da Universidade de São Paulo (USP) e da Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP) após prisão de alguns estudantes das mesmas universidades. Em maio do mesmo ano, uma passeata com mais de 10.000 estudantes foi reprimida pela polícia e atos públicos foram proibidos pelo ministro da justiça da época (Lima, 2022, p.115-116). Segundo o Serviço Nacional de Informações:

Os dados disponíveis indicam que os ativistas infiltrados no meio estudantil, orientados e apoiados por comunistas e radicais do partido oposicionista, continuarão pressionando os estudantes no sentido da realização de “atos públicos” contra a “ditadura” e a favor da anistia geral e liberdade dos presos políticos¹⁹³.

¹⁹³ CPDOC. Acervo pessoal de Ernesto Geisel. Série “Presidência”.
<https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=PREG&pesq=11.05.1977&pagfis=6993>.
Citado em Lima, 2022, p.116.

No geral, até aquele momento, o tom do movimento pró anistia era o de promoção das “liberdades democráticas”, ou seja, direitos civis e políticos, tendo a anistia como parte deste conjunto de direitos reivindicados. Se afastava, nesse sentido, de reivindicações mais “populares” que vinham no rescaldo das manifestações em prol da anistia, como o Movimento de Luta Contra o Desemprego, o Movimento de Saúde, o Movimento de Transporte Coletivo, etc (Lima, 2022, p.118).

Com o alargamento das demandas em torno da anistia, surge no final de 1977 o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA). Diferente do MFA, o CBA colocou no centro do debate sobre a anistia as torturas, as prisões e os desaparecimentos enquanto pautas políticas que deveriam impulsionar a reivindicação por anistia. Enquanto o MFA empreendeu o *slogan* de uma anistia “ampla e geral”, o CBA adicionou a qualidade de “irrestrita”. Segundo Lima (2022, p.119) essa qualificação jogava luz sobre os sujeitos enquadrados como “terroristas” pelo governo sob a Lei de Segurança Nacional (LSN/Decreto Lei898).

A palavra de ordem do movimento social é a “anistia ampla, geral e irrestrita”, referindo-se a todos os “crimes” políticos praticados na resistência contra o regime. Esta

fase, que chamamos de primeira fase da luta pela anistia caracteriza, portanto, a anistia “enquanto liberdade”.

A luta social buscou o resgate das liberdades públicas: civis e políticas. A propósito, uma das crônicas políticas mais reconhecidas sobre o período, a relatar a histórica greve de fome de 32 dias dos presos políticos, em todo o Brasil, em favor da aprovação da lei de anistia, (Abrão; Torelly, 2012, p.361)

Em 1978, com Figueredo já anunciado como sucessor de Geisel (Lima, 2022, p.124), a anistia já não era mais ignorada e passa a ser pauta na agenda política do governo. Com as primeiras denúncias por violações de Direitos Humanos surgindo e ganhando força, inclusive internacionalmente¹⁹⁴ e prejudicando sua imagem pública, os militares passam a repensar a sua capacidade de levar os termos da distensão exatamente como planejaram. Passam, então, a incorporar a ideia de uma anistia, a luz do risco de que alguma investigação sobre as ações dos militares pudesse ser levada a cabo (Lima, 2022, p.125)

¹⁹⁴ Ver Roriz, 2021 <https://www.scielo.br/j/ln/a/v9wN6Ndt8RvF8kTyCkf7KxH/>.

Assim, a trajetória do início da transição até a anistia não foi linear. A luta por anistia não era única - tinha suas próprias diferenças internas – e ainda tinham de enfrentar os reveses do regime que passaram a inscrever as “etapas” controladas pelo Executivo junto com contrapartidas. A título de ilustração, em 23 de junho de 1978, Geisel foi à televisão para anunciar o conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional nº 07/78, que extinguiu o AI-5¹⁹⁵, mas instituía outras “salvaguardas do Estado”: o estado de sítio, o estado de emergência e as medidas de emergência (Lemos, 2018, p. 293-294). Como nota Lemos, esse tipo de estratégia viabilizou a construção, por parte dos dirigentes do regime, de um “novo campo político de centro, obtendo apoio de parcela significativa da oposição liberal” (Ibidem, 297). Para outros setores da oposição, notadamente aqueles aglutinados em torno dos Comitês Brasileiros pela Anistias, a prioridade deveria ser conquistar a anistia de imediato: esta deveria ser a primeira etapa da abertura, não a última (Lima, 2022, p.127).

No entanto, diferente do que queria o movimento encabeçado pelos CBAs, o texto aprovado na Lei 6883/79 acabou favorecendo

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

Incluía, assim, os agentes do Estado. Ironicamente, a semente dessa ideia de anistia recíproca foi plantada publicamente em um discurso de um general, Pery Bevilacqua, convidado pelo Comitê para seu ato de lançamento. Na ocasião, Bevilacqua proferiu:

Para haver equidade, a anistia deverá abranger todos os crimes políticos praticados por elementos de ambos os lados. Assim, os torturadores de presos políticos, por exemplo, deverão ser abrangidos pela anistia, mesmo que as consequências do seu procedimento criminoso tenham sido a morte de suas vítimas. E os subversivos que por motivo político hajam cometido crimes semelhantes ou atentados contra a vida, em ações ditas, geralmente, terroristas, também deverão, no interesse da paz social, ser abrangidos pela Anistia, que deverá ser geral e recíproca para ser justa e poder desarmar os espíritos (apud Lima, 2022, p.120).

¹⁹⁵ Foi o ato institucional que produziu ações mais arbitrárias por parte do governo militar, como a suspensão de *habeas corpus*, definindo o momento mais duro do Regime. Foi aprovado em dezembro de 1968, durando o governo Costa e Silva.

Ainda em fevereiro de 1978, o general João Baptista Figueiredo, que ainda não tinha assumido no lugar de Geisel, foi questionado sobre o tema da anistia em entrevista. O futuro general ditador iniciou sua resposta afirmando: “Esta onda é de gente que não quer abertura política. Quem a quer não pede anistia ampla e irrestrita”¹⁹⁶. Nos termos da distensão “lenta, gradual e segura” iniciada em 1974, em pleno fevereiro de 1978, ainda não tinha chegado a hora da anistia.

Em março, Figueiredo declara que “Anistia é esquecimento[...] e não é possível esquecer os crimes dos que assaltaram bancos, assassinaram e sequestraram. O alegado motivo político não justifica nada”¹⁹⁷.

Os termos enunciados por Figueiredo vingaram na Lei de Anistia promulgada em 1979 e recaí em um paradigma superado sobre esse mecanismo como parte da norma de justiça de transição. Piovesan (2007) condensa o entendimento sobre a da lei de anistia brasileira como uma “lei do esquecimento” que “não nasceu de um pacto nacional, mas da voz de um regime decadente” (Piovesan, 2007, p. A12).

A anistia como foi aprovada em Lei, no final das contas, afinou os propósitos desse projeto de transição “por cima”, dando o verniz de “transição pacífica” (Schneider 2013; 2018). Principalmente porque após a aprovação da Lei da Anistia pelo Congresso Nacional, a ideia de uma “anistia recíproca” foi continuamente reforçada por muitos atores políticos e militares, pois “supostamente beneficiou tanto torturados e torturadores” (Reis, 2004, p. 47).

É assim que começa a maioria das histórias sobre transição: the moment war turns into peace, authoritarianism into democracy, political enmity into civil disagreement (Furtado, 2019, p.2 [Politics of impunity])

Assim, é patente que o discurso público perpetuou a natureza bilateral da anistia. Conquanto a lei de anistia tenha tido pontos positivos, como a garantia de retorno dos exilados políticos e a recuperação de direitos políticos daqueles que os tinham perdido, Couto (2002, p. 228) identifica que a anistia não cobriu presos políticos sentenciados pela tentativa de criação de novos partidos políticos – ilegais em um sistema bipartidário –, nem militantes envolvidos na luta armada ou que cometeram crimes que representaram ataque a vida de outrem, os chamados “crimes de sangue” (Reis, 2004, 46; Reis, 2010; Teles, 2015).

¹⁹⁶ Jornal do Brasil, “Figueiredo quer privatizar empresas estatais”, 23 de fevereiro de 1978.

¹⁹⁷ VEJA, “A anistia em julgamento”, 1º de março de 1978.

Da forma que foi escrita, a Anistia não permitiu que militares perseguidos, cassados por razões políticas reassumissem seus postos – ainda que recebessem pensão integral - e acadêmicos e outros servidores públicos não foram imediatamente realocados em seus antigos postos de trabalho, tendo que antes serem liberados por um comitê especial de investigação (Couto, 2002, 278). Outrossim, o único grupo que gozou da anistia completa e ficaram isentos de qualquer contrapartida foram os oficiais militares irresolutos em favor do golpe e na sua manutenção.

Retomando a linha do tempo, quando as denúncias sobre as violações aos Direitos Humanos começaram a ganhar força no início dos anos 1970, a ditadura não reconhecia nem mesmo a existência de presos políticos. No final da década, porém, o regime teve não apenas de reconhecer a existência de indivíduos punidos por crimes políticos, como também concedeu a eles uma anistia (Lima, 2022, p.122).

O que em grande medida deve ser reconhecido como uma conquista, a campanha pela anistia travou uma guerra com os órgãos de informação e segurança do regime, os quais passaram a produzir, precisamente nesse contexto, o discurso de que as ações de denúncias por violações de Direitos Humanos era puro ato de revanchismo por parte das oposições (Lima, 2022, p.125). Sobre essa estratégia, Lima (2022, p.126) sublinha que:

Se no plano discursivo as Forças Armadas começavam a construir o argumento de que anistia deveria representar o esquecimento como forma de evitar o revanchismo, elas começavam também a intensificar iniciativas oficiais e institucionais de produção de memórias e narrativas unificadoras sobre o seu papel durante os anos mais duros da ditadura.

A reafirmação do teor amplo, geral e irrestrito da anistia era uma forma de se contrapor explicitamente aos discursos públicos de defesa de anistia que não incluísse os setores da oposição que haviam se engajado na resistência armada contra a ditadura – classificados pelo regime e seus apoiadores como terroristas. Essa foi uma questão bastante debatida durante o I Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia.

De forma direta, a Carta de Salvador argumentava:

Não se justificam, as propostas de Anistias parciais ou limitadas, que discriminem, inclusive, os que na luta contra o regime vigente participaram de movimentos armados, pois, todos foram punidos pela força de atos e leis ilegítimos, eis que contrários à vontade popular.

A ideia da anistia “recíproca” também era rechaçada, exigindo que os torturadores fossem levados à justiça:

Entendemos ainda, que a conquista da Anistia não pode vir só. Ela exige a eliminação dos atos e leis de exceção, o estabelecimento das leis e mecanismos de livre participação e representação popular, além do fim radical e absoluto das torturas, bem como a responsabilização criminal dos que a praticam (Encontro Nacional De Movimentos Pela Anistia apud Lima, p.128).

A discussão sobre se os chamados “terroristas” deveriam ou não serem beneficiados pela anistia não era tão somente uma querela entre o regime e suas oposições¹⁹⁸. Obviamente os militares da Ditadura eram os mais enfáticos na recusa de uma anistia para aqueles que tinham participado da luta armada, mas essa posição também encontrava adeptos em parte dos atores da oposição. Entre esses, estavam atores da igreja católica, na figura, por exemplo da CNBB, para quem “determinadas ações praticadas no curso da luta armada não poderiam ser vistas como fruto de uma posição política e logo, não seriam passíveis de anistia” (Lima, 2022, p.137).

Além disso, entre os próprios militantes pró anistia havia dissidências (Reis, 2004, p.46). Havia os que não consideravam que tinham cometido crimes, logo, não deveriam ser incluídos como alvo de uma anistia (Lima, 2022); havia aqueles também que por não terem feito a escolha pela luta armada não aceitavam que seus nomes figurassem entre os categorizados enquanto terroristas.

Lima (2022, p.136) resume muito bem sobre isso:

O que importa aqui é chamar atenção para o fato de que a construção de uma certa imagem acerca dos atingidos e das vítimas da ditadura se deu no curso de um processo permeado por conflitos e disputas

Era de caro aos grupos oposicionistas a Ditadura, mas sobretudo aos que estavam mais à esquerda do movimento, a questão do enquadramento da luta armada enquanto terroristas. Para eles, essa acusação era infundada uma vez que a luta armada foi uma luta contra o regime. Nessa linha, reivindicavam o exame dos atos do que foram vitimados, uma vez que só estavam sob exame os atos que tiveram como vítimas os agentes estatais.

Boa parte dessas discussões ocorreram durante o Congresso Nacional pela Anistia em 1978. Na ocasião outra discussão ficou latente: a importância dos mortos e desaparecidos entre os atingidos. De acordo com os dados coletados por Lima

¹⁹⁸ A oposição liberal-democrática e a oposição “popular” mais à esquerda, como elucida Lima (2022).

(2022, p.137), a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos apresenta uma moção que diz o seguinte:

lutar pelo esclarecimento das circunstâncias da morte e desaparecimento de todos aqueles que estavam empenhados na luta contra a opressão em todas as suas manifestações e por uma sociedade mais justa e livre. A existência desses crimes contra a humanidade, faz que seja necessário lutar e exigir a completa elucidação, apuração e responsabilização dos responsáveis que praticaram esses crimes, que hoje são escamoteados pela repressão ou apresentados em versões inteiramente falsas, sempre com o objetivo de enganar o povo. Os mortos e desaparecidos não precisam mais de anistia, mas suas famílias, amigos e companheiros, sim. Precisam de anistia para suas angústias, sofrimentos e incertezas. Precisam de anistia para garantir que outros não passem pelo que passam tantos companheiros

Para fins desse capítulo, joga-se luz sobre alguns aspectos da manifestação discursiva desse grupo. Em primeiro lugar, chama atenção a evocação da “existência de crimes contra a humanidade” e a conexão de, por representarem o que representam, os crimes precisavam ser elucidados, apurados e os indivíduos responsabilizados. Esse trecho chama atenção para, além da verbalizada preocupação com a responsabilização de indivíduos – ainda que não explicita que tipo de responsabilização é essa – o compromisso com a cobrança da elucidação dos crimes. Isso aponta para a dimensão da verdade em termos de necessidade daqueles que foram atingidos pela violência do Regime e trabalhavam em prol de sua superação. A superação do que ocorreu não viria, contudo, sem a cobrança desses aspectos que passavam a fazer parte do rol de liberdades democráticas esperadas.

Outro trecho interessante de ser brevemente analisado é quando falam que os mortos e desaparecidos não precisam mais de anistia, mas seus familiares sim, trazendo uma perspectiva emocional para essa reclamação. A ideia de anistia, nesse ponto, é claramente ampliada. Para além da suspensão da possibilidade de condenações e da revisão/cancelamento de penas/condenações consumadas, a anistia tem a ver com reaver danos e perdas, nesse caso, emocionais decorrentes das mortes e desaparecimentos de entes.

Fica claro que para diferentes grupos, há diferentes vítimas/atingidos. Para uma oposição mais à esquerda, vítima e atingidos equivaliam a presos políticos, mortos e desaparecidos. Já para uma oposição mais liberal e para os membros do regime que levaram a frente a distensão, atingidos eram os anistiados. Em outras palavras, aqueles que foram punidos pela Ditadura a partir de ações como

cassações, aposentadorias, banimentos e julgamentos pela Justiça Militar (direitos civis e políticos).

Segundo Druliolle (2015, p.319), não é o grau de violência que define quem é ou não é vítima, mas os processos sociais de reivindicação e o histórico de lutas por reconhecimento desse status.

O movimento de familiares de mortos e desaparecidos no Brasil ocorre, como já brevemente mencionado, desde o início da abertura. Contudo, esse movimento recrudescer passando a reivindicar “a condição de vozes mais autorizadas a falar sobre o passado” (Azevedo, 2018, p.19) junto da luta por anistia, especialmente pelo reconhecimento da condição de atingido. Segundo Azevedo, a própria categorização enquanto “desaparecido político” requereu, sobretudo, comunicação em espaços onde pudessem ser reconhecidos como tal (2018, p.157).

Conduto, os familiares em si mesmos não incorporavam a categoria de atingidos. Por enquanto, se limitavam a condição de pessoas engajadas em “processos de mobilização e organização a partir de laços consanguíneos como fator de legitimidade”, apresentando-os como “capital simbólico” para a luta política pelos atingidos (Azevedo, 2018, p.137; Lima, 2022, p.144). Esse tipo de capital foi mobilizado de outras formas ao longo dos anos 1970 em prol de denunciar as violações de Direitos Humanos e, principalmente, pedir por anistia. Como agrega Lima (2022, p.145): “o vínculo familiar era acionado em uma chave moral, com o intuito de gerar empatia e perdão”. Isso pode ser percebido pela evocação pelo MFA da pacificação da família brasileira.

Os familiares dos mortos e desaparecidos políticos certamente não eram a “família brasileira”. Se para a oposição liberal-democrática, engajados na luta por anistia, os atingidos eram fundamentalmente aqueles que foram violados em seus direitos civis e políticos, como previamente falado, incluir os mortos e desaparecidos nessa luta por anistia seria reconhecer e legitimar a forma de luta contra o regime adotada por aqueles (Lima, 2022, p.146).

O Congresso Brasileiro pela Anistia foi palco para muitas discussões e movimentos. Se as reivindicações de familiares de mortos e desaparecidos políticos de uma anistia irrestrita parecia “esticar” demais os limites do que até enquanto era somente uma possibilidade, as queixas e percepções de outros movimentos sobre a anistia, pareciam mais longe ainda de serem incorporadas em uma agenda política de luta por direitos.

Contudo, as reivindicações foram colocadas. O Movimento Negro Unificado (MNU), por exemplo, levantou questionamentos acerca da categorização de crime e perseguido político, argumento, entre outros exemplos históricos, que os quilombolas foram os primeiros perseguidos políticos do país (Lima, 2022, p.149). Nessa toada, fizeram um duplo movimento: inscreveram as reivindicações por anistia durante a abertura em uma temporalidade mais larga, levando a reflexão das lutas travadas pela população negra em outros períodos históricos; mas também criticaram o conteúdo do movimento que fazia uma clivagem entre crimes comuns e crimes políticos. Esses últimos, eram definidos a partir de uma noção de que tinha uma motivação coletiva que subjazia a ação do indivíduo. Para o MNU, essa diferença não fazia sentido na medida em que as ações individuais dos presos comuns estavam inscritas, em alguma medida, enquanto consequências que tinham como pano de fundo a desigualdade socioeconômica estrutural e o racismo (Lima, 2022, p.157).

Em 1979 o debate sobre a anistia acelera. Junto ao parlamento brasileiro bipartidário – que funcionou de forma descontinuada, sob intervenções e com parte de senadores “biônicos” durante o período de exceção – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido da oposição consentida, formulou um projeto de lei de anistia que tinha este condão: devolver a liberdade a todos aqueles que o Estado ditatorial criminalizou. Não obstante, o governo militar apresentou outro projeto de lei, que previa uma anistia aos “crimes políticos e conexos”, ou seja, uma anistia bilateral, porém restrita, excluindo os crimes violentos contra a pessoa, os ditos “crimes de sangue” praticados pela resistência¹⁵. Por apertada maioria de 206 a 201 votos, a anistia proposta pelo gabinete do governo militar foi aprovada. (Abrão; Torelly, 2012, p.361)

De um lado, o regime impôs à sociedade a anistia que lhe convinha: uma anistia parcial e restrita, que excluía os ditos “crimes de sangue”, mas que incluía dispositivos de sentido dúbio que seriam posteriormente interpretados de forma ampliativa pelos tribunais militares responsáveis pela sua aplicação¹⁶, segundo a legalidade autoritária vigente (Abrão; Torelly, 2012, p.362)

Figueiredo, que assume a presidência em março de 1979 envia o projeto de lei ao Congresso Nacional em junho do mesmo ano (Lima, 2022, p.153).

Junto ao Projeto de Lei, é encaminhada uma mensagem do Presidente. Na mensagem, Figueiredo ufana a “Revolução” e os benefícios que ela trouxe em

termos econômicos, institucionais e de garantias da liberdade ainda que “requerera procedimentos as vezes traumáticos e de caráter excepcional” (Comissão Mista para a Anistia, p.21). No mesmo documento o general diz, em nome do Regime:

Consideramos ser este o momento propício à pacificação que não importe na renúncia às lutas partidárias inseparáveis do processo democrático, mas nasça da compreensão patriótica e se traduza em atos de coragem e determinação, em favor das soluções dos problemas brasileiros. [...] A anistia é um ato unilateral de Poder, mas pressupõe, para cumprir sua destinação política, haja, na divergência que não se desfaz, antes se reafirma pela liberdade, o desarmamento dos espíritos pela convicção da indispensabilidade da coexistência democrática. A anistia reabre o campo de ação política, enseja o reencontro, reúne e congrega para a construção do futuro e vem na hora certa (Comissão Mista para a Anistia, 1979, p.21-22).

O projeto de Lei foi para o congresso marcando sua posição em relação a concessão da anistia para os terroristas:

Não é abrangido quem foi condenado pela Justiça por crime que não é estritamente político: assim, o terrorista, pois ele não se volta contra o governo, o regime, ou mesmo contra o estado. Sua ação é contra a humanidade [...]. A anistia tem sentido de reintegrar o cidadão na militância política, e o terrorista não foi e não é um político[...] (Comissão Mista para a Anistia, 1979, p.22)¹⁹⁹.

Assim, estava colocada a clivagem entre os que defendiam o rótulo de irrestrita para a anistia – esses seguiriam se manifestando a fim de combater o projeto de anistia controlado pelo Regime, era o caso dos CBAs – e os que se viam contemplados com a aprovação do Projeto de Lei para uma possível posterior ampliação do rol de contemplados pela anistia, era o caso do MFA (Lima, 2022, p.154).

Em agosto de 1979 estava aprovada e logo sancionada a lei de Anistia (6638/1979). Foi incorporada a ela a dimensão da reciprocidade, contemplada no seguinte parágrafo da lei: Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política (Brasil, 1979). Ou seja, abre-se aqui a interpretação de que os crimes os quais os militares possivelmente seriam imputados – leia-se torturas, mortes e desaparecimentos – seriam conexos aos crimes políticos, logo, cobertos pela anistia.

Estas primeiras medidas de liberdade, que são acompanhadas das primeiras medidas reparatórias, forjaram o ambiente para a retomada do processo democrático e início da abertura política. A lei de anistia de 1979, mesmo que

¹⁹⁹ <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/diversos/anistia.pdf>

restrita, constitui-se, assim, no marco jurídico fundante do processo de redemocratização. (Abrão e Torelly, 2012)

Tortura e desaparecimento forçado não são crimes políticos e não poderiam ser passíveis de anistia a luz do direito internacional e dos compromissos internacionalmente firmados pelo Brasil.

Dias após a aprovação da Lei o STM considerou anistiadas mais de 300 pessoas. Os exilados políticos também puderam voltar ao país a partir de novembro de 1979 com um decreto presidencial que também acelerou a soltura de presos políticos (Lemos, 2018, 461; Lima, 2022, p.155).

O sancionamento da lei de anistia é um marco dentro da transição brasileira. O governo Figueiredo encerra o processo de abertura iniciado por Geisel. Em 1985 o Brasil volta a votar para presidente, ainda que por eleição de um Colégio Eleitoral, dando início a chamada “Nova República” (Codato, 2005, p.84).

As mobilizações pela anistia aceleraram sua entrada na agenda do Regime, mas não conseguiram pautar seu conteúdo. Oficialmente, esse foi colocado nos termos do governo militar que cadenciaram o ritmo e as pautas da transição política introjetando a anistia no curso do próprio projeto de distensão.

Contudo, a lei de anistia que vigorou – e vigora até hoje - não encerra o processo de justiça de transição brasileiro. Ao contrário, o inaugura. Pode-se dizer que o processo de mobilizações em prol da anistia e as discussões ensejadas por ela não estavam desde o início conectados com as noções de justiça de transição, ainda recentes. Questões como o acerto de contas com o passado em termos de investigação dos crimes cometidos por agentes do estado, não estavam no centro do debate até final dos anos 1970, figuraram de maneira mais marginal. Contudo, a anistia e chegada à presidência de um presidente civil parece ter conseguido, ao longo dos anos 1980, rotular a Ditadura Militar como um evento do passado. Mas não um passado necessariamente e em sua totalidade caído no esquecimento, pelo menos por uma parte da sociedade, como veremos de forma mais contundente a partir dos anos 1990.

5.2. Os Primeiros Movimentos na Direção da justiça de transição

Como adianta Schneider, (2011), embora a Lei de Anistia de 1979 tenha sido emitida por um regime ilegal – que se instaurou por meio de um golpe e que não seguiu procedimentos democráticos – nenhum governo civil pós-1985 a anulou. A anistia, mesmo parcial, permitiu recompor direitos políticos muitos, a liberdade para a maior parte dos presos políticos, o retorno ao país dos exilados, a readmissão de servidores públicos expurgados para os seus postos de trabalho, a liberdade e o direito à identidade para os que haviam sido compelidas à clandestinidade etc. (Abrão; Torelly, p.362).

Mesmo com o impasse em torno da abrangência da lei entre militares e opositores do regime advindos dos movimentos populares, com a volta dos partidos políticos e de algumas lideranças democráticas que estavam no exílio, como Leonel Brizola e Miguel Arraes (Couto, 1998, p.308-309; Lima, 2022, p.157), foi possível a realização de eleições em 1985 que elegeu indiretamente²⁰⁰ pelo Colégio eleitoral a chapa de Tancredo Neves.

Desde antes da eleição de Tancredo, o consentimento em torno da anistia como um pacto pela conciliação estava selado entre a oposição político-partidária liberal-democrática e o regime “de saída”. No texto “Compromisso com a Nação”, de agosto de 1984, vários nomes como o próprio Tancredo Neves, Ulysses Guimarães e Marco Maciel apontam para um “pacto político [que] propugna a conciliação entre a sociedade e o Estado, entre o Povo e o Governo. Sem ressentimentos, com os olhos voltados para o futuro, propõe o entendimento de todos os brasileiros” (Maciel, 2010).

Tancredo não chega a assumir. Ele morre e a presidência fica a cargo do senador José Sarney, seu vice e filiado a Arena, partido de sustentação da Ditadura. Sarney ficou no poder entre 1985 e 1990.

O governo Sarney refletia a tutela dos militares sobre aquela mudança para governo civil. Sessenta por cento dos cargos mais relevantes do governo eram ocupados por militares remanescentes do governo Figueirido (Victor, 2022, p.49).

A respeito da questão das vítimas da Ditadura, Sarney dizia que o seu colega de chapa “não teria como se comprometer com posições mais radicais quanto ao

²⁰⁰ A ditadura, mais uma vez, demonstra sua força e capacidade de controle parlamentar e impõe mais uma derrota à sociedade organizada. Derruba a emenda Dante de Oliveira pelas “diretas já”. E, com o apoio de um parlamento fragilizado, aprova a manutenção das eleições indiretas, para a escolha do primeiro presidente civil pós-período ditatorial (Abrão Torelly, 2012, 365).

tema. Ele temia muito um retrocesso.” Ainda segundo Sarney, haveria uma delicadeza na situação política que demandava cautela em relação a linha dura do Regime. Ele completa:

Sabia que deveria fazer a transição com os militares e não contra eles. Se fizesse ‘compromissos’ mais enfáticos quanto ao tema das vítimas do regime, poderia comprometer todo o processo. Para ilustrar esse sentimento, é bom não se esquecer que ele temia até mesmo a convocação da Constituinte e a legalização dos partidos clandestinos. Não estava nos planos dele. Como eu não estava amarrado às complexas negociações e aos compromissos que Tancredo teve que fazer com a área militar, ao assumir a Presidência eu pude legalizar o PC do B e convocar a Constituinte. Pude concluir a anistia, libertando os últimos presos políticos, medida que beneficiou, por exemplo, os penalizados da Petrobras. É claro que houve resistência dos militares (Mezarobba, 2007, p.337-338).

Foi no governo Sarney o lançamento do produto fruto iniciativa pioneira em termos “disputa da memória política” no Brasil (Teles, 2012), o manuscrito “Brasil Nunca Mais” (BNM). Lançado apenas 4 meses após o retorno do governo civil, a pesquisa foi desenvolvida pelo Conselho Mundial de Igrejas e a Arquidiocese de São Paulo, sob a coordenação dos reverendos Jaime Wright e Dom Paulo Evaristo Arns. O projeto foi empreendido clandestinamente por oito anos e consistiu no agrupamento de cópias dos documentos processuais que tramitaram na justiça militar entre 1964 e 1979 (Teles, 2012).

Durante o ano de 1978, com o impulso da luta pela anistia, o Comitê Brasileiro de Anistia (CBA) do Rio de Janeiro se mobilizou para preservar a documentação sobre a repressão estatal, bem como para produzir uma análise histórica e jurídica para uma melhor compreensão da Ditadura brasileira. A partir de 1979, usando como pretexto a Lei de Anistia, os advogados envolvidos no projeto alegaram a necessidade de consultar processos para saber se seus clientes poderiam ser anistiados ou não (Mezarobba, 2010, p.18-19; Teles, 2012).

O material foi instrumentalizado para três principais fins: evitar que os processos judiciais por crimes políticos fossem destruídos com o fim do regime; obter informações sobre torturas praticadas pela repressão política; divulgar o material de forma a cumprir um papel pedagógico junto à sociedade (Capelato, 2007, p.14-17).

Advogados, ex-presos políticos, militantes de Direitos Humanos, historiadores, cientistas políticos, psicólogos, técnicos de informática e jornalistas reuniram e conseguiram copiar mais de 700 processos que informam sobre as práticas de tortura e outras graves violações de Direitos Humanos como parte estratégica e operacional das forças de segurança. Esse material resultou em 12

volumes sintetizados e publicados no formato de livro por Frei Betto e Ricardo Kotscho e deu grande visibilidade às denúncias dos crimes cometidos pela ditadura (Teles, 2012).

No entanto, os nomes dos torturadores não foram publicados no livro. Segundo Teles (2012), a equipe decidiu suspender a publicação da lista dos 444 torturadores até que a situação política estivesse assegurada.

A apresentação do livro ressalta a função pedagógica da história e sua importância: “É uma radiografia inédita da repressão política que se abateu sobre milhares de brasileiros considerados pelos militares como adversários do regime instaurado em abril de 1964. É também a anatomia da resistência” (ARNS, 1989, p. 21).

A utilização exclusiva de fontes oficiais, documentos produzidos pelas próprias autoridades, contendo depoimentos dos indiciados que comprovavam a prática do terrorismo de Estado e seu *modus operandi*, é uma das principais características assinalada pelos organizadores do projeto. Essa foi uma característica decisiva que agregou confiabilidade e legitimidade ao texto (ARNS, 1989, p. 22). Os testemunhos foram irrefutáveis para a constituição do BNM como parte de uma política de acerto de contas com o passado. A utilização de fontes documentais oficiais serviu para aplacar acusações de que seriam depoimentos tendenciosos e de teor político e revanchista por parte das vítimas.

O BNM influenciou e foi fundamental para as iniciativas posteriores de resgate da história da ditadura, ajudando pesquisadores a operar na recuperação da verdade histórica. No entanto, além de não colaborar enquanto ação de responsabilização, não nomeando os ofensores, o texto do BNM fortaleceu em alguma medida a “solução conciliadora” (Teles, 2012):

Não foi a intenção do Projeto organizar um sistema de provas para a apresentação em qualquer Nuremberg brasileiro. Não o anima qualquer sentido de revanche. Na busca de justiça, o povo brasileiro nunca foi movido por sentimentos de vingança. [...] É a observância do preceito evangélico que nos aconselha o conhecimento da verdade como pressuposto para a libertação (ARNS, 1989, p. 26).

Assim, embora de extrema importância e amplo reconhecimento entre os atores interessados na atuação da norma de justiça de transição, a interpretação do BMN sobre a anistia e o que ela significa para o processo transicional é problematizada em relação ao paradigma da justiça de transição subjazido pelas

diretrizes do Direito Internacional - do qual o Brasil viria a aproximar-se mais claramente a partir do início dos anos 1990 (McArthur, Abrão; Torelly, 2011).

Em 1988 foi promulgada a Constituição Cidadã de 1988 que oficializou a superação do marco jurídico autoritário no Brasil²⁰¹ (Mezarobba, 2006; McArthur, 2012, p.85) e redefiniu as bases institucionais do país. A Constituinte foi responsável por delinear os princípios fundamentais que regeriam a nação nessa nova fase e ensejou debates intensos desde direitos individuais até a estrutura do Estado. Contudo, muitas questões foram “perdidas” na Constituinte, entre elas: as tentativas de criação de um Ministério da Defesa, a própria ampliação da Anistia, o pagamento de reparações pecuniárias à familiares de mortos e desaparecidos, cassados e perseguidos e a abertura dos arquivos da repressão (Victor, 2022, p.54).

Em parte, isso se deve, boa parte, porque os militares conseguiram impor sua agenda na Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e, em posteriormente, na Constituição de 1988 (Victor, 2022, p.50). A principal demanda dos militares era a manutenção da sua ingerência na segurança interna do país, concentradas nas ações de garantia da lei e da ordem. O artigo 142 confirma essa atribuição dos militares quando houver ameaças externas aos Poderes²⁰². Contudo, várias interpretações equivocadas vieram se sucedendo quanto a esse artigo em momentos de crises institucionais. O STF e a Câmara dos Deputados já rejeitaram as interpretações dos militares de que podem “intervir para pacificar conflitos entre os Três Poderes, atuando como poder moderador” (Victor, 2022, p.51).

Em 1990, o país elege Fernando Collor como presidente, dessa vez eleito diretamente. Esse governo, que só teve duração de 3 anos²⁰³, avançou mais no controle dos civis sobre os militares que a gestão Sarney, o que não significa que foi muito (Victor, 2022, p.54). Mas, no governo Collor foi extinto o Serviço

²⁰¹ Segundo Lima (2022, p.163), até hoje não há um marco uníssono em torno do fim da ditadura. É certo que há um largo consenso que o ano de 1985 – com a eleição indireta da chapa Tancredo Neves/José Sarney e a chegada à presidência do primeiro civil desde 1964 – é um ano definidor do fim do regime ditatorial. No entanto, há aqueles que argumentam ser necessário estender este limite temporal até 1988, usando como baliza a promulgação de uma nova Constituição. Ainda há outros que afirmam que após a anistia de 1979 não se poderia falar na existência de um regime ditatorial.

²⁰² A lei complementar nº 97 de 1999 expressa que não importa de onde parta a ordem, cabe somente ao presidente da república a decisão de acionar as Forças Armadas.

²⁰³ Foi acusado de corrupção e derrubado em um processo de impeachment

Nacional de Informações²⁰⁴ e foi retirado o status de ministro dos chefes de Estado Maior das Forças Armadas e da Casa Militar da Presidência (Victor, 2022, p.56). Mas, sem dúvida, o mais claro avanço foi sua autorização, em 1991, da abertura dos arquivos dos Departamentos de Ordem Política e Social do Rio de Janeiro e de São Paulo (Dops) após pressão de familiares e apoio de governos estaduais (Victor, 2022, p.56).

Logo, como esse breve exemplo indica, a promulgação da Lei de Anistia e a progressiva efetivação de suas medidas não refrearam a luta principalmente por parte de familiares de mortos e desaparecidos. O processo de acerto de contas com o passado só viu avanços mais contundentes, contudo, a partir da confluência de alguns fatores: o fortalecimento das estruturas democráticas no país, a progressiva perda do poder político dos militares e a crescente e contundente mobilização de familiares e vítimas da Ditadura (Mezarobba, 2010, p. 12).

Nessa toada, em 1995, Fernando Henrique Cardoso²⁰⁵, ele mesmo um anistiado político, sancionou a Lei dos Desaparecidos (Lei 9140/95). Essa lei demarca o início do processo de reconhecimento da responsabilidade estatal das violações de Direitos Humanos ocorridas (McArthur, 2012, p.92).

No país, já havia esforços pelo registro de casos de desaparecimento desde a década de 1970²⁰⁶ (Lima, 2022, p.137). A prática só se tornou emblemática a partir de setembro de 1969, com a prisão de Virgílio Gomes da Silva, um militante da Ação Libertadora Nacional (ALN) que sumiu depois de ter sido levado à sede da Operação Bandeirantes (OBAN) (Mezarobba, 2010, p.13)

A Lei de 1995 admitiu, independentemente de sentença judicial, a responsabilidade objetiva do Estado pela atuação ilícita de seus agentes de segurança. Ela deixa explícito, entretanto, que “a aplicação de suas disposições e todos os seus efeitos serão orientados pelo princípio de reconciliação e pacificação nacional expressos na Lei da Anistia” (Mezarobba, 2010, p.13).

A Lei 9140 oficializou esse reconhecimento por meio da revelação oficial da identidade de vítimas e da inauguração de um procedimento oficial de reparação

²⁰⁴ Em geral, esse tipo de aparato de inteligência cai junto com os regimes autoritários, mas no caso brasileiro ele ainda durou 5 anos após a chegada ao poder do primeiro presidente civil pós Ditadura. Ver Stepan, 1986, p.36.

²⁰⁵ O governo foi de 1994 a 2002

²⁰⁶ Sobre alguns desses esforços, ver capítulos 1 e 2 de Lima, 2022. Sobre o trabalho de compilação do CBA-RJ, ver Lima, 2022, p.137-138.

econômica. A partir daí, os familiares passaram a ter o direito de requerer os atestados de óbito dos desaparecidos e a receber indenizações. Essas ações foram operacionalizadas pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), criada pela mesma lei para analisar as denúncias de outras mortes, ocorridas por motivação política e envolvendo causas não naturais, “em dependências policiais ou assemelhadas” (Mezarobba, 2010, p.13).

A CEMDP foi formada por um conselho de sete membros: uma pessoa ligada aos familiares de mortos e desaparecidos; um membro do Ministério Público Federal (MPF); um integrante do Ministério da Defesa; um membro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, e três membros de livre indicação presidencial (COSTA, 2019). A sua instauração em 6 de dezembro de 1996 inaugura sua primeira fase de trabalho onde desenvolveu o processo de avaliação e julgamento dos processos de reconhecimento de assassinato e desaparecimento das 136 pessoas relacionadas no texto do anexo I da Lei²⁰⁷.

Desde sua criação, 355 familiares já foram indenizados. Segundo Torelly (2011, p. 479), em 11 anos de atuação da Comissão Especial, foram apreciados 339 casos para além dos 136 já apreciados no mencionado anexo I. Assim, a comissão governamental chegou ao aumento do número de vítimas da ditadura de 136 pessoas para 284 relatado no dossiê “Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)”. O dossiê veio sendo atualizado e já conta com sua terceira versão produzida em 2009.

A iniciativa tinha alguns problemas, entre eles, desobrigação do Estado de identificar e responsabilizar os que estiveram diretamente envolvidos na prática de tortura, com as mortes e desaparecimentos, além do ônus da prova ter sido deixado aos próprios parentes (Mezarobba, 2010, p.13). Os familiares também não concordaram com a argumentação do governo de atribuir aos limites impostos pela Lei da Anistia, a impossibilidade de se examinar as circunstâncias das mortes. Como veremos mais adiante, a Lei de Anistia seguiu regendo outros mecanismos de acerto de contas do processo de justiça de transição do Brasil.

As demandas dos familiares pautavam-se principalmente pelo conhecimento da verdade (a revelação das condições em torno dos crimes), a apuração das responsabilidades dos envolvidos e a localização e identificação dos

²⁰⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1995_1997/anexo/ANL9140-95.pdf

despojos das vítimas. Segundo Mezarobba (2010) o pagamento de reparações jamais figurou entre as prioridades reivindicadas.

Ao término de onze anos de atividades, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) havia pagado cerca de 40 milhões de reais aos familiares de mais de três centenas de vítimas fatais do regime militar. Além do pagamento de indenizações, a CEMDP coletou amostras de sangue de familiares de mais de uma centena de vítimas fatais do período com a finalidade de constituir um banco de dados de perfis genéticos a fim de ajudar cientificamente na identificação de ossadas já separadas para exames e em despojos que venham a ser localizados²⁰⁸. A comissão também trabalhou na sistematização de informações sobre a possível localização de covas clandestinas em grandes cidades e em áreas prováveis de sepultamento de militantes, como em zonas rurais e, sobretudo na região do rio Araguaia. São 210 os desaparecidos políticos da ditadura brasileira reconhecidos pela Comissão Nacional da Verdade (CNV, 2014)²⁰⁹.

Diferente dos familiares das vítimas fatais do Regime militar, os perseguidos políticos sempre questionaram as perdas financeiras decorrentes das ações da Ditadura. Segundo Mezarobba (2010), enquanto esteve tramitando, o próprio projeto de anistia do governo recebeu inúmeras propostas de emendas concedendo algum tipo de indenização aos perseguidos políticos, mas nenhuma delas prosperou. Ao ser sancionada, a Lei da Anistia vetou qualquer possibilidade de reparação. Em seu art. 11, ela explicita a proibição: “esta Lei, além dos direitos nela expressos, não gera quaisquer outros, inclusive aqueles relativos a vencimentos, saldos, salários, proventos, restituições, atrasados, indenizações, promoções ou ressarcimentos”.

Embora a Lei da Anistia previsse, em seu art. 2, que “os servidores civis e militares demitidos, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados” poderiam solicitar o retorno ou a reversão ao serviço antigo, isso não aconteceu com a entrada em vigor da legislação. Na prática, para que fossem reconduzidos aos seus cargos, era preciso que houvesse interesse público na reintegração do perseguido político anistiado. Além disso, os perseguidos passaram anos tendo seus vencimentos regulados de forma pouco sistematizada por portarias

²⁰⁸ Caso da vala de Perus

²⁰⁹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/comissao-reconhece-mais-de-200-desaparecidos-politicos-durante>

e circulares, algo que só mudou com a entrada em vigor da Lei n. 8.213, em julho de 1991, em que passaram a ter direito a uma aposentadoria excepcional (Mezarobba, 2010, p.14).

Foi só em 1996, um ano depois de promulgada a Lei dos Desaparecidos, que ex-perseguidos políticos, unificaram o discurso e em 2001, eles conseguiram que o governo FHC enviasse ao Congresso Nacional medida provisória para reduzir as perdas dos que foram impedidos de exercer suas atividades por causa da perseguição política sofrida durante o Regime Militar. É assim que entra em vigor a Lei n. 10.5595 e a instalação da Comissão de Anistia, no Ministério da Justiça. Com ela foi possível ampliar o processo de acerto de contas com o Estado reparando economicamente ex-perseguidos políticos que a Lei n. 6.683 não havia alcançado. Segundo Mezarobba (2010, p.15), a lei 105595 compensou os danos causados a milhares de pessoas pelo uso discricionário do poder, embora isso não tenha necessariamente relação com o sofrimento vivido pela vítima.

Com essa lei esses são os direitos do anistiado:

declaração da condição de anistiado político; à reparação econômica; a contagem, para todos os efeitos, do tempo em que foi obrigado a afastar-se de suas atividades profissionais, devido a punição ou ameaça de punição; à conclusão de curso interrompido por punição ou ao registro de diploma obtido em instituição de ensino fora do país e o direito à reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos.

Em seu parágrafo único, a legislação assegura a readmissão àqueles que foram afastados por meio de processos administrativos instaurados com base em legislação de exceção, os quais careciam do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, sendo-lhes vedado o acesso aos motivos e fundamentos da decisão. A depender da idade dos solicitantes, a reintegração, na prática, ocorre durante o período de inatividade. A norma enumera detalhadamente todas as formas de sanção que propiciam às vítimas o reconhecimento da condição de anistiado político e estipula, em seu capítulo III, a compensação econômica. Em todos os casos despachados favoravelmente, o reconhecimento da condição de “anistiado político” é formalizado da mesma maneira que ocorria durante a ditadura, ou seja, com a publicação do nome de cada “anistiado político” no Diário Oficial da União.

Essa comissão foi capaz de introduzir a gramática da justiça de transição no terreno institucional brasileiro. Além de agir na dimensão individual a partir do reconhecimento das anistias solicitadas e dos direitos às reparações morais e

econômicas, a CA atuou no aprofundamento do processo e dos valores da justiça de transição.

A CA desenvolveu uma importante frente de cooperação técnica como o “BRA/08/021-Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça de Transição no Brasil” firmado junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC). Um dos produtos dessa parceria foram publicações, entre elas “Estudos Temáticos sobre Comissões da Verdade”, “Justiça de Transição: Manual para a América Latina” e a criação, por iniciativa da CA, da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição.

O objetivo desses acordos e o estabelecimento dessa rede foi “fomentar e qualificar a atuação de comissões da verdade e mecanismos análogos, bem como estimular a participação cidadã nos processos de efetivação do direito à reparação, memória e verdade”. Os produtos foram elaborados por técnicos e especialistas do ICTJ sob a coordenação do então presidente da CA, Paulo Abrão, e dos acadêmicos Marcelo Torelly e Rosane Cruz.

Em suma, até meados de 2010 o Brasil teve como eixo estruturante do seu processo de aplicação da norma de justiça de transição, a reparação: criou duas comissões governamentais²¹⁰ de natureza permanente e parte do aparelho estatal, para sistematizar o processo de reparação pecuniária e simbólica. A partir disso, uma incipiente política mnemônica no Brasil foi sendo construída. A reparação foi, nesse sentido, o valor orientador de medidas de reparação públicas a partir da constituição e preservação de memória sobre alguns eventos ocorridos durante a Ditadura Militar (Abrão; Torelly, 2012, p.367).

O eixo reparatório brasileiro pode ser considerado assim, exitoso em relação às ações empreendidas por outros países da América do Sul na mesma esfera. Segundo Torelly (2011, p.489) a reparação foi o “único direito transicional que as vítimas lograram garantir juridicamente por meio de pressões sociais durante o processo constituinte”. Nesse sentido, o esforço reparatório brasileiro ajuda a ilustrar a evolução do próprio conceito de reparação. O termo, para além das reparações pecuniárias, também deve firmar compromisso com a compensação de

²¹⁰ Diferente das comissões da verdade que são temporárias e mais autônomas.

necessidades subjetivas do indivíduo. Baggio (2010, p. 286) nos oferece o exemplo dos torturados. Segundo ele:

[...] quando os torturados, perderam a possibilidade de confiança recíproca nos seus semelhantes. Quando tiveram suas liberdades violadas e seus direitos ameaçados, deixaram de estar em pé de igualdade no processo de convívio, integração e participação social.

Nesse sentido, a reparação enquadrava as primeiras iniciativas de políticas de memória por parte do Estado, visto que havia se tornado necessário que a noção de reparação não só compreendesse a esfera individual, mas também a pública, pois tais medidas funcionam como “mecanismo de recuperação da confiança cívica rompida entre o sujeito violado, a sociedade onde ocorreu a violação e o Estado violador, resgatando e recolocando no plano público, cívico e histórico as ideias que ensejaram as perseguições” (Torelly, 2011, 494).

Aqui é importante definir que por “políticas de memória”, em geral, se designa a maneira com a qual as sociedades trabalham o passado na esfera cultural (De Britto, 2001). As ações que são parte dessa política podem ser tanto oficiais, quanto não-oficiais, estendendo-se para além do período de transição (De Britto, 2001; Attencio, 2014) - na sua acepção temporal de mudança de regime.

Foi nesse liame de ampliação do entendimento da reparação, que a CA empreendeu três projetos que operaram como partes da política pública de justiça de transição no Brasil: as Caravanas da Anistia, o Marcas da memória e as clínicas de testemunho.

A primeira dessas iniciativas, as Caravanas da Anistia, foram sessões públicas itinerantes nas quais eram realizadas apreciação de requerimentos de anistia por parte dos conselheiros da CA, a oitiva de testemunhos dos perseguidos políticos, de seus familiares e de figuras importantes da resistência contra o regime ditatorial e da luta por anistia. Essas figuras eram também homenageadas. Normalmente, as sessões eram seguidas de atividades educativas e culturais. Estudantes, população local, profissionais da imprensa e representantes de órgãos públicos tinham, assim, a oportunidade de conhecer e participar de práticas de construção da memória sobre o período autoritário.

A apreciação dos requerimentos seguia o ensejo dos julgamentos administrativos feitos normalmente pela Comissão de Anistia em sua sede em

Brasília (Abrão; Carlet, 2009²¹¹, Junior, 2010, p.13]. Avaliavam provas e evidências e debatiam teses jurídicas a respeito dos casos. Tratava-se do momento do anistiado se manifestar, seguindo à etapa em que os membros da CA, representando o Estado brasileiro, se desculpam oficialmente pelos malfeitos perpetrados. Esse ato simbólico, configurava o momento de reparação moral empreendido pelas Caravanas.

A importância da reparação moral e o papel da experiência coletiva pode ser ilustrado no depoimento de uma perseguida política – entre tantos outros testemunhos dados pelos mais de 1000 brasileiros anistiados (Abrão; Torelly, 2011, p.497) - dado na 22º Caravana da Anistia ocorrida em Uberlândia – MG em 2009:

Eu fui expulsa da faculdade, e sofremos eu e todos os meus irmãos, eu fui expulsa da faculdade de belas artes, meu irmão foi expulso da faculdade de medicina, e começou uma perseguição contra todos os meus irmãos. Nenhum teve a facilidade de dizer “eu fiquei isento”. Eu prestei outro vestibular na universidade católica, pois como fui enquadrada no [decreto] 447 eu não podia trabalhar, nem estudar em nenhuma universidade federal. Fui fazer história. [...] um dia, saindo da faculdade, fui sequestrada na rua, tentei gritar, me salvar, mas não foi possível. [...]. As torturas começaram ali no carro. No centro de Goiânia eles trocaram de carro e me levaram para o exército [...] e recomeçaram as torturas. [...] eu fiquei nove meses com hematomas [...] com marcas de queimadura de cigarros nos seios e nas juntas do corpo [...] mas eu não disse nada, pois para mim a liberdade estava ali. Se eu falasse eu não era mais Marina Vieira. Não era uma questão de “eu falei”, se eu falasse iam parar de me torturar, mais iam torturar os outros, as torturas não iriam parar. [...] aí me levaram pra Brasília. [...] eu resisti, mas eu sabia que poderia morrer, por isso, eu queria que os jovens hoje tomassem conta da nossa democracia e do nosso Brasil [...] essa democracia está nas mãos dos jovens [palmas] [...] depois meu advogado conseguiu fazer eu voltar para casa e eu passei muito tempo estragada. [...] eu tive de fugir para o Chile, fui interrogada por brasileiros e por chilenos lá. [...] em 11 de setembro veio o golpe, eu fui presa no Chile, fugi para a Argentina e, na Argentina, recebi o convite para viver na França. Lá eu vivi e fui recebida com muito carinho. [...] hoje eu vivo nos Estados Unidos e, onde eu estou, nós fazemos manifestações, como quando fomos contra a guerra do golfo [...] (Abrão; Torelly, 2011, p. 497)

Com a repercussão das caravanas da anistia, que deu vazão ao aumento do número de relatos de perpetração orquestradas, o projeto Marcas da Memória se expandiu. O projeto fomentou ações de construção e registro de narrativas sobre o período ditatorial e sobre as violações do Estado, elaboradas e executadas em conjunto com grupos da sociedade civil. Incitou, assim, a emergência e a visibilidade de diversas narrativas no seio social, dividindo as ações em 4 frentes:

²¹¹ Abrão, Paulo; Carlet, Flávia et alii. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da Justiça de Transição Brasileira. Revista Anistia Política e Justiça de Transição. n. 2. p.110-149. seção especial. Brasília: Ministério da Justiça, jul.-dez. 2009

audiências públicas; História Oral; chamadas públicas de fomento às iniciativas da sociedade civil; e publicações (Torelly, 2011).

As audiências eram atos e eventos de oitivas públicas dos perseguidos políticos sobre suas experiências no passado, de forma a fazer pontes com o presente funcionando em sessões temáticas. Duas das audiências públicas concebidas no âmbito do projeto Marcas da Memória tiveram significativo destaque: a audiência “limites e possibilidades para a responsabilização dos torturadores do regime militar” ocorrida em 2008 e outra ocorrida em 2010 sobre o regime jurídico do anistiado político (Abrão; Torelly, 2011, p.501).

As ações voltadas para a história oral tinham como objetivo produzir entrevistas (gravadas, filmadas e transcritas) com base na adoção de critérios teórico-metodológicos próprios da história oral. As vítimas eram designadas a partir de núcleos de atenção psicológica constituídos, inclusive por meio de parcerias com entidades da sociedade civil. Nesses núcleos, as vítimas eram recebidas para poder falar de suas experiências individualmente, podendo compartilhá-las também em grupo. As gravações eram realizadas em parceria com universidades como a UFPE, UFRGS e a UFRJ.

As chamadas e editais públicos buscavam selecionar iniciativas de preservação, e difusão de materiais de memória. As quatro chamadas ocorridas entre 2010 e 2014 renderam a aprovação de mais de 60 projetos que, por sua vez, entregaram produtos como exposições artísticas, peças teatrais, palestras, projetos de digitalização ou restauração de acervo histórico, entre outras.

Por fim, o eixo das publicações tinha como finalidade, sem fins comerciais e lucrativos, a viabilização de publicações de livros de memórias de perseguidos políticos, coletâneas, dissertações e teses sobre o período da ditadura e a reimpressão de obras e textos canônicos a respeito da anistia política e justiça de transição. Alguns deles foram: “Justiça de transição em perspectiva transacional”, “Os arquivos da vó Alda” e “O Direito achado na rua, vol 7”. A ideia era que os produtos fossem distribuídos gratuitamente, especialmente para escolas e universidades.

No geral, podemos dizer que o projeto Marcas da Memória tinha o intuito de desmistificar a ideia da anistia como um compromisso político pelo esquecimento, e fomentar, em sentido contrário, a concepção da anistia como uma ferramenta de reflexão crítica a respeito do passado e suas relações com o presente.

Buscava integrar, assim, iniciativas gestadas pela sociedade civil e políticas oficiais aumentando o alcance do conhecimento sobre o passado da perspectiva das vítimas. Posteriormente isso seria adensado pelo trabalho investigativo pela Comissão Nacional da Verdade.

Por fim, as Clínicas do Testemunho reuniram profissionais para realizar a escuta de pessoas vítimas perseguições, tortura ou outras violências orquestradas no período ditatorial. Essas pessoas eram designadas a partir de núcleos de atenção psicológica constituídos, por sua vez, por meio de parcerias com entidades da sociedade civil. Nos núcleos, as vítimas eram recebidas para poder falar de suas experiências individualmente, podendo compartilhá-las também em grupo. Além de dar atenção às vítimas, as Clínicas do Testemunho capacitavam profissionais a fim de produzir conhecimento e constituir redes de disseminação de informações e servir de base para a atividade de outros profissionais no atendimento de vítimas e no enfrentamento às violências do Estado.

Coadunando com a compreensão da anistia “como ato de reconhecimento do direito de resistir, de pedido de desculpas e de preservação da memória dos perseguidos políticos” (Abrão; Torelly, 2011, 499), a CA ainda ensejou o projeto de criação de um Memorial de Anistia Política do Brasil em 2008, mas o projeto não vingou até o momento presente. O projeto do Memorial buscou preencher uma lacuna ainda existente entre as iniciativas governamentais a respeito do passado, e funcionaria como instrumento de memorialização das experiências e histórias vividas pelos que foram perseguidos durante a ditadura. Com isso, ainda no escopo dos esforços reparatórios, o projeto da CA teria como propósito a materialização de um espaço público de reparação coletiva funcionando como um pedido de desculpas para a sociedade no geral, promovendo o conhecimento sobre o passado como patrimônio cultural coletivo.

Ele se alinhava à iniciativas concretizadas em outros países com contextos transicionais como os vizinhos Chile e Argentina, além de Alemanha e África do Sul (Abrão; Torelly, 2011, 499). A ideia previa a construção, na cidade de Belo Horizonte, de um espaço de memória e preservação do material coletado a partir do trabalho realizado pela CA (dossiê, arquivos, vídeos, áudios, etc.) dada a necessidade de comprovação das histórias contadas por meio de provas documentais e testemunhos.

5.3. Mais Responsabilização, Mais Desafios

Se a luta por anistia envolveu grande parte da sociedade, não se pode dizer o mesmo das reivindicações em torno das obrigações do Estado democrático e dos direitos das vítimas do Regime Militar, que não conseguiram mobilizar – e sequer parecem interessar – a maior parte dos brasileiros

Permanentemente assombrados pela possibilidade de reconstituição do passado, os militares continuam se mostrando os mais interessados em não lembrar os abusos ocorridos a partir de 1964, evidenciando que ainda hoje não lhes foi possível esquecer. Da mesma forma, a duradoura necessidade de recordar, movida por reivindicações nunca atendidas, verdades desconhecidas e pelo desejo de que aquele sofrimento não mais se repita, tem oposto as vítimas do arbítrio e seus familiares à possibilidade de olvidar. Desprendida do debate segue, alheia, a sociedade. Parece ser a única que, de fato, conseguiu construir o esquecimento (Mezarobba, 2006, p. 150-151).

Até aqui temos três momentos principais em termos de medidas oficiais do Estado brasileiro (legislações federais): a Lei da Anistia, de 1979; a Lei dos Desaparecidos, de 1995; e a Lei n.10.559, de 2002. Da perspectiva de Mezarobba (2006, p.150) “De seu caráter inicial de conciliação pragmática, observa-se que anistia viu seu significado evoluir para o reconhecimento da responsabilidade do Estado em graves violações de direitos humanos e depois para a reparação econômica das perdas sofridas por ex-perseguidos políticos”.

Importante lembrar que esse caráter de conciliação pragmática não foi investido pelos demandantes de anistia, por nenhum dos seus lados, uma vez que a anistia não era exatamente uma reclamação uníssona. Da maneira que foi aprovada, ela pode ser compreendida como parte do aparato da justiça de transição brasileira, alinhando-se pelo discurso, as anistias implementadas em outros países latino-americanos. Como parte de uma negociação, tácita ou explícita, a anistia marca a primeira fase do processo de justiça de transição brasileira.

Tem-se claro que o caminho percorrido pelo Estado brasileiro foi, em sua maior parte, feito na esfera administrativa, a partir da criação das duas comissões, e voltado, sobretudo, à compensação financeira como forma de responsabilização do Estado e atendimento das necessidades das vítimas pelo que foi cometido.

Contudo, em relação ao dever de investigar circunstâncias, identificar, processar e punir violadores de direitos humanos, é considerado que pouco foi feito (Mezarobba, 2010, p.16). Mezarobba sublinha “a quase completa ausência do

Judiciário no processo nacional de acerto de contas” (2010, p. 16). Ela ainda diz que

outras sentenças na mesma linha foram ditadas posteriormente pelo Judiciário. Todas reconhecendo a responsabilidade civil do Estado. Nunca a responsabilidade criminal de seus agentes. Na verdade, os tribunais brasileiros tiveram pouco trabalho envolvendo responsabilidade criminal.

Jogando luz sobre quais ações são as expectativas do processo de acerto de contas com o passado.

O primeiro caso de que se tem notícia, de aplicação da Lei da Anistia para impedir a punição de um desses criminosos da ditadura, ocorreu em abril de 1980, quando tramitava no Superior Tribunal Militar (STM) um pedido de punição a três torturadores que haviam deixado cego um preso político, quatro anos antes. O pedido foi julgado improcedente, apesar da violência praticada contra o preso ter sido comprovada nos autos e reconhecida na sentença da auditoria militar e do próprio tribunal. (Mezarobba, 2010, p.16).

Até onde se tem conhecimento, foram raríssimas as ações testando os limites da anistia, encaminhadas ao Judiciário, evidenciando não apenas a pouca crença das vítimas e seus familiares no sistema legal, mas como a noção de esquecimento e impunidade, articulada pelos militares, conseguiu aprisionar os atingidos pela violência do período.

Embora as reparações consigam em alguma medida alcançar a dimensão da responsabilização do Estado, nenhum perpetrador foi, até hoje, condenado pelos crimes cometidos durante a ditadura. Contudo, em diversas oportunidades o Estado brasileiro já foi responsabilizado judicialmente pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento de perseguidos políticos.

A primeira vez foi em 1978, no caso envolvendo a prisão ilegal do jornalista Herzog (Mezarobba, 2010, p.16) por não zelar por sua integridade física e moral enquanto estava preso. A União foi condenada a indenizar sua viúva e filhos, pelos danos materiais e morais decorrentes de sua morte.

Em junho de 2008, uma tentativa de punição de crimes da ditadura começou a ser desenvolvida pelo Ministério Público Federal²¹² quando um procurador da

²¹² Entre as iniciativas do MPF: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/07_18_coletanea_de_artigos_justica_de_transicao; <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-defende-nao-aplicacao-de-parte-da-lei-da-anistia>; <https://www.mpf.mp.br/atuacao->

República da cidade de Uruguaiana, no sul do país, requisitou à Polícia Federal a abertura de inquérito para apurar o sequestro e desaparecimento de um militante de esquerda ítalo-argentino e de um padre argentino, em 1980 e o suposto envolvimento de agentes, civis e militares (Mezarobba, 2010, p.). Os crimes teriam sido cometidos dentro da Operação Condor.

A justiça italiana chegou a indiciar mais de uma dezena de integrantes do aparato repressivo brasileiro e cobra o julgamento dos acusados.

Mais um caso de tentativa de responsabilização foi o caso do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, considerado responsável pela prática de sequestro e tortura durante o Regime Militar em uma ação movida por cinco integrantes da família Telles²¹³. Foi o primeiro reconhecimento oficial do Estado brasileiro de que um militar de alta patente teve participação efetiva em ações de suplício contra civis. Tramitando na esfera cível, a ação tinha caráter meramente declaratório. Buscava, com isso, o reconhecimento da ocorrência de tortura e, portanto, da existência de danos morais e à integridade física das vítimas, não implicando em pena ou indenização pecuniária (Mezarobba, 2010). O processo chegou até o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2014, que negou o recurso do militar²¹⁴.

A Lei da Anistia terminou os anos 2000 sendo colocada à prova não apenas em uma, mas em duas (altas) Cortes jurídicas: o Supremo Tribunal Federal (STF) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Em âmbito nacional, no segundo semestre de 2008 a Ordem dos Advogados do Brasil protocolou um pedido formal ao Supremo Tribunal Federal²¹⁵ questionando a validade da anistia para os agentes do Estado que, durante a ditadura, violaram Direitos Humanos. Especificamente, a entidade pedia ao Supremo uma interpretação mais clara do art. 1º da lei, a respeito dos crimes políticos e conexos (Mezarobba, 2010, p.17).

Gallo (2017, p.89) sintetiza que a Arguição propunha:

tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/docs-cartilhas/Relatorio%20Justica%20de%20Transicao%20-%20Novo.pdf.

²¹³ Em 1972 uma família inteira foi levada para o DOI-Codi de São Paulo: duas crianças de 4 e 5 anos (Edson e Janaína de Almeida Teles), os pais (Maria Amélia de Almeida Teles e César Augusto Teles) e a tia (Criméia Alice Schmidt de Almeida), que estava grávida de sete meses. Os adultos integravam o PCdoB, partido que estava proibido. Ver Fernandes, Pádua. Ilícito absoluto: a família Almeida Teles, o coronel C. A. Brilhante Ustra e a tortura.

²¹⁴<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2023/06/20/ao-condenar-ustra-judiciario-pode-reparar-a-historia.htm>

²¹⁵ Arguição de preceito fundamental 153 (ADPF 153).

que a Lei de Anistia brasileira, quando redigida, fora elaborada com redação obscura, de modo que, valendo-se de uma interpretação abrangente a respeito do disposto no § 1º do Art. 1º da lei, teriam sido abrangidos pela regra tanto aqueles que eram considerados opositores do regime civil-militar quanto aqueles que haviam cometido crimes em nome do Estado autoritário; 2) que, diante da controvérsia sobre a abrangência da lei, o STF devia avaliar o caso esclarecendo o alcance da regra, interpretando-a de acordo com preceitos e princípios previstos na Constituição Federal.

Em outras palavras, requeriam que a de forma que a anistia concedida aos autores dos chamados crimes políticos e conexos não se estendesse a agentes públicos acusados de crimes comuns como estupro, desaparecimento forçado e homicídio (Mezarobba, 2010, p.17).

No final de 2010, a ADPF foi julgada. O relator do caso, o ministro Eros Grau, alegou que não caberia ao Poder Judiciário rever o acordo político que resultou na anistia (Mezarobba, 2010, p.17). De acordo com a análise de Gallo (2017, p.90), o voto de Grau foi baseado em um método de análise que observava o contexto histórico a fim de compreender o significado e o objetivo da anistia na época da transição, quando foi aprovada. A luz desse tempo, a anistia recíproca, segundo o Ministro, tem respaldo:

há quem se oponha ao fato de a migração da ditadura para a democracia política ter sido uma transição conciliada, suave em razão de certos compromissos. Isso porque foram todos absolvidos, uns absolvendo-se a si mesmos. Ocorre que os subversivos a obtiveram, a anistia, à custa dessa amplitude. Era ceder e sobreviver ou não ceder e continuar a viver em angústia (em alguns casos, nem mesmo viver). Quando se deseja negar o acordo político que efetivamente existiu resultam fustigados os que se manifestaram politicamente em nome dos subversivos (Brasil, 2010, p. 37).

Seis ministros acompanharam seu voto²¹⁶; outros dois se posicionaram contra tal interpretação²¹⁷. A decisão foi duramente criticada por organizações de Direitos Humanos, dentro e fora do país.

Outra iniciativa de contestação da lei de anistia, agora em âmbito internacional, ocorreu em março de 2009. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos, apresentou demanda contra o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso referente à Guerrilha do Araguaia. Desde a ditadura, parentes das vítimas reclamavam acesso aos registros da repressão contra o movimento. Em 1982, vários familiares ingressaram na Justiça com uma ação de responsabilidade contra o

²¹⁶ Marco Aurélio, Celso de Mello, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Ellen Gracie

²¹⁷ Ricardo Lewandowsky e Ayres Brito.

Estado brasileiro, para que o Estado esclarecesse as circunstâncias em que se deram as mortes desses opositores do regime e localizados seus restos mortais. Findados os recursos na esfera doméstica, em 2001 familiares decidiram recorrer à CIDH, para onde encaminharam petição. Na demanda, a comissão solicitava à corte que determinasse a responsabilidade internacional do Estado brasileiro.

No dia 14 de dezembro de 2010 a Corte tornou pública a sentença sobre o caso (Gomes Lund e outros versus o Brasil), declarando o país responsável pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas, ocorrido entre 1972 e 1974, na região do rio Araguaia. Com base no Direito Internacional e em sua própria jurisprudência, a Corte concluiu que as disposições da Lei da Anistia que impediriam a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana (Pacto de San Jose da Costa Rica) do qual o Brasil é signatário. Logo, a lei carece de efeitos jurídicos, não podendo continuar representando um obstáculo para a investigação dos fatos, nem para a identificação e punição dos responsáveis.

A sentença reconheceu as iniciativas e medidas na dimensão da reparação que o Brasil tinha implementado, contudo, determinou, entre outras coisas, que o Estado revelasse a verdade acerca dos crimes, e investigasse penalmente os fatos (Mezarobba, 2010, p.18).

O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente Sentença. O Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 261 a 263 da presente Sentença.

A incompletude do processo de acerto de contas do Estado brasileiro, com as vítimas da ditadura militar, também diz respeito ao dever de revelar a verdade, só recentemente contemplado de maneira mais substantiva, ainda que não plenamente na visão de Mezarobba (2010, p.18).

Durante mais de duas décadas, o principal esforço nesse sentido foi a iniciativa de catalogação Brasil Nunca Mais, levado a termo por um grupo de defensores de direitos humanos, com o apoio de líderes da Igreja Católica. Embora importante, a iniciativa não era oficial.

Desde meados de 2007, com a publicação do livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade* pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a pauta acerca do conhecimento e responsabilização dos crimes da Ditadura volta a tomar conta do noticiário e da opinião pública brasileira. O livro traçou de forma sistematizada seus 12 anos de atuação e quase 400 casos reconhecidos de mortes e desaparecidos praticados pela ditadura (Abrão; Torelly, 2012, p.368). Mezarroba (2010, p.19) considera a obra o

primeiro documento oficial do Estado brasileiro a atribuir a integrantes das forças de segurança crimes como tortura, estupro, esquartejamento, decapitação, ocultação de cadáveres e assassinato de opositores do regime militar que já estavam presos e, portanto, impossibilitados de reagir. [...] consta da obra que ao término dos trabalhos da comissão foram derrubadas as versões oficiais indicando que as vítimas haviam sido mortas durante tentativas de fuga, tiroteios, ou que teriam cometido suicídio. As investigações realizadas conseguiram demonstrar que a maioria absoluta dos opositores foi presa, torturada e executada.

O livro coloca como premente a necessidade de oitivas formais pelos comandos superiores com os militares, especialmente aqueles que participaram diretamente das operações de repressão, a fim de decifrar mistérios e contradições, “permitindo um trabalho eficaz de localização dos restos mortais.” (BRASIL, 2007, p. 235).

Logo, podemos apontar, de partida, que uma das principais expectativas que fomentaram a criação da comissão nacional da verdade foi a de, finalmente, coagir os militares a falar e revelar a verdade – juntamente com o fornecimento dos arquivos sob sua tutela. Mas uma série de acontecimentos ainda trilhariam o caminho da CNV.

Em maio de 2009, reconhecendo sua obrigação de revelar a verdade à sociedade brasileira, o governo federal lançou o portal *Memórias Reveladas*, denominação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985), implantado com o objetivo de tornar disponíveis informações sobre a história política recente do país, agrupadas em uma rede nacional sob a administração do Arquivo Nacional, instituição subordinada à Casa Civil, da Presidência da República (Mezarroba, 2010, p.20).

Como citado, em 18 de novembro de 2010 o Brasil foi condenado pela corte interamericana de direitos humanos

5.3.1. A criação da CNV

A Comissão Nacional da Verdade foi criada após a aprovação da Lei 12528/2011, sendo estabelecida em maio do ano seguinte. A lei estabeleceu o órgão com a finalidade de “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à Verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (Brasil, 2011)²¹⁸. O referido período era de 1946 a 1988. Junto dela, foi também aprovada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12. 527/2011), que estabelece novas classificações aos documentos oficiais sigilosos e prazos para torná-los públicos.

A Comissão, de acordo com a Lei, tinha a atribuição de

promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade; IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995 (Brasil, 2011)

Concebida como um mecanismo de direitos humanos do presente com a função de definir quais as lições do passado trilham um futuro de não recorrência dos mesmos erros (Furtado, 2019, p.144), a comissão foi criada no legislativo e aprovada no Congresso inclusive com massivo apoio da oposição (Victor, 2022, p.91).

A comissão com sede em Brasília foi criada no âmbito da Casa Civil da Presidência o que quer dizer que esse era o órgão diretamente responsável por dar “o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário ao desenvolvimento das atividades da Comissão Nacional da Verdade” (Brasil, 2011, art. 10).

Contou originalmente com 7 membros “designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos”²¹⁹.

²¹⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12528.htm

²¹⁹ Inicialmente também contou com 14 assessores técnicos. Ao final, o relatório final listou 245 membros, incluindo assessores técnicos investigadores e peritos independentes

Os antecedentes de sua criação ocorrem ainda durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-metalúrgico e político de grande projeção do Partido dos Trabalhadores (PT), que já havia sido preso durante a Ditadura. Com um perfil conciliador e tendo sucedido FHC com quem as Forças Armadas no geral tinha desenvolvido uma relação queixosa, Lula logrou prestígio entre os militares pela atenção dada a pasta e para as questões de defesa no geral, no rescaldo da boa fase econômica, que possibilitou a compra de material e o empreendimento de vários projetos na área de defesa.

Um dos principais alinhamentos entre Lula e as Forças Armadas, particularmente, o Exército, foi o lançamento de uma missão da ONU liderada por militares brasileiros, a MINUSTAH. A operação levou mais tempo que o planejado e durou de 2004 a 2017, uma vez que após a relativa estabilização do país conflagrado por disputas políticas, um terremoto devastou o país, levando a uma crise humanitária que demandou a extensão da operação (Victor, 2022, p.78). Por um lado, o governo Lula e aqueles que engendraram sua política externa, como o chanceler Celso Amorim, viram um saldo positivo da empreitada pelo dito “aumento da projeção global do Brasil” (Victor, 2022, p.79). Da perspectiva dos militares, o Haiti também saiu vantajoso: foi um período de treinamento, intercâmbio com forças estrangeiras, boa remuneração e aquisição de equipamentos (Victor, 2022, p.78).

Esse íterim amistoso duraria até mais ou menos o final do governo Lula, principalmente, segundo Victor (2022, p.85) com a chegada de Nelson Jobim a pasta da Defesa. Contudo, com o início das discussões sobre a instauração de uma comissão da verdade, as relações entre o governo e os militares muda de figura.

Como anteriormente mencionado, em 2007, tem-se o lançamento do livro *Direito à memória e à verdade* que reuniu o trabalho da Comissão de Mortos e Desaparecidos. Esse evento não inflamaria os militares, com o próprio Jobim discursando no evento de lançamento do livro que não teria indivíduo que pudesse reagir [ao conteúdo do livro] e que, caso houvesse, teria resposta (Victor, 2022, p.88).

Contudo, em 2009, com o lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos-3 (PNDH), inicia-se um período de intensas querelas entre políticos e grupos de Direitos Humanos (Hollanda; Israel, 2019, p.5). Isso se deu principalmente entre as organizações de familiares de mortos e desaparecidos,

favoráveis ao enfrentamento da Lei de Anistia como baluarte do processo de justiça brasileiro e militares – e políticos que os apoiavam – que corroboravam a ideia de que o enfrentamento da Lei de Anistia era uma ação revanchista.

O Plano, elaborado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos presidida por Paulo Vannuchi, ex-guerrilheiro da Ação Libertadora Nacional (ALN) e ex-prespo político, entre outras pautas sensíveis, conclamava “respostas à violação de direitos humanos ocorrida na ditadura, com a criação de uma Comissão Nacional da Verdade” e o exame das violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política”. Para os militares, o teor do plano era revanchista, ao não prever a investigação dos ex-integrantes da luta armada (“o outro lado”) (Victor, 2022, p.88).

A redação do PNDH-3 permaneceu como um impasse até maio de 2010, quando uma nova versão foi publicada cedendo a algumas demandas dos militares (Hollanda; Israel, 2019, p.5), como a exclusão de expressões como “repressão política”, “perseguidos políticos” e a proibição de nomear logradouros e prédios públicos com nomes de figuras da Ditadura, bem como trocar os nomes dos lugares por esses (Victor, 2022, p.89).

Alguns eventos já mencionados fazem parte desses antecedentes que influenciaram a criação da CNV²²⁰. Foi em abril de 2010 o julgamento da ADPF da OAB em favor da reinterpretação da Lei de Anistia pelo STF que, por sua vez, a rejeitou, argumentando entre outros pontos, que não era atribuição do judiciário, mas sim, do Parlamento (Victor, 2022, p.90). Quanto ao Parlamento, em 2011, esse rejeitou um projeto de lei que versava sobre a revisão da anistia da deputada Luiza Erundina²²¹ (Victor, 2022, p.90). Em um dos trechos, o documento diz o seguinte:

Na Justificativa, a ilustre autora argumenta que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 153, de 29 de abril de 2010, não encerrou o debate levantado em torno do âmbito da anistia declarada pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Nesse acórdão, o tribunal teria dado à expressão “crimes conexos”, empregada no caput e no § 1º do art. 1º daquele diploma legal, “um sentido claramente oposto ao entendimento técnico tradicional da doutrina e da jurisprudência, tanto no Brasil quanto no estrangeiro”. Esse entendimento violaria o preceito constitucional fundamental do art. 5º, XLIII, assim como o sistema

²²⁰ Para saber mais sobre esses antecedentes e suas respectivas relevâncias, ver Albuquerque, M.A.V. O processo político de criação de uma Comissão da Verdade: o caso brasileiro. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2018.

²²¹https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908414&filename=Tramitacao-PL%20573/2011#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Consideram%2Dse%20conexos,seq%C3%BCestro%20e%20atentado%20pes%2D%20soal.

internacional de direitos humanos. Lembra, ainda, que “nenhuma lei anterior à promulgação de uma nova Constituição permanece em vigor quando infrinja algum de seus dispositivos fundamentais”. Em seguida cita trechos de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, prolatada em 24 de novembro de 2010, cujos “Pontos Resolutivos” e “Reparações” estariam fundamentando a proposição

É interessante perceber que os termos do debate sobre o acerto de contas com o passado, a luz do texto do projeto, segue sendo acerca da amplitude da anistia. Mas ao longo do tempo, aqui estamos falando de 2011, a proclamação de entendimentos técnicos e jurisprudência, bem como o entendimento do próprio direito interno e do direito internacional – no nome da Corte Interamericana – passa a ser recorrente. Não haveriam mais saídas para determinada interpretação do art. 1 da Lei de Anistia sobre os crimes conexos.

A respeito da Corte Interamericana, a condenação do país em 2010 no caso Gomes Lund, foi bastante comemorada pelos atores que seguiam pressionando o Estado brasileiro a pela reinterpretação dos “crimes conexos”. É importante sublinhar que, de acordo com o Relatório de Mérito nº 91/08, o Brasil já sabia que havia violado Direitos Humanos estabelecidos na Convenção e na Declaração Americana desde 21 de novembro de 2008, quando recebeu a notificação da Comissão. Junto ao relatório, foram encaminhadas recomendações que deveriam ser acatadas pelo Estado dentro do prazo de dois meses, o que não foi feito.

Na demanda apresentada, a Comissão alega a responsabilidade do Brasil pela detenção arbitrária, tortura e o desaparecimento forçado de 70 pessoas durante as atividades do Exército brasileiro que tinham como objetivo acabar com a Guerrilha do Araguaia no período de 1972 a 1975, época da Ditadura Militar no Brasil (CIDH, 2013).

O órgão expôs, também, com base na Lei 6.683/1979, que o Brasil não teria cumprido a sua obrigação de investigar com o objetivo de julgar e punir as pessoas responsáveis pelos desaparecimentos forçados. Por fim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou ao Tribunal a declaração de “[...] que o Estado é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 7 (direito à liberdade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de pensamento e expressão) e 25 (proteção judicial), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da mesma Convenção, determinando ao Estado a adoção de determinadas medidas de reparação” (CIDH, 2013).

Contudo, o Brasil afirmou que o costume internacional não poderia criar um tipo penal, que tivesse incidência retroativa, pois este deveria ter sido instituído no momento dos fatos, entre 1972 e 1974, ou antes, do ocorrido. Afirmou também que a internacionalização da tipificação de Crime contra a Humanidade só ocorreu em 1998, com o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (CIDH, 2013).

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos o delito de desaparecimento forçado é uma violação múltipla de vários direitos garantidos pela Convenção Americana, uma vez que os efeitos produzidos pelo crime irão violar, conseqüentemente, outros direitos inerentes ao homem. o ato de desaparecimento e sua execução se iniciam com a privação da liberdade da pessoa e a subsequente falta de informação sobre seu destino, e permanece enquanto não se conheça o paradeiro da pessoa desaparecida e se determine com certeza sua identidade.” (CIDH, 2013).

Baseados na definição do crime de desaparecimento forçado como crime de lesa-humanidade, com o Brasil tendo preenchido dos os requisitos que constituem esse tipo penal, o Brasil foi condenado pela Corte IDH pelo crime de desaparecimento forçado de pessoas e pela violação dos direitos de reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, relacionados com a obrigação de respeitar os direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 62 pessoas desaparecidas (CIDH, 2013).

Essa condenação ocorre nos primeiros meses do primeiro mandato de Dilma Roussef. A sucessora de Lula, vence as eleições em outubro de 2010 e apesar de algumas continuidades – a campanha de Dilma foi construída de perto por Lula - , a relação com as Forças Armadas não era a mesma que no governo anterior. Logo o ministro da defesa que havia costurado as demandas das Forças Armadas junto a Lula para a futura consecução de uma comissão da verdade, se demitiu. Pouco depois ocorre a aprovação da Lei de criação da CNV, instalada em 2012 (Victor, 2022, p.91).

O texto da lei, contudo, seguiu desagradando familiares e militantes dos Direitos Humanos, uma vez que traz, de maneira explícita, que não haveria, através de seu trabalho, a possibilidade de punição pois se respeitaria a Lei de Anistia:

Art. 6º Observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos, especialmente com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia, criada

pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, criada pela Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995.

Último coordenador da CNV e responsável pela entrega do Relatório Final do órgão, Pedro Dallari pondera as queixas tanto dos setores de Direitos Humanos quanto dos militares. Dallari sublinha a importância do relatório ter nominado os autores, incomodando sobremaneira os militares. Ele ressalta: “E por que faz isso? Porque a lei mandou” (Victor, 2022, p.94). Dallari prossegue: “tem setores que queriam o Tribunal de Nuremberg. Mas a comissão não tinha mandato para isso” (Victor, 2022, p.94). Por outro lado, o ex-coordenador ressalta que os militares acham que a Comissão exorbitou (Victor, 2022, p.94).

Entre tantos apontamentos, os militares questionavam a composição da comissão da verdade, colocando-a como uma comissão de ativistas. A ação deflagrada disso foi a Resolução nº 2 de 20 de agosto de 2012, que tirava o caráter de imprecisão a respeito de se a comissão iria investigar os crimes cometidos pela luta armada:

Art. 1º À Comissão Nacional da Verdade cabe examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado. Art. 2º Não cabe à Comissão Nacional da Verdade o reexame de decisões fundadas na Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002, ou na Lei no 9.140, de 04 de dezembro de 1995.²²² (Brasil, 2012).

Além das já destacadas, a Lei de criação da CNV previa a produção de um relatório que esmiuçasse tanto o trabalho desenvolvido ao longo dos seus 2 anos de funcionamento previstos, como recomendasse medidas e políticas públicas de prevenção de violações e promoção dos Direitos Humanos a fim de fomentar a não repetição.

O Relatório foi dividido em 3 volumes. O primeiro inclui as atividades da CNV, as graves violações de direitos humanos, conclusões e recomendações. (Site CNV). É nesta parte que o Relatório dedica um capítulo exclusivamente a autoria das graves violações de direitos humanos, nominando mais de 300 agentes públicos e pessoas a serviço do Estado (Site CNV). O Volume I também traz as

²²² http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/resolucao_2_CNV_200812-2.pdf

recomendações ao Estado brasileiro. As 29 recomendações²²³ e sua categorização e explicação de acordo com a CNV estão dispostas no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Recomendações da CNV

Recomendação	Tipo
[1] Reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar (1964 a 1985).	Medidas institucionais
[2] 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 da Lei no 6.683 e em outras disposições constitucionais e legais.	Medidas institucionais
[3] Proposição, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos autores de atos que geraram a condenação do Estado em decorrência da prática de graves violações de direitos humanos.	Medidas institucionais
[4] Proibição da realização de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964	Medidas institucionais
[5] Reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação contínua nas Forças Armadas e na área de segurança pública, de modo a valorizar o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos	Medidas institucionais
[6] Modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para promoção da democracia e dos direitos humanos	Medidas institucionais
[7] Retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos	Medidas institucionais
[8] Retificação de informações na Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg) e, de forma geral, nos registros públicos	Medidas institucionais

²²³ Para chegar às 29 recomendações, a CNV consultou órgãos públicos, entidades da sociedade e cidadãos, que encaminharam sugestões por meio de formulário que ficou disponibilizado no site da CNV entre agosto e setembro de 2014 reunindo o total de 399 propostas de recomendações (Cap. 18 Relatório Final, p.964).

[9] Criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura	Medidas institucionais
[10] Desvinculação dos institutos médicos legais, bem como dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança pública e das polícias civis	Medidas institucionais
[11] Fortalecimento das Defensorias Públicas	Medidas institucionais
[12] Dignificação do sistema prisional e do tratamento dado ao preso	Medidas institucionais
[13] Instituição legal de ouvidorias externas no sistema penitenciário e nos órgãos a ele relacionados	Medidas institucionais
[14] Fortalecimento de Conselhos da Comunidade para acompanhamento dos estabelecimentos penais	Medidas institucionais
[15] Garantia de atendimento médico e psicossocial permanente às vítimas de graves violações de direitos humanos	Medidas institucionais
[16] Promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação	Medidas institucionais
[17] Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos	Medidas institucionais
[18] Revogação da Lei de Segurança Nacional	Reformas constitucionais e legais
[19] Aperfeiçoamento da legislação brasileira para tipificação das figuras penais correspondentes aos crimes contra a humanidade e ao crime de desaparecimento forçado	Reformas constitucionais e legais
[20] Desmilitarização das polícias militares estaduais	Reformas constitucionais e legais
[21] Extinção da Justiça Militar estadual	Reformas constitucionais e legais
[22] Exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal	Reformas constitucionais e legais
[23] Supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades	Reformas constitucionais e legais
[24] Alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão	Reformas constitucionais e legais
[25] Introdução da audiência de custódia, para prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal	Reformas constitucionais e legais
[26] Estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV	Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV
[27] Prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos	Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV
[28] Preservação da memória das graves violações de direitos humanos	Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV

[29] Prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar	Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV
---	--

Fonte: Elaboração própria baseada no Relatório Final da CNV

Além da responsabilidade que pode e deve recair individualmente sobre os agentes públicos que atuaram com conduta ilícita ou deram causa a ela, é imperativo o reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas por esse quadro terrível. Se é certo que, em função de questionamento da CNV, as Forças Armadas expressaram a ausência de discordância com a posição já assumida pelo Estado brasileiro diante desse quadro de graves violações de direitos humanos – posição que, além do reconhecimento da responsabilidade estatal, resultou no pagamento de reparações –, é também verdadeiro que, dado o protagonismo da estrutura militar, a postura de simplesmente “não negar” a ocorrência desse quadro fático revela-se absolutamente insuficiente. Impõe-se o reconhecimento, de modo claro e direto, como elemento essencial à reconciliação nacional e para que essa história não se repita.

O segundo, reúne um conjunto de nove textos produzidos sob a responsabilidade individual de alguns membros da CNV. São fruto das atividades desenvolvidas em grupos de trabalho constituídos no âmbito da Comissão, os quais integravam vítimas, familiares, pesquisadores e interessados nos temas investigados pelos GTs. Neste sentido, o relatório trata de graves violações de Direitos Humanos em segmentos, grupos ou movimentos sociais, expondo como militares, trabalhadores organizados, camponeses, igrejas cristãs, indígenas, homossexuais e a universidade foram afetados e como resistiram à Ditadura. (Site CNV)

O terceiro volume, dedicado às vítimas, os 434 mortos e desaparecidos políticos têm reveladas sua vida e as circunstâncias de sua morte. As biografias informam também sobre o andamento dos procedimentos de investigação.

Com o relatório publicado em 10 de dezembro de 2014, os ânimos por parte dos militares se inflamaram ainda mais. Sérgio Etchegoyen, militar cujo pai foi citado no relatório da CNV, relativo à Resolução nº2, a chama de “facada nas costas” e reclama que:

Quando a Dilma vem com uma solução que ia ser a resposta que ela queria e a gente já sabia que era, da linha em que tudo ia correr, isso foi uma facada nas costas. A

percepção que todo mundo tinha [entre os militares] era de que aquilo era uma coisa parcial, era sentar o Exército²²⁴ na cadeirinha do Roda Viva²²⁵ e pau nele.

Para Pedro Dallari (2016), não se precisaria nem mesmo de uma resolução publicada em Diário Oficial para a ação de investigar apenas um lado ser legítima:

Primeiro, porque a Lei fala em ‘graves violações de Direitos Humanos’, e tecnicamente violações de Direitos Humanos é ato do Estado – isso no mundo inteiro. Segundo, os atos praticados pelos grupos que se opunham aos governos militares já haviam sido muito investigados, com uma quantidade enorme de IPMs (Inquéritos Policiais Militares) e de processos na Justiça Militar, que funcionou de uma maneira intensa e extensa no período. Milhares de pessoas foram julgadas, condenadas e cumpriram pena.

Embora já tivesse sido provado que milhares de militantes da luta armada tenham sido julgados – e torturados – pela justiça militar, através da iniciativa Brasil Nunca Mais principalmente, essa iniciativa mesmo tendo sido convertida em *best-seller*, não incomodou tanto os militares como o relatório da Comissão da Verdade. Parece ser mais difícil contrarrestar resultados de investigações contidas em um relatório oficial de Estado ou tentar desqualificá-lo como “revanchista”, na medida em que não é uma iniciativa civil/ de um grupo de indivíduos – ainda que tenha sido fruto de muita mobilização por parte de determinados movimentos.

Diante das descobertas e esclarecimentos e da nomeação de vítimas e perpetradores, restou a expectativa de um pedido de desculpas formal vindo das Forças Armadas. Diante de uma resposta branda em termos de acerto de contas, ao longo do trabalho da comissão esperou-se uma “solução intermediária” para as famílias. Com a entrega do relatório final isso não aconteceu.

Celso Amorim foi o ministro que sucedeu a Nelson Jobim. O encargo da negociação de um pedido de desculpas ficou para ele, que ficou a frente da parta ao longo dos pouco mais de 2 anos da comissão. Amorim conta em entrevista que “intermediar a elaboração do relatório final da Comissão da Verdade foi a parte mais ‘demandante’ de seu período à frente do Ministério da Defesa” (Carneiro, BBCBrasil, 2015). Mas, para ele, há de se reconhecer “o fato de as Forças Armadas terem “deixado de negar” as violações do passado”. Nas palavras do ex-ministro da defesa:

²²⁴ Comentar/sugerir trabalho sobre a sobressalência do Exército em relação às outras forças

²²⁵ O Roda-viva é um famoso programa de entrevistas da tv brasileira há 35 anos no ar. As sabatinas são feitas em um cenário onde o entrevistado fica no centro de uma roda formada por jornalistas e formadores de opinião. O programa está disponível também no youtube: <https://www.youtube.com/rodaviva>.

Espero que se possa ir mais longe, mas acho que nós chegamos, na época, até o ponto que era possível, que era eles não negarem. Isso é um avanço. Tanto que deu manchete em diversos jornais – 'Militares admitem que houve violações'. Não sei se admitiram alegremente, ou a contragosto, mas admitiram. E isso ocorreu quando a CNV perguntou diretamente – 'Houve violações? Sim ou não? Digam.'. Então o que eles fizeram? Basicamente, com pequenas variações de linguagem, disseram 'nós não podemos confirmar' – porque sempre diziam que não havia documentos; 'mas nós não podemos negar'. Eu acho que isso é um passo". É como na psicanálise. O primeiro passo é não negar a existência do problema. Resolver o problema já é outra questão.

O relatório final da CNV, contudo, comenta a insuficiência dessa “não negação” para o quadro de acerto de contas do Brasil:

Além da responsabilidade que pode e deve recair individualmente sobre os agentes públicos que atuaram com conduta ilícita ou deram causa a ela, é imperativo o reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas por esse quadro terrível. Se é certo que, em função de questionamento da CNV, as Forças Armadas expressaram a ausência de discordância com a posição já assumida pelo Estado brasileiro diante desse quadro de graves violações de direitos humanos – posição que, além do reconhecimento da responsabilidade estatal, resultou no pagamento de reparações –, é também verdadeiro que, dado o protagonismo da estrutura militar, a postura de simplesmente “não negar” a ocorrência desse quadro fático revela-se absolutamente insuficiente. Impõe-se o reconhecimento, de modo claro e direto, como elemento essencial à reconciliação nacional e para que essa história não se repita

O reconhecimento “claro e direto” não apareceu no horizonte do processo de justiça de transição brasileiro. Amorim que classifica o fim dos trabalhos da CNV como “última etapa do processo de transição brasileiro”, assume que “há uma postura um pouco defensiva que se formou nas Forças Armadas em relação ao período [da Ditadura], e que de fato mexia com, digamos assim, o ethos deles”.

Assim, a demanda por um pedido de desculpas ou assunção de uma responsabilidade institucional seguiu sendo apontada pelos militares como um pleito de “pessoas ou grupos de esquerda” ([Villas-Bôas] Victor, 2022, p.95) ou, ainda, um pedido que “nunca foi sincero” mas sim “uma jogada política inteligente, para que o assunto nunca encerrasse” ([Etchegoyen] Victor, 2022, p.95). Segundo Villas-Boas [quem é a figura], o Brasil estava seguindo os passos do que ocorreu na Argentina e no Chile, lugares que, segundo ele, estudavam [as Forças armadas] “detalhadamente os processos em andamento” e deles extraíam as seguintes conclusões ([Villas-Boas em Celso Castro, Conversa com o Comandante], (Victor, 2022, p. 95):

A sequência dos eventos no Brasil estava repetindo o que se cumpriu naqueles países, desde as indenizações até a revisão da Lei da Anistia, passando pela Comissão da Verdade. Em um e outro, houve comandantes que apresentaram pedidos de desculpas, no pressuposto de que com essa atitude estariam colocando um ponto final nos processos. Pelo

contrário: esses pedidos foram considerados confissão de culpa, motivando a intensificação dos procedimentos de investigação. Internamente, nos respectivos exércitos [de Argentina e Chile] isso afetou seriamente a autoestima institucional. Na Argentina, adotaram um critério por eles designado como ‘portadores orturaido’, segundo o qual os militares descendentes de alguém condenado por participação na repressão têm suas carreiras abreviadas, impedindo-os de exercer funções relevantes”

Basicamente do que se queixa o general é um mecanismo similar a outro mecanismo de justiça de transição, as reformas administrativas ou medidas de banimento (*vetting*) que, ao que indica sua fala, fez parte da reestruturação das próprias Forças Armadas argentinas.

As queixas das Forças Armadas e a sua revolta com as ações do governo - vocalizada por alguns militares muito influentes – deflagradas pela Comissão da Verdade foram ganhando eco de tal forma que manifestações de militares da ativa passaram a ser comuns.

A entrega do relatório final da comissão em dezembro de 2014, coincide com a crise do próprio governo Dilma Rousseff que em pouco mais de [tempo] sofre um *impeachment* bastante contestado, tanto entre parlamentares quanto entre a sociedade. mas que foi levado a frente dada a conjuntura de altos níveis de rejeição e crise econômica e o verniz de legalidade dado ao processo.

A votação que no congresso decidiu por 367 votos a 137 (além de sete abstenções e duas ausências) pelo impeachment de Dilma Rouseff foi marcada por manifestações que não só destoavam e desafiavam o trabalho concluído recentemente pela CNV, mas a memória construída e prevalecente até então por parte dos esforços de políticas públicas como a CEMDP e a CA.

Os discursos dos deputados foram marcados pela evocação de Deus e a dedicação dos votos a familiares, principalmente filhos, esposas e netos (Reis, 2016). Mas é de particular interesse dessa tese chamar atenção para como o tema da ditadura militar foi evocado nesse momento político crucial e de crise aguda. Pesquisando a partir da palavra-chave “ditadura”, “militar” e “comunismo” chegamos a alguns discursos que valem aqui serem pontuados²²⁶.

Jair Bolsonaro (Bloco/PSC-RJ), na época, deputado federal pelo Rio de Janeiro, comparou 2016 à 1964, em alusão ao golpe que destituiu do poder o ex-presidente João Goulart, de orientação ideológica de esquerda: “perderam em 1964.

²²⁶Para a íntegra da sessão ver: https://estaticog1.globo.com/2016/04/18/EV1704161400.pdf?_ga=2.188185120.965678773.1704711310-3053170111.1635621123.

Perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve...”. Também protestou “Contra o comunismo, pela [nossa] liberdade, contra a Folha de S.Paulo”. Chama atenção, contudo, uma homenagem em particular, a “a memória do Cel. Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff! [...]”. Como já mencionado na página 180, Ustra é um torturador condenado pela justiça mas que nunca cumpriu pena.

Takayama (Bloco/PSC-PR), condenou o que chamou de “imposição desse partido de esquerda” e acusou a esquerda de querer “transformar este Brasil numa ditadura de esquerda”.

Rogério Marinho (PSDB-RN) em seu voto acusou o PT, partido da ex-presidenta Dilma, de “aparelhar o nosso País” e de “se utilizar da política externa nacional para financiar ditaduras bolivarianas sanguinárias com recursos do País”. O termo “bolivarianismo” é bastante utilizado pela oposição ao PT e outros partidos de orientação de esquerda no Brasil, para designar movimentos e governos autoritários de esquerda ou “ditaduras comunistas”. Contudo, a origem do termo se refere aos movimentos de independência de países como a Colômbia, Bolívia, Venezuela e Equador, liderados por Simón Bolívar. Uma interpretação mais recente do termo contra aqueles que se utilizam da educação para doutrinar e assediar as nossas crianças, por melhores dias para o nosso País, livre dessa quadrilha que se entranhou em nosso seio, com todo o coração voto “sim”.

Representantes da base do governo em 2016, por outro lado, homenagearam grupos, movimentos sociais e vítimas da Ditadura Militar em seus votos contra o impeachment. Em particular, Maria Do Rosário (PT-RS) e Décio Lima (PT-SC) mencionaram políticos cassados e mortos pela Ditadura, respectivamente, Rubens Paiva e Paulo Wright.

Embora a votação do impeachment passe uma ideia de fracasso ou, pelo menos, insuficiência do trabalho da CNV, desde as primeiras movimentações em torno do estabelecimento desse órgão, gerou-se um movimento de interiorização da verdade, que mimetizou o formato das comissões da verdade nacionais e capilarizou os objetivos desses órgãos para contextos ainda mais específicos. Esses contextos, não se pode perder de vista, faziam parte de um mesmo quadro mais amplo de violações.

5.3.2 O fenômeno do “comissionismo”²²⁷ no Brasil

O Brasil no rescaldo da criação da CNV, em 2011, viu a proliferação acelerada de várias instâncias similares que, com pequenas alterações, denominaram-se “comissões da verdade” e, em 2014, já contavam com mais de uma centena²²⁸.

Podemos dizer que “a CNV foi uma espécie de marco zero do comissionismo” (Hollanda; Israel, 2019, p.4). Contudo, essas novas comissões não estavam vinculadas ao Executivo Federal e não se propunham a estabelecer um regime de verdade em âmbito nacional, mas reivindicavam sua verdade como parte dessa verdade nacional, cujo trabalho da CNV representava.

As comissões subnacionais da verdade (CsubV) foram criadas tanto dentro do domínio estatal, por decretos, leis e resoluções de governos e legislativos estaduais e municipais – como a Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”, do estado de São Paulo²²⁹ - e, fora desse domínio, por sindicatos, universidades e associações profissionais – como a Comissão da Verdade e Memória Anísio Teixeira instaurada pela Universidade de Brasília²³⁰. (Holanda, 2018, p. 3; Paixão; Guimarães, 2018, p.75).

As comissões subnacionais não estavam subordinadas de maneira alguma a CNV e não tinham seus trabalhos acompanhados por ela, constituindo um fenômeno quase orgânico entre 2012 e 2016. Segundo estudo de Holanda (2018, p.5), no máximo, “as comissões estabeleceram entre si articulações frouxas, em geral associadas a relações pessoais de afinidade e militância”.

O fenômeno das comissões subnacionais da verdade no Brasil acaba agregando aspectos *sui genesis* ao processo de justiça de transição brasileiro, uma

²²⁷ Termo cunhado pela cientista política Cristina Buarque de Holanda (2018) para se referir a eclosão de várias comissões da verdade pelo país vinculadas ou não instancias governamentais.

²²⁸ Para uma compilação das comissões subnacionais ver Apêndice 2 em Schneider (2018, pp. 177-179).

²²⁹ Criada pela resolução n° 879, de 10/02/2012: cria, no âmbito da Alesp, a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo para colaborar com a Comissão Nacional da Verdade, criada pela Lei n° 12.528, de 2011, na apuração de graves violações dos Direitos Humanos praticadas por agentes públicos estaduais, durante o período fixado no artigo 8° do ADCT, da Constituição Federal, de 1964 até 1982, no território do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2012/resolucao.alesp-879-10.02.2012.html>

²³⁰ ‘Resolução da Reitoria n. 0085/2012’, issued 10 August 2012, http://www.comissaoverdade.unb.br/images/docs/rr_85_2012.pdf.

vez que, em geral, as CVs são sempre e unicamente atreladas ao escopo nacional²³¹ (Hollanda; Israel, 2019, p.4)

Assim como a CNV, as CsubV tinham mandato definido nos seus respectivos documentos de instauração. Em geral, com o fim dos trabalhos da CNV, muitas delas também foram entregando seus relatórios finais. Embora com lentes mais específicas sobre a violência do período ditatorial e mais próximas das realidades locais – as comissões subnacionais também estavam comprometidas em lei e demais documentos que as criaram, com o estabelecimento da verdade, engajavam assim, com o trabalho de memória. Mas, o trabalho de memória para o estabelecimento dessa verdade foi empreendido por meio de metodologias de trabalho ligeiramente distintas da CNV, por exemplo, dando mais ênfase aos testemunhos das vítimas. Independentes entre si, estiveram desobrigadas da produção de uma única e coerente narrativa nacional sobre a ditadura (Hollanda; Israel, 2019, p).

As CsubV articularam grupos já historicamente mobilizados pela denúncia da violência da ditadura, principalmente, os sobreviventes de torturas e os familiares de mortos e desaparecidos políticos (Hollanda, 2018, p.13). Esses organismos agregaram, assim, não só indivíduos e grupos de atingidos, mas integraram novas gerações que embora não afetados diretamente, promovem a causa principalmente na chave da articulação da democracia com os direitos humanos e do passado ditatorial com um presente que não acertou as contas com as vítimas.

Enquanto isso, a CNV seguiu a diretriz de configurar-se com verniz de imparcialidade (Hollanda, 2018, p.3). A CNV colocou entre seus comissionados um espectro plural de figuras que não eram nem vítimas nem familiares de vítimas, ou seja, exclusivamente não afetados²³² e isso tinha o propósito explícito de não comprometimento do trabalho.

²³¹ No entanto, Hollanda e Pinheiro (2019, p.4) sublinham que há comissões da verdade eventualmente vinculadas a “sedes regionais e a escritórios centrais”. Para um mapeamento realmente amplo das comissões da verdade pelo mundo ver Stan, 2014 e Hayner, 2011.

²³² Claramente a ideia de afetação por um regime ditatorial e o rol de impactados é largo e pode ter diferentes miradas, mas aqui seguimos a definição de Hollanda (2018) de afetados como a que designa pessoas que foram objeto de violência por agentes do Estado, familiares de pessoas mortas ou desaparecidas e pessoas que tenham sido constrangidas ao exílio ou impedidas de exercer sua vida profissional por determinação do Regime. Ver também Pedretti (2022) sobre a ideia de afetados.

Como comentado no capítulo 4, as comissões da verdade tendem, embora nem sempre sistematicamente, ao princípio da “máxima imparcialidade”, como chama Holanda (2018, p. 4), e a CNV se alinhando ao atendimento dessa norma o acolheu formalmente. Na sua lei de criação lê-se que é vedada a participação daqueles que “não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão”. Além da exclusão de militares e figuras associadas ao exercício ou aos valores políticos da ditadura, a interpretação dessa cláusula significou a composição de um corpo de comissionários não diretamente afetados pelo regime, isto é, pessoas que, não tivessem sido presas, torturadas, constrangidas a esconder-se ou exilar-se em decorrência das ações da Ditadura.

A imparcialidade da composição da CNV, para os militares, contudo, era fajuta. Como ressaltado anteriormente, a nomeação dos comissionários foi marcada por críticas e comparações com a CEMDP, pois essa última contou com um membro das Forças Armadas e, por isso, não “produziu traumas”. Enquanto isso, na CNV, “quem era a pessoa que conhecia ou podia falar pelo outro lado [naquela Comissão]?” (Victor, 2022, p.92).

O discurso de Dilma Rousseff na instalação da CNV endossou essa preocupação: “Escolhi um grupo plural de cidadãos, de cidadãs, de reconhecida sabedoria e competência. Sensatos, ponderados, preocupados com a justiça e o equilíbrio e, acima de tudo, capazes de entender a dimensão do trabalho que vão executar. Trabalho que vão executar – faço questão de dizer – com toda a liberdade, sem qualquer interferência do governo, mas com todo apoio que de necessitarem (Brasil, 2012)²³³.

Já a perspectiva das CsubV era de serem expressamente mais próximas do ponto de vista das vítimas. Estar mais próximo desse ponto de vista seria o equivalente a estar mais próximo da verdade.

Isso não quer dizer que necessariamente os comissionários eram todos afetados. A maioria das comissões eram híbridas e algumas formadas exclusivamente por não afetados²³⁴ (Hollanda, 2018, p.10; 13; ver também

²³³ Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-instalacao-da-comissao-da-verdade-brasilia-df>

²³⁴ De acordo com o levantamento de Holanda (2018), seis das dez comissões estaduais em investigação – a saber: saber: Comissão Estadual da Verdade “Paulo Stuart Wright” (SC),

Hollanda; Israel, 2019). Contudo, diferente dos comissionários da CNV, os comissionários das subcomissões reivindicavam o lugar de representantes e defensores dessa verdade das vítimas – um tipo de mediador entre a memória das vítimas e a verdade que a sociedade precisava saber.

Outra característica importante das comissões da verdade subnacionais foi o teor de enfrentamento da Lei de Anistia. Uma das novidades das Cvs no geral e da CNV em particular, foi dirigir seu esforço investigativo, principalmente ao ser aprovada junto a Lei de Acesso à Informação, para esclarecer estruturas e redes da repressão, compreendendo casos individuais de vitimação à luz de um quadro mais geral de violações do regime (Hollanda, 2018, p.6). Embora isso represente um ponto de inflexão no processo de justiça de transição brasileiro, em termos formais, esse movimento não colidiu com o princípio da anistia, o que significou, por sua vez, que “sua lei de criação mobilizou princípios de direitos humanos e reconciliação perfeitamente acomodados aos termos da anistia” (Hollanda, 2018, p.6).

Já as comissões subnacionais fizeram coro a ideia de ausência de transição no Brasil, “onde o princípio da anistia constitui, nessa perspectiva, uma espécie de ausência fundante da nova democracia” (Hollanda, 2018, p. 5). A não oficialidade possibilita essas comissões ao invés de se submeterem ao estatuto da anistia, a desafiá-lo mais frontalmente e se colocarem, nesse sentido em um papel não só complementar, mas contestador da comissão nacional da verdade.

Nas comissões subnacionais, o paradigma da reconciliação através da anistia era vocalmente questionado, impactando no tipo de verdade – e nas expectativas em torno dela – produzida pelos órgãos. Como diz Hollanda (2018, p.9), “o tema da objetividade extrapolou o momento de formação da CNV, passando a compor seu repertório de justificação e autodescrição”. Conforme seu último coordenador, a CNV teria como objetivo primordial a busca pela “verdade

Comissão Estadual da Verdade do Paraná “Teresa Urban” (PR), Comissão Estadual da Verdade do Rio Grande do Sul (RS), Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (RJ), Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” (SP), Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba (PB), Comissão Estadual da Verdade da Bahia (BA), Comissão Estadual da Memória e Verdade “Dom Helder Câmara” (PE), Comissão Estadual da Verdade do Amapá (AP) - tiveram composição híbrida. Apenas a comissão de Minas Gerais foi composta unicamente por pessoas que foram atingidas de modo direto pela repressão política. As comissões do Acre, do Paraná e do Rio Grande do Sul não tiveram comissionários afetados diretamente pela ditadura, e isso tampouco foi considerado uma questão identitária forte.

factual” – em oposição a “verdade histórica” - que, segundo ele estaria menos suscetível a discordâncias. O trabalho de memória da comissão nacional estaria concentrado, portanto, na “simples descrição”, na “cruza dos fatos”, que seriam em si mesmos “mais fortes” e “falam por si só” (Hollanda, 2018, p. 9)²³⁵. Segundo Dallari, ex-coordenador da CNV, “[E] o relatório, realmente, não tem gordura. Ali, é músculo e osso.” (Dallari, 2016, p.305).

A noção de “verdade histórica”, por sua vez, no entendimento do próprio ex-coordenador, “envolve a construção de uma narrativa explicativa” (Dallari, 2016, p.314).

Se nós começássemos a fazer algo analítico, seria uma análise entre tantos milhares de análises que se pode fazer sobre a história de uma sociedade, de um país, não é verdade? Quer dizer, se um historiador apresenta uma verdade histórica, logo vai surgir outra, de outro historiador, que tem outro prisma. Então, o fato de que nós tenhamos fugido dessa perspectiva, aparentemente restringido o escopo do nosso trabalho, é que fez com que o trabalho fosse mais forte. Então, qualquer que seja a vertente analítica que se tenha sobre a história brasileira, esses fatos poderão ser usados porque eles falam por si. Então com relação a isso estou muito tranquilo.

Em franca colisão com essa perspectiva, foi concebida por exemplo, a Comissão da Verdade da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” (CVRP). Segundo Holanda (2018, p.10) essa comissão levou “o dissenso ao limite”. Vamos recorrer a alguns procedimentos de seu mandato para ilustrar mais detalhadamente traços marcantes do comissionismo.

Ilustrando a total parcialidade assumida pelas CsubV e enfrentamento das negociações políticas que a comissão da verdade refletia, os termos da criação da CVRP opuseram-se frontalmente àqueles da CNV, segundo o comissionário de São Paulo (Hollanda, 2018, p.9):

Você sabe por que a comissão da gente chamava Rubens Paiva? Claro, ele é um personagem paulista maravilhoso, deputado, mas, além do clichê, a Vera [filha de Rubens Paiva] foi pra Brasília [na sessão de instalação da CNV] com um pronunciamento preparado para falar do pai, mas não pôde ler o texto por uma saia justa com os militares. Mas aí ela voltou pra São Paulo e leu o texto aqui na Comissão de São Paulo e o nome do Paiva é um *confronto* a isso [grifo meu].

Segundo dados coletados por Holanda (2018, p.9) o deputado-comissionário refere-se claramente à comissão que criou como uma “comissão de esquerda, uma comissão militante”. Além disso, evitando a perspectiva da verdade à “cruza dos fatos”, a comissão Rubens Paiva coletou depoimentos concebidos enquanto rituais de comoção e sensibilização pública sobre a violência da ditadura,

²³⁵ Trechos retirados de entrevistas feitas pela autora citada

fazendo da verdade além de um instrumento pedagógico e de justiça, um instrumento de “cura”. Ao passo que a CNV promoveu 246 depoimentos públicos ao longo de seu mandato, somente a Comissão Rubens Paiva conduziu 941 (Hollanda, 2018, p.10).

Figura 8: Comissão da Verdade Rubens Paiva ouve depoimentos sobre dois militantes do PCdoB



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Essa comissão em particular contou com o assessoramento de militantes historicamente envolvidos com a pauta dos crimes da ditadura, tornando-os, exatamente por esse motivo, na sua principal face pública. Como pontua Holanda (2018, p.9):

Seu [da CVRP] ponto de partida invertia o da CNV: são justamente os afetados pelo regime, há décadas envolvidos com a busca de informações sobre crimes passados, que teriam maiores possibilidades de produzir uma narrativa sistemática sobre a atuação da ditadura.

Ainda segundo os dados colhidos por Holanda (2018, p.9-10), o comissionário da CVRP comenta sobre os ex-membros da CNV: “[são] grandes advogados, juristas... pessoas maravilhosas, mas que não entendem nada de ditadura” (grifo meu); “esse jeito frankstein da comissão foi um desespero. Investidos de uma relação apenas intelectual com a ditadura, faltava aos comissionários da CNV a autoridade da experiência vivida” (Hollanda, 2018, p.10).

O comissionário da CVRP ressalta também limites da verdade promovida pela CNV afinal, “ela não podia mexer com militar, Itamaraty²³⁶, operação Condor²³⁷”. Uma postura semelhante é identificada pelo comissionário pernambucano (Comissão Estadual da Memória e da Verdade Dom Helder Câmara – CEMVDHC), que colocava a sua comissão como “contra a ‘teoria dos dois demônios’”. A teoria dos dois demônios, vale pontuar, é uma ideia que marca os debates sobre a violência política na Argentina ao longo dos anos 1970 e 1980 e que condena tanto o terrorismo de Estado como o “subversivo”, equivalendo-os²³⁸ (Nino, 2006, p.119).

Outra característica das CsubV é a canalização de seus esforços de trabalho para as realidades locais – outras formas, grupos e setores atingidos pelas políticas da Ditadura Militar que não aparecem ou aparecem de maneira marginal no relatório da CNV.

A Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba (CEVPM-PB) criada por meio do Decreto nº 33.426, de 31 de outubro de 2012, teve por finalidade, por exemplo, buscar por todos os meios de provas, o esclarecimento das graves violações de direitos humanos praticadas por agentes públicos contra qualquer pessoa no território da Paraíba, ou aos paraibanos que se encontravam em outros Estados ou Países, durante o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal (grifo meu) (PARAÍBA, p.43.

O comissionário da Paraíba explicita:

Temos uma produção historiográfica muito forte da experiência do Brasil, mas com pouca visibilidade dos atores que atuavam nos espaços menores do país. A importância das comissões estaduais é dar visibilidade a esses atores que sofreram violações de direitos humanos ou sofreram repressão da ditadura e que tiveram pouca visibilidade. [...] quando eu pego algum arquivo sobre a Paraíba, eu sempre falo que o objetivo não é fazer história estadual, já que se fosse no Sudeste seria história do Brasil.

²³⁶ Beber Castilho (2022) analisa o papel da diplomacia brasileira na legitimação da Ditadura militar brasileira (1964 – 1985) no exterior partindo da hipótese de que a autonomia do Itamaraty, no período da ditadura, se deu pelo conservadorismo inerente às suas estruturas e que houve uma colaboração entre setores do corpo diplomático com o projeto autoritário da ditadura militar. Ver também Beber Castilho (2015).

²³⁷ A Operação Condor designa uma rede repressiva transnacional orquestrada em meados dos anos 1970 entre os países sob regimes autoritários na América do Sul. Ela tem início a partir de ações de cooperação entre forças armadas da região e seus respectivos serviços de inteligência. Ver: Lessa, 2015, p.497. Ver também Lessa, F. The condor trials: transnational repression and human rights in South America, New Haven: Yale University Press, 2022.

²³⁸ Ver também Quinalha (2013)

A respeito dessa comissão em específico, ela jogou luz sobre determinadas perseguições em propriedades privadas na área rural (“granjas do terror”) (Paraíba, 2017, p. 47;307) principalmente aos trabalhadores que se mobilizavam através das ligas camponesas (Paraíba, 2017, p.46; 61; 84; 347)

Figura 9: Comissão Estadual da Verdade ouve depoimentos sobre Ligas Camponesas



Fonte: Governo do Estado da Paraíba

Holanda (Holanda, 2018, p.4) sintetiza que essas comissões mobilizaram de maneira diferente da comissão nacional a categoria “graves violações de Direitos Humanos”. Embora também utilizem a linguagem dos Direitos Humanos, elas extrapolam a definição de “graves violações de Direitos Humanos” tal qual determinada pelo Direito Internacional e incorporada à justiça de transição como preocupação principal.

A CNV aproxima-se da interpretação de praxe no direito internacional, centrada nos crimes de morte, desaparecimento, sequestro e ocultação de cadáver, destoando dela apenas para incluir casos de violência sexual e prisão ilegal, considerados correlatos aos primeiros. No nível estadual, as interpretações da categoria de “graves violações” foram mais maleáveis, acomodando as sensibilidades locais para a violência da ditadura, já que esta afetou de maneira distinta as diferentes regiões do país.

Essa sensibilidade fez com que, por exemplo, crimes econômicos e laborais fossem incluídos no rol de violências parte das preocupações das comissões subnacionais, ultrapassando os termos internacionais que costumam atentar para violações de Direitos Humanos como sendo unicamente atentados à integridade física.

Essa maleabilidade e amplitude do que na prática constituiu graves violações de direitos humanos é resultado aparente das diferentes histórias locais de confronto com a ditadura que não foram contempladas pela CNV, o que inclui por exemplo a cassação de políticos (“Cassações de mandatos por civis a serviço dos militares” na CEVPM-PB, p.59); a trabalhadores do campo (CEVPM-PB) e indígenas (Comissão do Amapá), que tiveram terras invadidas para a construção de estradas, como alude o comissionário do Amapá. Esses grupos, de formas distintas, fugiam à tipologia e as formas tradicionais de criminoso político e perseguição política. Assim, pouco se sabe ou pouco se considera como foram atingidos pelo regime militar.

No lugar do estudante subversivo envolvido com organizações de luta armada nos grandes centros urbanos, as comissões do Paraná, de Santa Catarina, da Bahia, da Paraíba e do Amapá trouxeram “novos” personagens – populações indígenas, camponeses, políticos cassados e “trabalhadores” – para esse cenário, que correspondem justamente às novas interpretações a respeito do que deve ser considerado “graves violações de direitos humanos”.

Figura 10 - ALPB recebe Comissão da Verdade e ouve relatos de políticos cassados na ditadura



Fonte: Assembleia Legislativa da Paraíba

No volume II do seu relatório final, a CNV chegou a fazer algo parecido em termos de considerar e incluir enquanto sujeitos afetados/vítimas/atingidos pela ditadura um rol mais amplo de grupos reunidos em textos temáticos separados, a saber: Texto 1 - Violações de direitos humanos no meio militar; Texto 2 - Violações de direitos humanos dos trabalhadores; Texto 3 - Violações de direitos humanos dos camponeses; Texto 4 - Violações de direitos humanos nas igrejas cristãs; Texto 5 - Violações de direitos humanos dos povos indígenas; Texto 6 - Violações de

direitos humanos na universidade; Texto 7 - Ditadura e homossexualidades; Texto 8 - Cíveis que colaboraram com a ditadura; Texto 9 - A resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos (Brasil, 2014; Pedretti, 2017, p.67; Muller, 2020, p.3). Contudo, este volume em específico não foi assinado pelos conselhos da comissão em conjunto, mas são de responsabilidade individual de alguns dos conselheiros (Brasil, 2014, p.9)

Um último aspecto das CsubV que as destacam da CNV é sua maior atenção a questões do presente ou desdobramentos dos eventos do passado sobre o presente. Enquanto somente nas recomendações estabelecidas no Relatório Final a comissão nacional apontou para vasos comunicantes entre a violência do passado e padrões de violência no presente, essa preocupação transpassou o curso dos trabalhos de algumas comissões como a de São Paulo como ilustrado na Figura 11.

Ligado a esse último aspecto, está o que Hollanda (2018, p.7) chama de “aspecto ahistórico dos direitos humanos”, presente nas comissões subnacionais. Mesmo com leis que limitam seu escopo de atuação ao esclarecimento do passado, em sua maioria, as comissões subnacionais aludem continuamente à denúncia de violências em curso, “o que só é possível em combinação com uma concepção do passado como tempo aberto ou inacabado” Um comissionário da Rubens Paiva aponta:

Como é que você explica que as forças armadas, em período da democracia, estejam no Complexo do Alemão? Todas as UPPs [Unidades de Polícia Pacificadora] foram criadas a partir de conceitos militares: zonas de guerra e inimigos. São zonas totalmente militares, quaisquer assassinatos que ocorram e não sejam previsíveis de julgamento é resistência seguida de morte. É a mesma terminologia.

Figura 11 – Audiência da CVRP sobre os danos causados pela Ditadura à educação nacional



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

As comissões subnacionais da verdade foram um fenômeno particular do processo de justiça de transição no Brasil. Comprometidas muito mais com um trabalho de memória que entregasse uma verdade histórica que factual, as subcomissões contribuíram para o processo de justiça de transição no Brasil a partir de um duplo movimento: primeiro, ao se imbuírem de trazer para mais próximo de suas regiões um processo que ocorria no domínio nacional e que respondia, por sua vez, a demandas internacionais pelo acerto de contas com o passado; segundo, ao reivindicarem que perseguições, sujeitos e certos desdobramentos da Ditadura, mais sentidos em determinadas escalas regionais, fossem vocalizados e saíssem da total marginalidade enquanto parte desse passado que, através do trabalho das CVs, é sublinhado como “passado que importa”.

5.4. Significado-em-uso Brasileiro

No Brasil, o valor associado a reparação é consideravelmente maior e coaduna a concepção de “solução imediata” para as vítimas. Ainda que no Brasil a transição e, logo, as políticas de apuração do passado anterior a esse período não tenham sido imediatas, foram as reparações que deram o tom contemporâneo e o alinhamento a concepção global da justiça de transição como voltada, em primeiro lugar, ao combate à impunidade apropriadamente baseados nas normas do Direito

Internacional, portanto na responsabilização criminal (instauração de órgãos judiciais) e, em segundo lugar na reconciliação, que abarca os instrumentos não judiciais.

Em entrevista para Cristina Buarque de Holanda, Pedro Dallari, coordenador da Comissão Nacional da Verdade, pontua: “[...] houve, então, um controle do processo de transição e isso explica por que ocorreu tanta demora por uma Comissão da Verdade. As reparações antecederam a apuração” (Holanda, 2015).

A ideia de apuração não é atrelada a julgamento, em outras palavras, a apuração judicial. A apuração não tem, nas palavras dos ativistas não atingidos, aqueles que trabalharam diretamente com mecanismos e iniciativas de justiça de transição no Brasil, necessária ligação com a demanda por responsabilização criminal individual.

Em relação a perspectiva da ONU, a ideia de apuração é não judicial através, principalmente, de comissões, seja da verdade – que guardam características específicas, como mencionado no capítulo 4 - sejam aquelas governamentais, no Brasil, as comissões sobre mortos e desaparecidos e da anistia.

Contudo, Dallari expressa uma diferenciação entre as apurações feitas pelas comissões brasileiras. Em relação as CEMDP e à CA, o ex-coordenador diz que elas “se anteciparam à apuração efetiva dos fatos”. A apuração efetiva dos fatos seria feita, portanto, posteriormente, pela CNV. Ele segue: “tanto é que o Programa Nacional de Direitos Humanos fala expressamente de uma comissão da verdade, da necessidade dela. Para que, ao final, apurados os fatos, se abrisse caminho para a reconciliação.

A entrevistadora identifica a tendência internacional pós comissão sul africana de priorizar a reconciliação. Para Dallari essa era a uma das prioridades da Comissão brasileira: “O artigo primeiro da lei fala que são os propósitos da Comissão Nacional da Verdade promover a verdade, a memória e a reconciliação”. Ele atribuiu uma peculiaridade a reconciliação no Brasil:

Porque reconciliação, no caso brasileiro, é basicamente reconciliação dos militares com a sociedade. Essa é a reconciliação. Não há divisão social associada à ditadura, isso não há. Mas houve e há o problema com os militares.

O que é atribuído a “divisão social” é uma ideia de conflito aberto, expresso entre grupos sociais. O que a reconciliação demandaria aqui seria o reconhecimento por parte dos militares.

Em consideração ao resultado do trabalho da CNV, e assim como já feito por outras instâncias do Estado, é imperativo que haja por parte das Forças Armadas o reconhecimento de sua responsabilidade institucional. Trata-se de gesto que abrirá caminho para a superação definitiva do passado, consolidando em bases permanentes o compromisso dos militares com o estado democrático de direito, reconciliando-os plenamente com a sociedade brasileira.

Logo, o estado de direito que, para a ONU advém/é condicionado pelo atendimento da demanda de não impunidade através necessariamente dos tribunais, no Brasil é condicionado pelo reconhecimento de culpa por um dos atores interessados na norma de justiça de transição. O reconhecimento não seria, portanto, só um atendimento de demandas das vítimas, mas um valor importante dentro da justiça de transição no Brasil. A verdade precisaria vir atrelada ao reconhecimento para o alcance do estado de direito.

Dallari segue:

Então, a ideia de reconciliação, na minha cabeça, sempre esteve muito associada à ideia do reconhecimento. Ou seja, a Comissão foi a campo, apurou a busca da verdade, de certa maneira resgatou a memória da sociedade, e isso foi importante. Por isso que a gente, a partir do começo do ano passado [2014], passa a fazer, então, a apresentação em audiências públicas dos relatórios preliminares. Por quê? Para mobilizar a sociedade. A memória é algo que, tínhamos clareza, não viria pelo fato de que a gente produziu um relatório, no dia 10 de dezembro entregou para a presidente e no dia 11 todo mundo ia ler e aí ia resgatar. Não, a memória é um processo. E envolvia basicamente o quê? Os meios de comunicação de massa.

No sentido que atribuí Dallari, a comissão da verdade se configurou como uma oportunidade para o reconhecimento. Por outro lado, ela trabalhou sob “desconfiança”. Esse véu de desconfiança foi colocado sobre a comissão tanto da parte dos militares quanto da parte dos familiares (Dallari: “Eu sei que havia desconfiança dos familiares para com a Comissão”, p.304, 2015).

Da parte dos militares, a comissão representava “exposição”, injustiça, constrangimento e desgaste desnecessário para com um ator importante da sociedade, diante de um país já “pacificado”.

Já da parte dos familiares, a comissão foi a institucionalização de um processo já existente, mas pouco aglutinado, por parte dos atores sociais. Como

sinaliza Dallari em conversa com uma importante ativista atingida, a comissão construiu um quadro de referência, não somente pelo que ela produziu, mas pelo que ela aglutinou e provocou:

Mas eu acho que no geral o trabalho surpreendeu a esses grupos todos positivamente. Eu recebi, logo depois da entrega do relatório, um e-mail da Amelinha muito simpático em que ela dizia o seguinte: “olha, a Comissão não conseguiu o que nós queríamos, mas eu reconheço que ela foi muito além do que nós esperávamos”. Porque ela produziu um quadro de referência que agora é definitivo no Brasil, ninguém mais vai poder fazer pesquisa sobre esse período da história do Brasil sem trabalhar com o relatório da Comissão. E no campo, vamos dizer assim, que demandaria mais coisas, aí era um campo que queria que aquilo ali fosse um Tribunal de Nuremberg e nós não tínhamos mandato legal para isso. Não havia como corresponder a essa expectativa. Porque a comissão da África do Sul, por exemplo... ela tinha a função jurisdicional, ela anistiava. Nós não tínhamos esse poder. Então, eu acho que o impacto que a Comissão Nacional da Verdade gerou na opinião pública, fazendo com que um tema que era tratado num ambiente muito restrito, ganhasse presença na sociedade brasileira, mostra que a Comissão Nacional da Verdade é que deu essa repercussão a esse tema que nenhum outro ente tinha conseguido. Até então era um tema dos familiares.

Para Dallari, a apresentação de fatos “imparcializa” a comissão: “Eu dizia: nós não temos que ter opinião sobre as coisas, nós temos é que apresentar os fatos. E o relatório, realmente não tem gordura. Ali, é músculo e osso”. Logo, ao comparar o resultado da comissão com esses dois componentes do corpo humano, extrapola que a comissão dava uma estrutura, um alicerce, entre outras coisas, para o reconhecimento. Era isso que seria a “verdade” (músculo e osso) afinal, não a “gordura” (opiniões, críticas) que compõe o corpo (o relatório final). Ou seja, em alguma medida, esse atributo reforça a ideia de refundação da verdade a partir dos termos dos Direitos Humanos que são os trabalhados pela Comissão, como sugere os princípios e sua revisão. Se o que valida a memória individual é a lembrança, a coletiva é a verdade factual, e essa estava sendo estabelecida por aquele órgão.

E quais foram, então, as críticas ao relatório? Não são sobre aspectos intrínsecos do documento, são extrínsecos. No campo conservador, a crítica é de que ele mexeu na Lei de Anistia e não devia ter mexido e de que não se investigou o chamado “outro lado”. Portanto, não são críticas à substância dele, são críticas extrínsecas à perspectiva do relatório (Hollanda, 2015, p.305)

O véu de desconfiança dos militares e, de ressentimento, outro atributo prevaemente se dá justamente pela percepção de que a comissão mexeu em um marco jurídico mérito do controle militar sobre a transição. Logo, a comissão significa uma ligeira perda de controle.

Então, mais de uma vez, veio um colega advogado defensor de um cidadão que a gente tinha convocado para prestar depoimento e ele dizia: ‘olha, meu cliente não vai falar,

porque se ele falar, no dia seguinte o Ministério Público vai usar o que ele falar contra ele'. O que eu podia falar? Eu dizia 'você tem que trazer o seu cliente aqui, mas evidentemente ele vai falar se ele quiser, ele não é obrigado a falar'.

Segundo Dallari: O “poder da comissão” vinha da “nominação de um amplo conjunto de autores. [Então] isso foi algo de muita força, de um grande radicalismo, para uma Comissão que não tinha poder jurisdicional”.

Aqui o poder jurisdicional é a referência de força. O atributo “não jurisdicional”, contudo, tão somente funciona como um recurso argumentativo tanto contra a cobrança por “fazer mais”, quanto para apaziguar os ânimos dos militares que se posicionam como acusados diante de um tribunal – no caso brasileiro, a opinião pública.

Ao sublinhar as funções não jurisdicionais, ela não é colocada como uma fraqueza, uma “falta” da comissão. A comissão da verdade no Brasil não se coloca como complementar a nada. Daí que a força dela não está ligada necessariamente a abertura de processos judiciais no Brasil, o que, por tabela, dependeria de uma revisão da anistia. Segundo Dallari:

Quer dizer, de um lado, a consistência do relatório, de outro lado a forma como a Comissão ganhou presença na sociedade brasileira. Há um indicador que, para mim, é muito significativo. De vez em quando, quando aparece um assunto qualquer, que não tem nada a ver com mortos e desaparecidos, nada, e aparece a preocupação com a apuração, alguém diz: “é preciso instaurar uma comissão da verdade para apurar esse assunto”.

A reação que a comissão provocou nos militares coaduna com o que atribui Pedro Dallari. Ela, nesse sentido, cria um quadro de referência para a própria ideia de apuração que, em si, responsabiliza, ainda que não atenda todas as expectativas de responsabilização por parte das vítimas atingidas.

A Nota do General Sergio Etchgoyen, qualifica um pouco essa reação dos atores militares: “[...] os integrantes da CNV deixaram clara a natureza leviana de suas investigações e explicitaram o propósito de seu trabalho, qual seja o de puramente denegrir”.

Um ponto a ser levantado é o caráter de pouco espaço ao “contraditório” que, enquanto para a ONU deve estar incorporado a qualquer medida de justiça de transição que implique em exposição de nomes (de acordo com os princípios e sua revisão por Oretlincher), no Brasil nada foi incorporado ao relatório final em termos de “direito de resposta”. Em nota, Etchgoyen declara que: “Ao investirem contra um cidadão já falecido, sem qualquer possibilidade de defesa, instituíram a covardia

como norma e a perversidade como técnica acusatória. No seu patético esforço para reescrever a história”.

O General do Exército da ativa, Sérgio Etchegoyen, junto da sua família divulgaram em 2014 nota de repúdio ao relatório da Comissão Nacional da Verdade. A comissão responsabilizou o pai do atual chefe do DGP – o General Leo Guedes Etchegoyen, morto em 2003 por violações de direitos humanos durante o Regime Militar. A Comissão da Verdade, contudo, não retirou ou retrocedeu diante da reação e divulgou nota reiterando Leo Etchegoyen como “responsável pela gestão de estruturas” onde ocorreram violações (Senado, s/d). Segundo os membros da comissão, Leo chefiou a Polícia Civil do Rio Grande do Sul após o golpe, “período no qual recebeu Daniel Anthony Mitrione, notório especialista norte americano em métodos de tortura contra presos políticos, para ministrar curso à Guarda Civil do Estado” (CNV, 2014).

Os atores militares desqualificam a norma de justiça de transição no geral. Mesmo com noções de que a apuração do passado não foi um fenômeno isoladamente do Brasil. A desqualificação da comissão é em termos de “falta de lógica” no método de trabalho, como no trecho da entrevista do general Etchegoyen para o programa *Conversa com Bial*. Para ele, não há sentido na atribuição de culpa para um indivíduo parte da cadeia de comando das estruturas repressivas:

[...] Continuo achando a mesma coisa: uma comissão parcial, patética que não produziu nada para o país quer não fosse mais rancor e mais ressentimento. O nome do meu pai foi incluído porque estava na cadeia de comando em algum dia em algum lugar. Não conheço militar em lugar nenhum do mundo que não esteja em alguma cadeia de comando em algum lugar. Número dois: meu pai já tinha morrido

Enquanto a desqualificam, a ideia de justiça de transição também é permeada por uma noção de “falsidade”, “traição” e, mais uma vez, de “desconfiança”. Segue Etchegoyen para o programa “Entrevista com Bial”:

Então o que eu vejo na comissão da verdade primeiro é esse trabalho que está muito, assim, meio que parece que sigiloso. Eu acho que o que faltou na comissão da verdade é seguir exatamente o que estava previsto na lei, uma composição de forma pluralista, ou seja, o que aconteceu com a comissão? Todos ou quase todos tem um perfil de esquerda. [...] Eu acho que a lei pecou ao determinar que uma pessoa, independentemente de ser o presidente da República, fosse o presidente do Congresso, [mas] uma pessoa e não uma comissão pluripartidária do Congresso, indicar seus membros da comissão. Porque o Congresso representa toda a nação. É plural, como a lei dizia que a constituição da comissão devia ser... O presidente da República, o presidente do Congresso, tem uma militância, tem um passado, tem uma ideologia e tem um partido. Dificilmente, ele vai conseguir uma isenção para esse julgamento. No tema de tão grande carga

ideológica, é impossível ser imparcial. Por isso que a comissão tinha que ser equilibrada. Cabe a cada um, concordar ou não, ou ainda ficar em dúvida. Porque nós temos o direito de ter a dúvida.

Os termos da “oportunidade” aberta pela comissão eram outros para os militares. Para o general Villas-Boas²³⁹:

uma oportunidade perdida no sentido de se colocar um fim nas desavenças em torno dos crimes cometidos durante a luta armada, questão essencial e inadiável para um país que necessita urgentemente recuperar a coesão e o sentido de projeto. Uma vez implantada, contudo, as medidas iniciais nos frustraram e causaram preocupação. Integrada somente por representações de esquerda, no nosso entender, perdeu a legitimidade ao restringir as averiguações ao período dos governos militares e ao universo dos agentes do governo. A lei que a criou, originalmente, abrangia o período desde 1946 e não somente aos agentes de Estado. Tinha, portanto, um claro viés revanchista, criando em nós, embora não de forma intensa, uma espécie de ‘revanchismo ao contrário (Castro, 2021)

O revanchismo é caracterizado a partir de episódios do “passado”.

Em primeiro lugar porque os grupos armados provocaram cerca de 140 mortes, entre militares, civis inocentes e até entre eles próprios. Segundo, porque a metodologia empregada nas averiguações carecia de critérios técnicos, além de não estabelecer direito ao contraditório. Nenhum historiador fez parte da comissão. Por fim, porque o relatório final, conseqüentemente, trouxe verdadeiros absurdos.

A responsabilização, ainda que não criminal, é tachada de ação “desmoralizada” por aviltar culpa a figuras de prestígio dentro das Forças, segundo o general Villas-Boas.

Desmoralizou-se ao responsabilizar figuras históricas do vulto de Castelo Branco e Eduardo Gomes. O pai do general Etchegoyen, Leo Etchegoyen, foi igualmente relacionado sem que a ninguém da família fosse dado o direito de manifestar-se.

Ele evoca o valor da isenção para que as questões pertinentes à justiça de transição sejam retomadas:

Decorridos os governos Temer e, agora Bolsonaro, temos esperança de que essas questões fiquem para serem retomadas com maior isenção quando as gerações que os viveram já tenham passado. Me preocupa uma eventual volta ao poder pela esquerda e que ocorra o que disse Tayreland sobre os Bourbon: ‘Não aprendem e também não esquecem’. [...] Essas e outras narrativas, a exemplo de um suposto massacre de índios, na abertra da BR-174, que liga Manaus a Boa Vista, carecem de verossimilhança e contribuem para a falta de isenção na conclusão das apurações. Como você disse, adquirem um caráter de ajuste histórico (Castro, 2021, p. 161).

²³⁹ Oficial aposentado do Exército Brasileiro que desempenhou um papel de destaque na política e nas Forças Armadas do Brasil, especialmente nos anos que precederam e seguiram a eleição presidencial de 2018. Os enxertos foram coletados das entrevistas cedidas por ele à Celso Castro em 2021 e compiladas no livro *General Villas Bôas: conversa com o comandante*. Editora FGV, 2021.

Embora não veja como uma necessidade, um imperativo, o militar fala como uma possibilidade (“mas, agora, com maior isenção”, mas com valor de “se”) o “retorno” das “questões” – concernentes à justiça de transição:

Até poderão continuar presentes, mas agora, com maior isenção, pois será possível um contraponto nos debates. Outro aspecto que recorrentemente vinha a tona era a questão do pedido de desculpas que o Exército deveria à sociedade brasileira. Sobre o pedido de desculpas, expliquei ao Pedro Bial, quando me entrevistou. Perguntou-me sobre o porquê de não pedirmos desculpas. Expliquei a ele que aquele havia sido um período conturbado da nossa história. Naquele contexto da guerra fria vários atores se digladiaram, cada um seguindo motivações mais ou menos legítimas (Castro, p. 161-162).

O general, portanto, levanta a justiça de transição como possibilidade dentro, mais uma vez, do controle deles, uma vez que acredita que “essas questões” sejam tocadas decorridos justamente os dois governos (Temer e Bolsonaro) que colocaram mais militares em cargos políticos desde a Ditadura Militar. Embora nunca tenham perdido prestígio, como sublinha Victor (2018), nunca em toda história da redemocratização os militares tinham recebido tanto protagonismo e ocupado tanto o palanque político e o espaço de tomada de decisão. Por isso é tão importante entender em que termos esses atores colocam a justiça de transição no contexto social em que vivem. Como a recebem e manejam.

6. Conclusões sintéticas: da prática ao significado

Embora tenha avançado o reconhecimento da premissa de que as normas internacionais estão embutidas em contextos normativos mais amplos, ou seja, não emergem nem atuam de forma isolada, o campo do construtivismo de normas ainda carece de pesquisas empíricas focadas na exploração da complexidade das normas. É nesse interim que essa tese se insere, ao explorar os significados ensejados pela norma de justiça de transição no Brasil, ao tratá-la como uma norma complexa configurada em um *cluster*.

A complexidade dessa norma foi explorada aqui a partir da lógica da contestação que tem como pressuposto a dualidade intrínseca às normas: portanto, são tão estáveis/fixas quanto flexíveis. Uma das principais implicações desse pressuposto é que o conteúdo de uma norma nunca é fixo. Mais precisamente, o conteúdo de uma norma é criado a partir da sua contestação. A contestação, nesse sentido, é tanto ação quanto princípio e, ao contrário do que até então era explorado pelo campo construtivista, não significa algo necessariamente ruim, sinônimo de descumprimento, fragilização ou “morte” da norma.

A lógica da contestação define contestação como a colocação da norma em prática. Ou seja, embora não venha “vazia”, as normas internacionais chegam nos seus locais de aplicação em um molde flexível e são preenchidas com as práticas que fazem sentido naquele contexto e vão, ao mesmo tempo, constituindo a própria norma. Levando isso em consideração, a tese investigou o que, afinal, significa a norma de justiça de transição no contexto brasileiro.

Para essa tarefa, foi mobilizado uma série de documentos e discursos afim de termos acesso a norma sendo usada pelos atores interessados nela. Ou seja, não necessariamente atores oficiais, mas aqueles que, na ponta ou, no “local” interagem com a norma por essa fazer parte/impactar suas vidas pessoais e profissionais. Na maioria das vezes, esses atores fazem parte de grupos de ativismo ou não que, historicamente acabam estando atrelados à norma. No caso do Brasil, em particular, como foi mostrado, temos a peculiaridade de alguns atores “oficiais” estarem intimamente ligados à norma. É o caso dos presidentes da república do período da Ditadura Militar e da presidente Dilma Rousseff. Ela, responsável pela instalação da CNV foi também vítima da Ditadura.

Fato é que seja como parte de uma estrutura ou isoladamente, as normas são instrumentalizadas para expressarem valores e, com isso, alcançar os interesses dos atores. Nos agrupamentos normativos é possível identificar uma relação íntima entre os seus componentes, ainda que, se analisados isoladamente, esses podem não oferecer um panorama completo da norma complexa (Winston, 2017, p.15).

Para Orentlicher (2007, p.11), embora o dever do Direito Internacional de processar indivíduos responsáveis por violações de direitos humanos restrinja o âmbito local de respostas às atrocidades, existem um conjunto de outras questões a serem discutidas e que constituem problemas mais específicos dentro de um quadro geral mais abrangente pré determinado enquanto um problema a nível internacional de preocupação.

O caminho da jt para se tornar um projeto global pode ser observado através da aplicação generalizada de um “pacote de medidas” (De Greiff 2013, 550-1) que inclui julgamentos criminais, comissões da verdade, reparações, reforma institucional (ou uma combinação deles), elogiados como flexíveis e eficazes para alcançar as metas progressivas associadas a essas normas.

Embora a tese tenha identificado que as respostas legais - pré-determinadas pelo Direito Internacional identificadas nos documentos da ONU e nos discursos dos países nas reuniões no âmbito do CSNU – estejam à frente dentre as respostas dadas às graves violações de Direitos Humanos ocorridas em um período do passado, há uma série de outros elementos problematizadores que sinalizam para novos problemas e, por isso, novas respostas.

Como mencionado, a ideia de “aninhamento” é advinda da abordagem de regimes e é parte integrante na noção de *cluster*: “quando uma norma faz parte de um regime mais amplo, ela apoia outras normas do regime e é reforçada por elas” (Sandholtz, 2016, pp. 28-29 apud Lantis; Wunderlich, 2018, p.577).

Assim, era de fato esperado que a norma de justiça de transição no Brasil fosse composta de significados-em-uso concernentes ao mundo jurídico. A norma de responsabilização criminal individual está historicamente no cerne do regime internacional de Direitos Humanos e de Direito Humanitário e no material estudado ela figura como norma nuclear da justiça de transição, apoiando outras normas como o direito à verdade e sendo reforçada por elas. No caso do direito à verdade, a verdade aparece como valor inerente à justiça (valor conduzido pela norma de responsabilização) e aos mecanismos que a promovem (os tribunais).

Ser o núcleo do *cluster* significa, contudo, mais do que apoiar e ser reforçada pelas outras normas (de direito à verdade, à reparação, anistia e reformas institucionais/administrativas). Ser núcleo da norma parece significar também um poder de modificação/adaptação no atendimento à outras necessidades/valores. Logo, quando falado dos tribunais, não só eles não só correspondem a expectativa da responsabilização criminal individual, mas também a expectativa de chegar à verdade para as vítimas (para além da justiça). Também atenderiam a necessidade/valor da reparação – aqui, a reparação para além de comportamento, se torna valor. Assim, a norma de responsabilização figura no *cluster* da justiça de transição como um componente capaz de aglutinar funções.

Contudo, os tribunais não esgotam as necessidades da norma previstas em âmbito internacional. A verdade dos tribunais vai se tornando insuficiente perante a necessidade de atender esse direito coletivamente, um direito de toda sociedade. Esse novo significado para a noção da verdade como parte integrante da norma de justiça de transição advém justamente do uso dessa norma em contextos distintos, que pouco a pouco foram ganhando aderência e se cristalizando na forma de comportamento esperado (as comissões da verdade).

Nesse sentido, os componentes do clusters não só viajam de forma mais “frouxa” como coloca Winston (2017), mas estão à mercê das interações entre si no local e com os atores interessados na norma. Essa geração de conteúdo deve chegar a um limite de resiliência para se manter ligado ao mesmo cluster, de forma a não o descaracterizar e desvinculá-lo de seu núcleo.

Chama atenção também a constatação de que para além da justiça e da verdade, nos discursos e documentos da ONU os tribunais também acumulam a tarefa/valor da reparação (a ideia de “reparação imediata” às vítimas). Enquanto isso, no Brasil, o significado de reparação não foi usado tanto como um valor, mas como um comportamento - na forma dos programas de reparação da Comissão de Mortos e Desaparecidos e da Comissão de Anistia. A reparação, no sentido dado a ela no Brasil, veio para complementar – não substituir – as necessidades de cunho “prático” das vítimas, em termos de formalidades legais (a criação da categoria “anistiado político”), simbólicas (pedidos de desculpas concedidos durante as Caravanas) e pecuniárias. Contudo, as reparações representaram em sim também o comportamento promotor da justiça, na visão dos militares.

Assim, chegar ao significado da justiça de transição (o *cluster* em si) significou (1) mapear das suas partes (normas complementares); (2) identificar qual o significado gerado para elas uma vez executadas no terreno e (3) entre elas, uma vez que interagem entre si, recorrendo aos princípios e reivindicações que mantem o *cluster* unido. Embora autônomas, normas como o direito à verdade e o direito à reparação, precisam recorrer ao núcleo das normas do *cluster* ora para se robustecer, ora contestá-lo a partir das experiências prévias, criando o significado que as normas do *cluster* terão. Nos alinhamos, portanto, à noção de que tanto os *clusters* quanto às normas individuais que os compõem estão em “processos permanentes de negociação através dos quais o significado normativo é produzido e modificado” (Engelkamp; Glaab; Renner 2014, p. 36).

Nos discursos de vítimas e atores envolvidos nas reivindicações da tríade “memória, verdade e justiça” foi possível capturar a reprodução do significado em uso global da justiça de transição como uma norma cumprida a partir da promoção da justiça por meio de julgamentos criminais. Logo, as outras normas não só giram em torno dessa (a responsabilização criminal individual) mas estão subordinadas a ela. Contudo, no rastreamento do processo da transição no Brasil é possível perceber que a reprodução da busca por justiça de acordo com os ditames do Direito Internacional é mais que a busca pelo cumprimento da norma como inscrita internacionalmente e mais uma forma de minar localmente o significado elitista e negociador da anistia no contexto local e, no rescaldo, pressionar pela anulação dos seus efeitos.

Embora os holofotes tanto internacionalmente quanto no Brasil sigam sobre a norma de responsabilização e seu comportamento imediato, os tribunais, as outras normas não deixaram de interagir e de terem seu significado modificado dentro do *cluster*.

É inegável a interação do internacional com o local quando falamos, por exemplo, da anistia. A mudança no significado de anistia de uma norma promotora da paz e compatível com o acerto de contas para sinônimo de impunidade agregou mais um significado ao significado da anistia já praticado no Brasil pelos atores vítimas e ativistas. O significado da anistia aqui sempre esteve em disputa – entre uma anistia menos e mais inclusiva – e o significado em uso global do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 deu impulso a prevalência da anistia apaziguadora e menos inclusiva em termos de grupos e crimes perdoados. A modificação do

significado da anistia – na ONU, a partir dos Princípios Joinet – renovou e deu tenacidade a luta de vítimas e familiares não anistiados.

É possível a captação de três significados em uso da anistia no Brasil: como um instrumento jurídico muito próximo dos algozes; por outro lado, um instrumento que foi, a partir da sua ressignificação internacional, ampliado em sua função de “perdoar” – quando foi revisto os casos de diversas pessoas prejudicadas pela perseguição empreendida pela Ditadura pela Comissão de Anistia; e, por fim, a norma de anistia no Brasil passou a promover o valor da reparação, uma vez que a categoria de anistiado em si, era uma forma de reparar danos a uma pessoa até então não reconhecida como vítima e também possibilitava a busca por reparações pecuniárias.

É possível perceber a interação de significado global no local também em relação a norma de direito à verdade. Fica bem claro

Na prática da norma nos documentos e debates na ONU, a justiça de transição aparece principalmente como uma norma corretiva e não preventiva. Isso de fato corresponde a seu histórico atrelado a emergência do regime internacional de direitos humanos no que tange a norma de responsabilização criminal individual. Nesse sentido, a justiça de transição, especialmente como praticada pelos atores que não passaram por “graves períodos de transição” é uma norma revestida de valor punitivo e retributivo, a despeito de uma preocupação preventiva e de trabalho contínuo e sustentável, como evocado por um viés restaurativo de justiça.

Nações desenvolvidas que não passaram por recentes processos entendidos como “de transição” colocam os propósitos da justiça de transição em termos mais fortemente ligados as normas fundamentais do Direito Internacional. É interessante pensar que o distanciamento do tempo da transição, do tempo da violência, torna o significado da justiça de transição mais corretivo, punitivo e asséptico.

Corroborando com isso a noção de que as comissões da verdade em si esvaziam a efetividade da justiça de transição, uma vez que os termos dessa efetividade são definidos pelo combate à impunidade. Esse, por sua vez, só se dá mediante combinações de responsabilização criminal com qualquer outro mecanismo, independente da sequência.

As comissões da verdade são associadas termos como “facilitadoras”. Embora ainda sejam tidas como um mecanismo complementar, são associadas a uma “maior efetividade”, que não inclui o valor de justiça. Aos tribunais são

associados termos como “efetividade”. O estabelecimento desses dois componentes aproximaria o contexto de uma nova realidade, necessariamente reconciliada.

A reparação, outra norma parte do cluster de justiça de transição, aparece muito mais como um valor, um objetivo a ser alcançado através de outros mecanismos como os tribunais e as comissões da verdade, do que como um comportamento adotado pelos países – como foi o caso do Brasil, que empregou esforços políticos em torno do seu programa de reparação, atribuindo a eles valores restaurativos.

No Brasil, a justiça de transição tem seu significado associado a reparação. Nesse sentido, coaduna com a ideia transmitida pelos documentos da ONU de reparação de reparação como uma “solução imediata” para as vítimas.

Contudo, assim como nos discursos da ONU o significado da justiça de transição enquanto uma norma efetiva, também está ligado, para atores classificados aqui como “vítimas atingidas”, à punição em sentido retributivo. O “fim da impunidade” é o lastro que consagraria a efetividade da justiça de transição. Contudo, isso parece condicionado ao sentido dado por outro grupo de atores interessados que igualmente disputam o sentido dessa norma no Brasil, os militares. Como disse, Dallari, “[...] reconciliação, no caso brasileiro, é basicamente reconciliação dos militares com a sociedade”. Nesse sentido, podemos apontar que a justiça de transição para os atores não atingidos, aqui no Brasil, encapsula o sentido da justiça de transição.

Logo, o “estado de direito” que, para a ONU advém/é condicionado pelo atendimento da demanda de não impunidade através necessariamente da instauração de tribunais, ficando a justiça de transição reconhecida pela correção, retribuição e punição, no Brasil é condicionado pelo reconhecimento de culpa por um dos atores interessados na norma de justiça de transição. O reconhecimento não seria, portanto, só um atendimento de demandas das vítimas, mas um valor importante dentro da justiça de transição no Brasil.

Os militares que, a princípio falam estar diante de um país “já pacificado”, reconhecem a norma de justiça de transição, tanto ao fazerem referências a seu estabelecimento em outros países, como ao reconhecerem a evocação “dessas questões” aqui no Brasil. À norma, em si, não dão uma natureza negativa, mas a forma como ela foi conduzida, atribuindo uma natureza “leviana”. Por fim, encapsulam o significado dessa norma à reconciliação, mas essa não passa por

nenhum tipo de responsabilização, uma vez que, mesmo a responsabilização não criminal atribuída aqui pela CNV, é tachada de “desmoralizada”.

Desmoralizada ou não, a Comissão Nacional da Verdade e o mimetismo das comissões subnacionais contestaram a noção que limitava o papel desse comportamento ao atendimento de uma única necessidade independente, o direito a verdade. Esse valor foi robustecido pelo trabalho das comissões (principalmente pela nomeação de envolvidos, ampliação dos grupos compreendidos como vítimas e exposição da extensão das implicações da Ditadura) que, sem confrontar mecanismos jurídicos pre estabelecidos, tornou-se o marco fundamental da justiça de transição no Brasil.

7. Referências

ABRAÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. “O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil”, in Félix Reátegui, *Manual de justiça de transição para a América Latina*. Brasília/Nova York, Comissão de Anistia, Ministério da Justiça/Centro Internacional para a Justiça de Transição, pp. 473-516, 2011.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira. *Revista de Direito Brasileira*, v. 3, n. 2, p. 357-379, 2012.

AOLÁIN, Fionnuala Ní; CAMPBELL, Colm. The paradox of transition in conflicted democracies. *Human Rights Quarterly*, p. 172-213, 2005.

ATENCIO, Rebecca J. *Memory’s turn: reckoning with dictatorship in Brazil*. University of Wisconsin Press, 2014.

ARNS, D.P.E. (Org.). *Brasil: nunca mais*. Petrópolis: Vozes, 1985.

AXELROD, Robert. 1986. “An Evolutionary Approach to Norms.” *American Political Science Review* 80 (4): 1095–111.

AZEVEDO, Desirée de Lemos. *Ausências incorporadas: etnografia entre familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil*. Editora Unifesp, 2021.

BARROS, Antonio Teixeira de. O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, p. e3510401, 2020.

BEVERNAGE, Berber. *History, memory, and state-sponsored violence: time and justice*. Routledge, 2012.

BELL, Christine. Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the ‘Field’ or ‘Non-Field’. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 3, 2009, 5–27.

BJÖRKDAHL, Annika. Norms in international relations: Some conceptual and methodological reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 15, n. 1, p. 9-23, 2002.

BRASIL. *Direito à Memória e à Verdade*. Brasília: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, 2007.

BRASIL. Lei Nº 12.528, de 18 de Novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

BRASIL. *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014a. v. 1.

BRASIL. Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014b. v. 2.

BRITTO, Nara Pinheiro Reis Ayres de; RIBEIRO, Alanna Muniz. Soft law e hard law como caminho para afirmação do direito à proteção de dados: uma análise da experiência internacional e brasileira. In: Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia–2018. Belo Horizonte: Fórum. 2018. p. 383-392.

CARNEIRO, Júlia Dias. Amorim: Comissão da Verdade pode ter sido 'último passo da transição democrática'. Da BBC Brasil no Rio de Janeiro, 16 março 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313_amorim_entrevista_pa_i_jc

CASTRO, Celso. General Villas Bôas: conversa com o comandante. Editora FGV, 2021.

CHECKEL, Jeffrey T. International norms and domestic politics: Bridging the rationalist—Constructivist divide. *European journal of international relations*, v. 3, n. 4, p. 473-495, 1997.

CHECKEL, Jeffrey T. Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe. *International studies quarterly*, v. 43, n. 1, p. 83-114, 1999.

CHECKEL, Jeffrey T. Why comply? Social learning and European identity change. *International organization*, v. 55, n. 3, p. 553-588, 2001.

DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Norms under challenge: Unpacking the dynamics of norm robustness. *Journal of global security studies*, v. 4, n. 1, p. 2-17, 2019.

DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms. *International studies review*, v. 22, n. 1, p. 51-76, 2018.

DANTAS, I. Livro vai relacionar vítimas da ditadura. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2 dez. 2004. Caderno Brasil.

GADINGER, Frank. The normativity of international practices. *Conceptualizing International Practices. Directions for the Practice Turn in International Relations*, p. 100-121, 2022.

Grodsky, B. Re-Ordering Justice: Towards A New Methodological Approach to Studying Transitional Justice. *Journal of Peace Research*, 46(6), 819-837, 2009.

BORAINÉ, ALEXANDER L. 2006. "Transitional Justice: A Holistic Interpretation." *Journal of International Affairs* 60(1): 17–27.

BRASIL. Congresso Nacional. Anistia. Brasília, DF: 1982. v. 1, 2.

BRASIL. Direito à Memória e à Verdade. Brasília: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, 2007.

BRASIL. Lei Nº 12.528, de 18 de Novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Direito à verdade e à memória: comissão especial sobre mortos e desaparecidos. Brasília, DF: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, 2007a.

BRASIL. Notícias Senado. Em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica>.

BRASIL. Câmara Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/545319-parlamento-brasileiro-foi-fechado-ou-dissolvido-18-vezes/>.

BRITTO, Nara Pinheiro Reis Ayres de; RIBEIRO, Alanna Muniz. Soft law e hard law como caminho para afirmação do direito à proteção de dados: uma análise da experiência internacional e brasileira. In: Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia—2018. Belo Horizonte: Fórum. 2018. p. 383-392.

HIRSCH, Ben-Josef Michal. Ideational change and the emergence of the international norm of truth and reconciliation commissions. *European Journal of International Relations*, v. 20, n. 3, p. 810-833, 2014.

CARNEIRO, Júlia Dias. Amorim: Comissão da Verdade pode ter sido 'último passo da transição democrática'. Da BBC Brasil no Rio de Janeiro, 16 março 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313_amorim_entrevista_pa_i_jc

CARVAJALINO, Jinú; DAVIDOVIĆ, Maja. Escaping or reinforcing hierarchies? Norm relations in transitional justice. *International Studies Review*, v. 25, n. 3, p. viad022, 2023.

Charles C. Jalloh, Special Court for Sierra Leone: Achieving Justice?, 32 MICH. J. INTL L. 395 (2011). Available at: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol32/iss3/1>.

CHECKEL, Jeffrey T. International norms and domestic politics: Bridging the rationalist—Constructivist divide. *European journal of international relations*, v. 3, n. 4, p. 473-495, 1997.

CHECKEL, Jeffrey T. Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe. *International studies quarterly*, v. 43, n. 1, p. 83-114, 1999.

- CHECKEL, Jeffrey T. Why comply? Social learning and European identity change. *International organization*, v. 55, n. 3, p. 553-588, 2001.
- CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR, James W. Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. *International Studies Review*, v. 2, n. 1, p. 65-87, 2000.
- NAGY, Rosemary. Transitional justice as global project: Critical reflections. *Third World Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 275-289, 2008.
- DANTAS, I. Livro vai relacionar vítimas da ditadura. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2004. *Caderno Brasil*.
- DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Norms under challenge: Unpacking the dynamics of norm robustness. *Journal of global security studies*, v. 4, n. 1, p. 2-17, 2019.
- DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms. *International studies review*, v. 22, n. 1, p. 51-76, 2018.
- BUEGER, Christian. Pathways to practice: praxiography and international politics. *European political science review*, v. 6, n. 3, p. 383-406, 2014.
- BUEGER, Christian. Praxiography in international relations: Methodological implications of the practical turn. Draft Paper prepared for presentation at the third Conference of the World International Studies Committee, Porto, Portugal, August 2011. *the World International Studies Committee*. Porto Portugal, 2011.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FLORINI, Ann. 1996. "The Evolution of International Norms." *International Studies Quarterly* 40 (3): 363–89.
- GARCÍA-GODOS , JEMIMA , AND O. LID KNUT ANDREAS . 2010. "Transitional Justice and Victims' Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia." *Journal of Latin American Studies* 42(3): 487–516.
- GARRIDO, Joan del Alcázar. A "imunidade soberana" de Pinochet contestada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online]. 2000, n. 49 [Acessado 16 Janeiro 2024], pp. 113-133. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000100007>. Epub 11 Jun 2010. ISSN 1807-0175.
- GEHRING, Thomas. 1994. *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt am Main: Lang.
- GALLO, Carlos Artur. |O Brasil entre a memória, o esquecimento e a (in)justiça: uma análise do julgamento da ADPF nº 153 pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Ciência Política*. 2017, n. 24, pp. 81-114. Disponível em: <. Epub Sep-Dec 2017. ISSN 2178-4884.

HAN, Yuna JUL 16 2021 Prosecuting Heads of State: Sovereignty Immunity and the Anti-Impunity Norm E-International Relations. <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/09/11/50-anos-do-golpe-de-estado-que-derrubou-o-governo-allende-no-chile>.

HAYNER, Priscilla. (2011), *Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions*. Nova York, Routledge.

HOFFMANN, Matthew J. Norms and social constructivism in international relations. In: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 2017.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Direitos humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, p. e339610, 2018.

HOLLANDA, Cristina Buarque. Entrevista com Pedro Dallari. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, n. 12, p. 298-316, 2015.

KRATOCHWIL, F.V. (1989) *Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.

KROOK, Mona Lena; TRUE, Jacqui. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European journal of international relations*, v. 18, n. 1, p. 103-127, 2012.

LANTIS, Jeffrey S.; WUNDERLICH, Carmen. Resiliency dynamics of norm clusters: Norm contestation and international cooperation. *Review of International Studies*, v. 44, n. 3, p. 570-593, 2018.

LIESE, Andrea. Exceptional necessity-How liberal democracies contest the prohibition of torture and ill-treatment when countering terrorism. *Journal of International Law & International Relations.*, v. 5, p. 17, 2009.

LIMA, Lucas P. *As fronteiras da violência política: movimentos sociais, militares e as representações sobre a ditadura militar (1970-1988)*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro, 2022.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 943–969

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, 2008.

MÜLLER, Angélica. O “tesouro perdido” da justiça de transição brasileira: a CNV, as comissões universitárias e o trabalho dos historiadores. *Tempo e Argumento*, 2020. vol. 13, núm. 32, e0501, 2021.

- MÜLLER, Harald. Arguing, bargaining and all that: Communicative action, rationalist theory and the logic of appropriateness in international relations. *European journal of international relations*, v. 10, n. 3, p. 395-435, 2004.
- MÜLLER, Harald. Introduction. Where It All Began. In: MÜLLER, Harald; WUNDERLICH, Carmen. **Norm dynamics in multilateral arms control: Interests, conflicts, and justice**, 2013.
- MCKEOWN, Ryder. Norm regress: US revisionism and the slow death of the torture norm. *International relations*, v. 23, n. 1, p. 5-25, 2009.
- PIOVESAN, Flávia. Lei de Anistia optou pelo esquecimento e pela paz sem justiça. Especialista em direitos humanos adverte que abertura de ação contra militar também traz riscos à esquerda. CHRISTOFOLETTI, Lilian. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2801200714.htm>
- PANKE, Diana; PETERSOHN, Ulrich. Norm challenges and norm death: The inexplicable?. *Cooperation and Conflict*, v. 51, n. 1, p. 3-19, 2016.
- POULIOT, Vincent. Practice tracing. Process tracing: From metaphor to analytic tool, p. 237-259, 2015.
- RISSE, Thomas et al. (Ed.). *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge University Press, 1999.
- RISSE, Thomas. International norms and domestic change: Arguing and communicative behavior in the human rights area. *Politics & Society*, v. 27, n. 4, p. 529-559, 1999.
- SANDHOLTZ, Wayne. Norm contestation, robustness, and replacement. *Journal of Global Security Studies*, v. 4, n. 1, p. 139-146, 2019.
- SCHETTINI, Andrea Bandeira de Mello. *Comissões de verdade e o processo de "acerto de contas" com o passado violento: um olhar genealógico, jurídico institucional e crítico*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2019.
- SENDING, Ole Jacob. Constitution, Choice and Change: Problems with the Logic of Appropriateness' and its Use in Constructivist Theory. *European Journal of International Relations*, v. 8, n. 4, p. 443-470, 2002.
- SCHNEIDEROVÁ, Klára. *Predicate Analysis and Analysis of Metaphors Used in Messages Attributed to Osama bin Laden Regarding the United States of America and Their European Allies Following the 2003 Invasion of Iraq*. 2011.
- SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The impact of human rights trials in Latin America. *Journal of peace research*, v. 44, n. 4, p. 427-445, 2007.
- STEINER, Sylvia Helena. *Enciclopédia jurídica da PUC São Paulo. Tomo Direitos Humanos, Edição 1, Março de 2022*. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/515/edicao-1/tribunal-penal-internacional->

KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia University Press, 1996.

PINTO, Simone Martins Rodrigues. *Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro*. *Contexto internacional*, v. 29, p. 393-421, 2007.

TADEU, Vinicius. Entenda o que são a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal de Haia. CNNBrasil. 16/03/2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/entenda-o-que-sao-a-corte-internacional-de-justica-e-o-tribunal-penal-de-haia/>.

BRASIL. Notícias Senado. Em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica>.

BRASIL. Câmara Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/545319-parlamento-brasileiro-foi-fechado-ou-dissolvido-18-vezes/>.

<https://www.usip.org/publications/2002/02/truth-commission-timor-leste-east-timor>

ICTY. Case Information Sheet. https://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/cis/en/cis_milosevic_slobodan_en.pdf

SIERRA LEONE. <https://rscsl.org/download/volume-1/>; http://www.sierra-leone.org/Text_book_Sierra_Leone.pdf

ONU News. <https://news.un.org/pt/story/2012/05/1406281>

COMISSÃO VALECH: <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/77e102d5-e424-4c60-9ff9-70478e618d78>

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/novo-relatorio-sobe-para-mais-de-40000-as-vitimas-da-ditadura-de-pinochet.html>

UPRIMNY, Rodrigo; SAFFON, Maria Paula *Uses and Abuses of Transitional Justice Discourse in Colombia*, PRIO Policy Brief, 6. Oslo: PRIO, 2007.

REIS, <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/deus-filhos-veja-os-termos-mais-citados-na-votacao-do-impeachment.html>

WALDORF, Lars. *Anticipating the past: Transitional justice and socio-economic wrongs*. *Social & Legal Studies*, v. 21, n. 2, p. 171-186, 2012.

WIENER, A.. *Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics*. *European Journal of International Relations*, 10(2), 189-234, 2004.

- WIENER, Antje. The dual quality of norms and governance beyond the state: Sociological and normative approaches to 'Interaction'. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 10, n. 1, p. 47-69, 2007a.
- WIENER, Antje 'Contested meanings of norms: a research framework', *Comparative European Politics*, 5:1, 2007b
- WIENER, Antje *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.
- WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. *Review of international studies*, v. 35, n. 1, p. 175-193, 2009.
- WIENER, Antje. *A theory of contestation*. Springer, 2014.
- WIENER, Antje. A theory of contestation—A concise summary of its argument and concepts. *Polity*, v. 49, n. 1, p. 109-125, 2017a.
- WIENER, Antje. Agency of the governed in global international relations: access to norm validation, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2:5, 2017b
- WIENER, Antje. The concept of contestation of norms-an interview. *Yearbook on Practical Philosophy in a Global Perspective (YPPGP-JPPGP)*, v. 4, 2020.
- Antje Wiener *The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to 'Interaction'*, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 10:1, 47-69, 2007.
- WINSTON, Carla. *The nature of norms and the evolution of transitional justice*. 2016. Tese de Doutorado. University of British Columbia.
- WINSTON, C. Norm structure, diffusion, and evolution: A conceptual approach. *European Journal of International Relations*, 24(3), 638-661, 2018.
- WUNDERLICH, Carmen. Theoretical approaches in norm dynamics. *Norm dynamics in multilateral arms control: Interests, conflicts, and justice*, v. 13, p. 20-48, 2013.
- ROUSE, Joseph. 2007. *Social Practices and Normativity*. *Philosophy of the Social Sciences* 37(1): 46-56.
- SCHATZKI, Theodore R. Practice mind-ed orders. In: *The practice turn in contemporary theory*. Routledge, 2005. p. 50-63.
- STEIN, Janice Gross. *Background knowledge in the foreground: conversations about competent practice in ``sacred space''*. *International Practices*. EDITED BY emanuel adler and vincent pouliot, p. 87-107, 2011. Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York

FAIRCLOUGH, Norman. Critical discourse analysis as a method in social scientific research. *Methods of critical discourse analysis*, v. 5, n. 11, p. 121-138, 2001.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. mit Press, 2005.

VAN KERSBERGEN, Kees; VERBEEK, Bertjan. The politics of international norms: Subsidiarity and the imperfect competence regime of the European Union. *European Journal of International Relations*, v. 13, n. 2, p. 217-238, 2007.

WELSH, Jennifer M. Norm contestation and the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, v. 5, n. 4, p. 365-396, 2013.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet M. *Grounded theory in practice*. Sage, 1997.

TERRORISMO em Brasília: o dia em que bolsonaristas criminosos depredaram Planalto, Congresso e STF. G1, Distrito Federal, 08/01/2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/01/08/o-dia-em-que-bolsonaristas-invadiram-o-congresso-o-planalto-e-o-stf-como-isso-aconteceu-e-quais-as-consequencias.shtml>> Acesso em: 24/05/2024.

RELEMBRE vezes em que Jair Bolsonaro questionou o sistema eleitoral. CNN. 26/04/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-vezes-em-que-jair-bolsonaro-questionou-o-sistema-eleitoral/>. Acesso em: 24/05/2024.

CHAIB, Julia; AZEVEDO, Victoria. Governo Lula recicla lema do STF, chama ato do 8/1 de 'Democracia Inabalada' e espera 500 convidados. Folha de São Paulo. 3/01/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/governo-lula-recicla-lema-do-stf-chama-ato-do-8-1-de-democracia-inabalada-e-espera-500-convidados.shtml>. Acesso em: 24/05/2024.

CECCHERINI, Mauro Jango tinha 70% de aprovação às vésperas do golpe de 64, aponta pesquisa. Agência Câmara de Notícias. 28/03/2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/429807-jango-tinha-70-de-aprovacao-as-vesperas-do-golpe-de-64-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 24/05/2024.