

*Quanta verdade o Brasil suportará? Uma análise das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar**

CAROLINE SILVEIRA BAUER**

Universidade Federal de Pelotas

Resumo: Este artigo analisa, a partir do debate sobre a justiça de transição, os limites das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar, enfatizando a lei 9.140 de 1995, conhecida como “Lei dos Desaparecidos”, e a Comissão Nacional da Verdade, instaurada em 16 de maio de 2012. As características das ações promovidas pelo Estado brasileiro permitem questionar a efetividade dessas medidas, que estão condicionadas pela forma como foi realizada a transição política e pela construção de determinados sentidos do passado recente.

Palavras-chave: Justiça de transição; Políticas de memória; Comissão Nacional da Verdade; Transição política; Ideologia da reconciliação.

Abstract: This article examines, from the discussion on transitional justice, the limits of memory and repair policies implemented in Brazil in relation to the civil-military dictatorship, emphasizing the law 9140 of 1995 known as the "Law of the Disappeared" and the National Commission for Truth, established on May 16, 2012. The characteristics of the actions promoted by

* Artigo submetido à avaliação em 14 de março de 2014 e aprovado para publicação em 4 de junho de 2014.

** Doutora em História pela Universidade Federal do Rio grande do Sul e pela *Universitat de Barcelona*. Professora de história contemporânea na Universidade Federal de Pelotas, é integrante do grupo de pesquisa internacional *Memoria y sociedad – las políticas de reparación y memoria y los procesos sociales en la construcción de la memoria pública: conflicto, representación y gestión* – HAR 2011-23490.

the Brazilian allow us to question the effectiveness of these measures, which are conditioned by the way was made the political transition and the construction of certain senses of the recent past.

Keywords: Transitional justice; Memory policies; National Commission of Truth; Political transition; Ideology of reconciliation.

Introdução

No dia 16 de maio de 2012, em uma solenidade no Palácio do Planalto, Dilma Rousseff instaurou a Comissão Nacional da Verdade apresentando os seus integrantes à sociedade. Em seu discurso, a presidenta fez as seguintes referências sobre os trabalhos da comissão, cuja orientação seria “a busca da *verdade*”:

A verdade, de fato, não morre por ter sido escondida. Nas sombras somos todos privados da verdade, mas não é justo que continuemos apartados dela à luz do dia. Embora saibamos que regimes de exceção sobrevivem pela interdição da verdade, temos o direito de esperar que, sob a democracia, a verdade, a memória e a história venham à superfície e se tornem conhecidas, sobretudo, para as novas e as futuras gerações. [...] Eu acrescentaria que a força pode esconder a verdade, a tirania pode impedi-la de circular livremente, o medo pode adiá-la, mas o tempo acaba por trazer a luz. Hoje, esse tempo chegou (DISCURSO, 20013).

Este artigo analisa, a partir do debate sobre a justiça de transição – mais especificamente, o direito à verdade –, os limites das políticas de memória e reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar, da promulgação da lei 9.140 de 1995, conhecida como “Lei dos Desaparecidos”, até o primeiro ano de trabalho da Comissão Nacional da Verdade, instaurada em 16 de maio de 2012.

As características das ações promovidas pelo Estado brasileiro desde meados da década de 1990 permitem questionar a efetividade dessas medidas, que estão condicionadas pela forma como foi realizada a transição política e pela construção de determinados sentidos do passado ditatorial brasileiro, tal como a ideologia da reconciliação.

Para uma melhor exposição dos argumentos, este artigo está dividido em quatro tópicos. A primeira parte, fará uma breve análise sobre a transição política brasileira, enfatizando seus aspectos de continuidade em relação às estratégias de implementação do terror, que possibilitaram a construção de determinados sentidos do passado norteadores da elaboração de políticas de memória. Posteriormente, serão realizadas algumas considerações sobre as políticas de memória e reparação no âmbito da justiça de transição, principalmente no que diz respeito ao direito à verdade. Em um terceiro momento, analisar-se-á as ações do Estado brasileiro na garantia desse direito, de meados da década de 1990 até o final do primeiro ano de trabalho da Comissão Nacional da Verdade. Por fim, serão tecidas algumas considerações sobre os empecilhos em elaborar efetivas políticas de memória no presente.

A metáfora da transição política brasileira enquanto garantia dos Direitos Humanos

A transição da ditadura civil-militar brasileira foi realizada de acordo com as características dos processos históricos precedentes, com a tradição cultural e jurídica brasileira para a resolução de conflitos e conforme a realidade do final da década de 1970. Diversos autores criticam a utilização dos conceitos de “democratização” ou “redemocratização” para se referir ao período, pois consideram esse fenômeno como incompleto no sentido da obtenção da cidadania plena, princípio básico da democracia (SOARES, D’ARAÚJO, CASTRO, 1995, p. 14).

Durante esse processo, desativaram-se paulatinamente – por vezes, somente em parte –, as estratégias de implantação do terror e as instituições

que o produziam. Assim, as construções de sentido sobre a ditadura e a repressão não possuíram o mesmo ritmo de transformações que as mudanças institucionais e políticas, caracterizando uma continuidade na manutenção do medo, que tem sido transmitido através das gerações; o término da ditadura não significou o fim do terror e a superação dos traumas (BECKER, 1993, p. 71) – cessavam-se os fatos, mas não suas consequências. Os medos permaneceram e condicionaram as ações políticas dos governos transicionais e das primeiras administrações civis pós-ditadura. O medo em relação aos contornos da futura democracia e um possível caos político “era tão grande como o medo à ‘ordem ditatorial’” (BECKER, 1993, p. 75) já que era necessário enfrentar as responsabilizações penais e sociais em relação às violações aos Direitos Humanos.

Neste sentido, forjou-se durante esse processo a chamada “ideologia da reconciliação”, baseada na premissa da equiparação da violência do Estado e das organizações de esquerda armada – o que permitia responsabilizar a todos pela violência do período e, assim, incentivar o esquecimento recíproco, através da desmemória e do silêncio. A premissa de que não se pode construir uma democracia baseada no esquecimento não foi levada em consideração nesse período (JELIN, 2009, p. 117).

“Ideologia da reconciliação” foi um termo cunhado pelo historiador catalão Ricard Vinyes para fazer referência às ações estatais de equiparação ética e da impunidade equitativa em relação a crimes cometidos em conjunturas autoritárias, como a ditadura civil-militar brasileira.

De acordo com o autor,

Una ideología -por ejemplo la de la reconciliación-, lejos de asentarse en la realidad pretende crearla, o a lo sumo evitarla. Es un instrumento de asimilación, su vocación es devorar cualquier elemento antagónico y expandir las certezas absolutas en que se sostiene a través de ritos y símbolos que, más que una historia (una verdad provisional) conmemoran una memoria tranquilizadora, por lo general la memoria de un éxito conseguido tras sufrimiento y voluntad. Aunque a menudo el sufrimiento y la voluntad no acaben en éxito. Sus sujetos son héroes o

víctimas, o las dos cosas resueltas en una sola, puesto que a veces la víctima es identificada con el héroe y al revés. La ideología no tiene capacidad de diálogo porque no nace para eso, y la memoria por ella creada, la memoria única o “buena memoria”, tampoco (VINYES, 2009b).

Implementada como campanha de ação psicológica pelos governos transicionais – militares e civis – a “ideologia da reconciliação” teve como consequência o estabelecimento da desinformação e do silêncio, bem como o desenvolvimento de certa apatia em relação à política, devido principalmente ao medo residual do terrorismo de Estado, mas também à “demonización de los referentes y tradiciones políticas representadas siempre en su versión de caos o perturbación [...]” (VINYES, 2009, p. 31-32).

Partindo da falsa premissa da superação dos conflitos reais e simbólicos, e impondo uma reconciliação com características exculpatórias – somada ao receio de que houvesse uma “argentinização” da transição, uma referência aos processos contra os integrantes das Juntas Militares da ditadura argentina –, a “ideologia da reconciliação” pode ser considerada, nos termos de Hannah Arendt (2003, p. 288-297), como uma mentira organizada desde o Estado. Foi decretada como extinta a polarização da sociedade, sem realizar os processos de reparação necessários para uma verdadeira reconciliação (ANTÔNIO, 2013, p. 69-92), que pode ser entendida como um projeto político

[...] que surge del conflicto histórico y de la necesidad de resolverlo del modo más satisfactorio para todos aunque no contente a todos, por lo que requiere discusión, negociación, acuerdo relativo y una decisión mayoritariamente compartida. Se gesta y evoluciona, o se deshace. El proyecto político de la reconciliación tiene su expresión práctica y emblemática en el Parlamento y la Constitución. Ambas instituciones expresan los grados de reconciliación logrados durante la transición a la dictadura y tras ella. La eficacia de esas expresiones institucionales de la reconciliación depende de cómo se llevó el proceso histórico en el que nacieron, pero en cualquier caso no

substituyen la sociedad y las memorias que la sociedad contiene (VINYES, 2009b).

A “ideologia da reconciliação” tomou formas concretas, por exemplo, com a promulgação da Lei de Anistia, de 28 de agosto de 1979. Embora se trate de uma medida jurídica que impede o processamento penal, instituindo um perdão punitivo, essa lei, ao conceder anistia recíproca, estabelecia o controle do passado a partir de sua interdição, vetando o direito à verdade e, por consequência, o conhecimento dos fatos imbrincados com a ditadura civil-militar. O direito à verdade, assim, não era necessário, pois se considerava a ditadura “página virada” e, em última instância, uma ameaça à possibilidade de reciprocidade à anistia.

A anistia recíproca, convalidando a lógica da “ideologia da reconciliação”, recupera outras características da formação social brasileira, como o “estigma da cordialidade”. Recuperando as análises de Sergio Buarque de Hollanda presentes em “Raízes do Brasil”, Zilda Iokoi afirma que a cordialidade tornou-se um impeditivo das disputas por direitos e uma ameaça à consolidação da democracia, tentando-se neutralizar conflitos e disputas através de uma representação de conciliação e passividade. Todos aqueles que se opuseram aos caminhos da transição brasileira, foram considerados radicais e revanchistas, não entenderam que se vivia em um clima de transição e lhes acusavam de desconhecer as virtudes conciliatórias dos brasileiros (IOKOI, 2009, p. 501-502).

Pela permanência de políticas de desmemória e de esquecimento fomentadas durante a ditadura, bem como pela configuração de uma relação entre civis e militares de tutela amistosa – manutenção da autonomia militar e/ou enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado (ZAVERUCHA, 1994, p. 10) –, pode-se afirmar que a transição política caracterizou-se por uma série de aspectos de continuidade em relação às violações de Direitos Humanos – seja na permanência de práticas e instituições, ou na omissão de investigações. De acordo com Zilda Iokoi, tratou-se de uma “transição metaforizada”, indicativa de uma retórica de mudança *sem* mudanças (IOKOI, 2009, p. 501). Foi um processo pactuado, onde os onze longos

anos do processo de abertura “lenta, gradual e segura” contribuíram sobremaneira para a diluição das responsabilidades, bem como para postergar as obrigações do Estado brasileiro em relação às violações de Direitos Humanos. Tratou-se da “lógica da protelação” (D’ARAÚJO e CASTRO, 2000, p. 13), repetida pelas administrações civis, onde “la espera del paso del tiempo para la resolución de los problemas del pasado, la espera de la extinción del problema a través del deceso tanto de los culpables como de los afectados. Esto es lo que hará que el conflicto se supere definitivamente” (VINYES, 2009, p. 26).

Políticas de memória e reparação: um acerto de contas com o passado – e com o futuro

Políticas de memória é o conjunto de ações dos Estados para garantir processos individuais e coletivos de reparação – entendidos para além de indenizações pecuniárias –, que estabeleçam quais são os parâmetros éticos e morais que sustentam os regimes democráticos e, desta forma, se combata todas as violações aos Direitos Humanos, cometidas no passado e as que ainda permanecem no presente. Seu objetivo retroativo, ou seja, direcionada à ditadura civil-militar, é reconhecer o terrorismo de Estado e as suas consequências para coletividade, permitindo que distintas memórias sobre o passado traumático ganhem espaço público e legitimidade, fazendo com que setores da sociedade possam elaborar seus lutos.

En ese sentido, las políticas de reparación han sido una expresión de reconocimiento del daño causado a las víctimas y han abierto la posibilidad de un proceso de elaboración del pasado, permitiendo a los afectados poder integrar en sus vidas las experiencias penosas, traumáticas y abusivas ocurridas a causa de la represión política padecida en su propio pasado (LIRA K., 2009, p. 104-105)

A reparação, objetivo primordial das políticas de memória, tem por objetivos que o Estado assuma a responsabilidade pelos crimes cometidos durante a ditadura e, desta forma, desenvolva ações de compensação, restauração e/ou indenização para a coletividade. Objetiva, ainda, realizar ações simbólicas que marquem diferenças com o passado autoritário, como um pedido de perdão público, ou a promoção de uma verdadeira reconciliação, como afirmado anteriormente. Mesmo que se saiba que a reparação é obrigatória para os Estados pós-regimes ditatoriais, não existe consenso sobre como reparar situações que, por definição, são irreparáveis, principalmente em se tratando dos desaparecidos políticos. “Em nosso juízo, nada do que se destruiu se conseguirá recuperar nas mesmas condições em que se perdeu. Ninguém poderá dar vida aos mortos, fazer reaparecer os detidos-desaparecidos, eliminar a experiência da tortura da mente das pessoas que a sofreram” (BECKER, 1993, p. 73).

Para Zalaquett, são três os propósitos de uma política para lidar com o passado: compensação, prevenção e revelação. A compensação, não só financeira, é a reconquista da paz. A prevenção pode se dar pela punição ou pela clemência, e a prisão não é a única alternativa de punição. Enfim, a verdade precisa ser apurada e admitida, verdade devida à memória das vítimas, às famílias e à nação que não se deseja num pêndulo esquizofrênico entre versões (IDOETA, 2009, p. 74).

A reparação não é uma tarefa individual e, também, não pode ser individualizada. A sociedade como um todo foi vítima das estratégias de implantação do terror, cujas ameaças concretizaram-se para algumas pessoas.

Se a sociedade não reconhece a realidade do dano e a necessidade de repará-lo, este se manterá reduzido ao espaço privado da vítima ou da família afetada, o que somente aprofunda a traumatização.

A marginalização social e política das vítimas é o resultado dessa negação, o que define a sociedade em seu

conjunto como uma sociedade prejudicada, que faz parte do processo traumático. A não elaboração do dano em nível social, implica estruturas políticas que estarão abertas ou encobertamente afetadas pelas consequências da traumatização (BECKER, 1993, p. 76-77).

Porém, para que se compreenda a linha de interpretação sugerida por este artigo, da fragilidade das políticas de memória implementadas no Brasil, é necessário estabelecer uma diferença entre *medidas* (concretas, como as pecuniárias, ou simbólicas, como a construção de memoriais e monumentos) e *políticas* de memória e reparação. A existência dessas medidas não significa que façam parte de uma política pública, ou seja, façam parte de um plano de gestão governamental (enquanto política provisória) ou constituam parte da estrutura do Estado (como um ministério ou secretaria). No Brasil, não existe uma política pública – mesmo que muitas dessas ações estejam previstas no III Plano Nacional de Direitos Humanos –, e as medidas de reparação implementadas correspondem somente a algumas demandas dos atingidos pela repressão e familiares de mortos e desaparecidos políticos.

Além disto, as medidas de memória estão centradas na figura do *sujeito-vítima*, desconsiderando que a sociedade como um todo foi afetada pela ditadura. Em torno do *sujeito-vítima*, cria-se um consenso sobre a necessidade de reparação que se baseia na *pena* frente à dor sofrida, e não nas práticas terroristas implementadas pelo Estado (VINYES, 2009). Desta forma, há outro processo de omissão em relação às responsabilidades políticas e sociais de reparação destinadas ao conjunto da cidadania.

Com o sujeito-vítima, e a ausência de um debate na sociedade sobre as medidas adotadas em relação ao passado ditatorial que estavam sendo instituídas, a discussão centrava-se nos *benefícios*, e não nos *sentidos* da reparação. Assim, os beneficiários das medidas de memória e reparação, no Brasil, seriam unicamente os atingidos diretamente pela repressão, seja através das torturas físicas ou psicológicas, seja através da perseguição política e suas consequências (como a perda do emprego, etc.).

Mais importante ainda, é instituído um esquecimento sobre quem foram os perpetradores desses atos, o que fica evidente através do

reconhecimento da morte e desaparecimento de opositores políticos e membros das organizações guerrilheiras, porém não se responsabilizam pela investigação dos agentes responsáveis pelas ações repressivas. Consequentemente, cada vez mais se recorda e se homenageia as vítimas e se esquecem os ditadores e torturadores (VINYES, 2009, p. 56).

O Estado brasileiro e o direito à verdade

O processo para se garantir o direito à verdade no Brasil teve que enfrentar as políticas de desmemória e esquecimento fomentadas durante a transição política. Apenas em meados da década de 1990, com a promulgação da Lei n. 9.140, de 1995, garantiu-se – parcialmente – o direito à verdade; em 2011, com a promulgação da lei que criou a Comissão Nacional da Verdade e a nova lei de acesso à informação – que determinou o sigilo como exceção em se tratando de documentos sobre a violação de Direitos Humanos –, houve novos avanços, porém, sem o abandono dos sentidos do passado apresentados anteriormente. Antes da análise dessas duas medidas e seus limites, cabem algumas considerações sobre o que é o direito à verdade.

Em um primeiro momento, o direito à verdade foi entendido como um direito individual das famílias de saber o que houve com seus parentes, definição que era derivada de garantias previstas pelo protocolo adicional das Convenções de Genebra de 1949 (PINHEIRO, MACHADO e BALLESTROS, 2013, p. 23). A partir de experiências de regimes autoritários e totalitários ocorridos na segunda metade do século XX, o direito foi expandido aos indivíduos e às coletividades, que garantiram o direito a ter acesso às informações sobre as ações do Estado, desdobrando-se em direito à memória e à informação – este último, de extrema importância, pois as memórias sobre determinado acontecimento só podem ser construídas a partir do conhecimento dos fatos.

O estabelecimento desses direitos é indispensável às sociedades que tiveram em seus passados recentes situações traumáticas, como o caso das ditaduras civil-militares de segurança nacional do Cone Sul.

Existem vários argumentos que dizem que a revelação da verdade preenche uma necessidade social de confirmar oficialmente aquilo que foi durante muito tempo negado; que a ‘verdade’ reintegra as vítimas na sociedade, através do reconhecimento do seu sofrimento e oferecendo uma forma de justiça distributiva ou social, contribuindo com recursos não convencionais para promover a conscientização social, a memória coletiva, a solidariedade e a superação da baixa autoestima. [...] A verdade também tem sido vista como uma forma de ‘justiça como reconhecimento’ ou ‘justiça compensatória’, que restabelece o sentido de justiça outrora quebrado. As comissões de verdade oficiais também já têm sido valorizadas como peças centrais nos ‘processos de refundação histórica’ quando existe uma ruptura simbólica e moral com um passado obscuro. Elas podem contribuir para ‘estabelecer um consenso sobre os limites do intolerável’ (BRITO, 2009, p. 77).

Sabe-se que o direito à verdade sempre foi – e, em muitos aspectos, ainda é – negado à sociedade porque “verdade implica responsabilidade” (ENTREVISTA, 2009, p. 28). Por consequência, seria muito difícil manter a impunidade dos agentes de segurança e militares direta e indiretamente implicados nos crimes de violação dos direitos humanos, a partir do momento em que sua culpabilidade se tornasse explícita; o direito à verdade pressupõe o esclarecimento sobre as circunstâncias em que foram postas em prática as estratégias de implantação do terror, o reconhecimento público da responsabilidade do Estado por tais crimes e a tomada de decisões que vise a punir os responsáveis.

A promulgação da Lei n. 9.140, de 1995, esteve marcada pelo compromisso firmado entre os candidatos à presidência em 1994 e os familiares de que, se fossem eleitos, reconheceriam a responsabilidade do Estado pela estratégia de implantação do terror, bem como pela manifestação de militares que evocavam o medo residual oriundo da ditadura como forma de desmobilização da sociedade. “Será que vamos continuar alimentado esse

conflito na nossa sociedade? Primeiro vão querer saber onde estão os corpos; depois, como ocorreram as mortes, e assim por diante. A dinâmica deste processo é pernicioso para a nação” (SANTOS, TELES e TELES, 2009, p. 362), afirmava um representante das Forças Armadas.

A elaboração do projeto de lei ficou sob a responsabilidade de José Gregori, então chefe do gabinete do Ministério da Justiça e secretário nacional de direitos humanos, que orientaria a redação de acordo com três pontos: “o Estado admitiria sua responsabilidade pelas mortes; reconheceria oficialmente os mortos e desaparecidos; pagaria as indenizações devidas, desde que a família assim o desejasse” (BRASIL, 2007, p. 34). Paralelamente, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e seu ministro da Justiça, Nelson Jobim, reuniram-se com os comandantes das Forças Armadas para comunicar-lhes a decisão de criação da lei e lhes assegurar “[...] de que não havia sentido revanchista na decisão” (BRASIL, 2007, p. 36-37).

O Projeto de Lei n. 869 foi divulgado no dia 28 de agosto de 1995, no dia que se completava 16 anos da Lei de Anistia. Todos os parâmetros da proposta estavam relacionados ao reconhecimento, por parte do Estado, da responsabilidade pelas mortes e pelos desaparecimentos que já se conheciam e que se conheceriam, de acordo com as investigações que seriam realizadas por uma Comissão Especial. José Gregori afirmou que o governo federal deveria assumir o ônus da reparação às vítimas da ditadura civil-militar: “O Estado é permanente, independente dos governos. Prender cidadãos e, em vez de submetê-los a julgamento, executá-los, é agir contra a lei. O Estado não protegeu quem estava sob sua custódia” (BRASIL, 2007, p. 36-37).

Para os familiares, o projeto de lei não foi satisfatório. Reconhecia como mortas por responsabilidade do Estado 136 dos 152 nomes contidos em um dossiê organizado no passado – foram excluídos, neste primeiro momento, os brasileiros que desapareceram no exterior (Argentina, Chile e Bolívia) e três pessoas referidas somente por seus codinomes. A comissão que seria criada para a apuração dos novos casos não receberia instrumentos ou plenos poderes para a apuração das circunstâncias das mortes e dos desaparecimentos, embora adquirisse autoridade para realizar buscas pelos corpos, desde que fossem apresentados indícios pelos familiares.

Ainda, exigia para o pagamento da indenização a apresentação de um atestado de óbito, o que se revelou extremamente dificultoso para os familiares. “A maioria dos cartórios se negava a conceder o atestado e o Ministério da Justiça tinha de interferir diretamente para que fosse expedido um documento que narrava apenas, nos termos da lei, a morte presumida da pessoa em questão” (BRASIL, 2007, p. 36-37).

Por fim, o Estado reconheceria sua responsabilidade nas mortes e desaparecimentos dos casos constantes no Anexo I da lei, assim como aqueles que seriam investigados e deferidos pela Comissão Especial, no entanto, não investigaria nem as circunstâncias nem os responsáveis pelos mesmos. Prevalencia a “ideologia da conciliação” expressa pela Lei de Anistia de 1979 e sua interpretação de que eram inimputáveis os crimes cometidos pelos agentes da repressão política. Para Nilmário Miranda, a lei “era apenas uma legislação de caráter indenizatório, que precisava ser aprimorada. Declarava formalmente a responsabilidade objetiva do Estado, mas ninguém, individualmente, seria investigado” (BRASIL, 2007, p. 35). José Gregori argumentou que se tratava de encontrar uma saída aceitável, “havia feridas profundas, de ambos os lados. Precisávamos encontrar uma saída favorável para todos” (BRASIL, 2007, p. 35).

Além disso, caberia aos familiares o ônus da prova da responsabilidade do Estado nas mortes e nos desaparecimentos. Porém, nenhuma medida em relação à abertura e disponibilização de arquivos foi tomada pelo governo. Isto representava uma grande contradição: o Estado reconhecia sua responsabilidade nas ações repressivas que resultaram em mortes e desaparecimentos, porém caberia aos solicitantes comprovar essa responsabilidade. Aos familiares cabia a responsabilidade de provar que as versões oficiais de atropelamentos, morte em confronto com as forças policiais e suicídios eram falsas.

Ao contrário do que se esperava, houve pouca discussão em torno do projeto no Legislativo. O projeto de lei foi lido no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 30 de agosto de 1995 e, no mesmo dia, encaminhado a uma Comissão Especial designada para analisá-lo. Parlamentares que participaram dessa comissão afirmaram que houve forte resistência de setores

que consideravam a exigência de apuração e punição como revanchismo, havendo essa possibilidade somente se a Lei de Anistia fosse revogada. A recomendação era de votação com caráter de urgência. Nos dias 12 e 13 de setembro foram votadas as emendas – no total, foram apresentadas nove. Uma semana depois, a medida já estava no Senado Federal para votação. No dia 19 de setembro retornou a Câmara e no dia 13 de novembro foi encaminhada ao presidente para sanção.

Durante a tramitação no Poder Legislativo, os familiares redigiram um documento onde declaravam que era “[...] um direito de toda a sociedade brasileira, e não exclusivamente das famílias, resgatar a verdade histórica. Essa não é uma questão humanitária entre os familiares e o governo – é uma exigência e um direito da sociedade” (BRASIL, 2007, p. 37).

Aprovada no dia 4 de dezembro de 1995, a Lei n. 9.140 estabelecia em seu primeiro artigo que o Estado brasileiro reconhecia como mortas as 136 pessoas desaparecidas relacionadas no Anexo I. Assim, seus familiares poderiam requerer o registro do atestado de óbito.

Para os familiares, esse item significou o reconhecimento pelo Estado brasileiro de sua responsabilidade no assassinato de guerrilheiros e opositores políticos. Porém, “a lei não obriga o Estado a investigar os fatos, a apurar a verdade, a proceder ao resgate dos restos mortais, a identificar os responsáveis pelos crimes e punir os culpados, deixando às famílias a incumbência de apresentar as provas dos crimes e os indícios da localização dos corpos dos militantes assassinados” (TELES, 2001, p. 10).

O artigo quarto criava uma Comissão Especial, que teria por objetivos reconhecer pessoas mortas e desaparecidas que não constassem no Anexo I da Lei, localizar os corpos das mesmas, e emitir pareceres sobre as indenizações.

A Comissão Especial, de acordo com a lei, seria composta de sete membros escolhidos pelo presidente da República, sendo que um deveria representar a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, um representante das famílias das vítimas referidas no Anexo I da Lei, um membro do Ministério Público Federal e outro integrante das Forças Armadas – ou seja, figuras ligadas à instituição que promoveu o terrorismo

de Estado no Brasil estiveram presentes na comissão criada para averiguar as mortes e os desaparecimentos resultantes da estratégia de implantação do terror.

O pagamento das indenizações ficou estipulado pelo décimo primeiro artigo da lei. A indenização, “a título reparatório”, seria calculada através da expectativa de vida do morto ou desaparecido, levando-se em consideração a idade à época dos acontecimentos. Em nenhuma hipótese o pagamento seria inferior a 100 mil reais.

As reparações econômicas (entendidas como o conjunto de medidas que visam a concessão de uma indenização e a incluso no sistema de previdência social do Estado) não foram as principais reivindicações dos afetados, porém foi a única opção que obteve êxito, pois logrou-se dessa forma substituir com uma indenização o reconhecimento social e público dos crimes cometidos pela ditadura. Assim, continuam sendo beneficiados a “clientela de adesão” (VINYES, 2009, p. 41), e não o conjunto da sociedade, que são todos os atingidos pela ditadura. Ao aderir ao programa de compensação econômica, aceitava-se a equiparação proposta pelo governo entre as mortes e os desaparecimentos cometidos pela ditadura e o montante em dinheiro pago aos familiares. Para os afetados, a reparação moral e a reconstrução da memória – entendida como o esclarecimento das mortes e desaparecimentos – eram demandas mais importantes que a reparação econômica.

Duas modificações foram feitas na “Lei dos desaparecidos”, e foram muito importantes para o deferimento de casos que anteriormente haviam sido negados e para a análise de novos, que foi a ampliação do período de abrangência da lei e o protocolamento de casos de mortes e desaparecimentos ocorridos não somente em dependências policiais, mas em ambientes “assemelhados” – como centros clandestinos de detenção – e em manifestações públicas e conflitos armados, fossem reconhecidas como de responsabilidade do Estado brasileiro, assim como os suicídios praticados na iminência da prisão ou em decorrência das sequelas psicológicas da tortura.

O governo federal não realizou nenhum tipo de campanha para divulgar a iniciativa e, assim informar e mobilizar as famílias dos mortos e

desaparecidos políticos. Os esforços de orientação e apoio às famílias para que entrassem com os requerimentos, procurassem ex-presos políticos que pudessem prestar depoimentos, localizar testemunhas e realizar pesquisas em arquivos, foram do Grupo Tortura Nunca Mais, da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e da Comissão de Familiares.

A Lei n. 9.140 não pode ser considerada uma política de memória, pois estabelece apenas uma forma de reparação em relação ao passado – a pecuniária – desobrigando o Estado de fazer valer outros direitos fundamentais, como o direito à justiça e o direito à verdade. Trata-se de uma medida de reparação, principalmente porque a tarefa de buscar as circunstâncias das mortes e das desapareções não foi incumbência do Estado que as promoveu, e sim dos familiares que fizeram a requisição à Comissão criada para a averiguação dos casos. Porém, devido a uma série de problemas, gerou novos conflitos desnecessários devido à impossibilidade de se estabelecer uma “simetria justa” entre os crimes praticados pela ditadura e os valores que serão pagos como indenização por parte do Estado; além de criar uma “clientela de adesão”, no sentido de que, para se reconhecer um morto ou desaparecido político, seus familiares devem procurar o Estado.

Neste sentido, pode ser considerada como uma segunda anistia, pois reconhece a responsabilidade do Estado nas mortes e nos desaparecimentos de opositores políticos, mas não cria qualquer instrumento que obrigue o Estado a investigar nem julgar os responsáveis por esses crimes, ou seja, perpetuando a impunidade e imunidade dos agentes dos órgãos de repressão brasileiros. Com ela, “o Brasil configurou-se como um país modelo na política do silêncio, deslocando as vivas tensões da política para a fria abordagem das leis de reparação e de certos atos de memória” (TELES, 2009, p. 585).

Os debates sobre a criação de uma comissão da verdade no Brasil ganharam força durante a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos em 2008. Durante esse evento, foi formulada a proposta de uma Comissão Nacional da Verdade e Justiça, com amplos poderes para investigar as violações de Direitos Humanos cometidas durante a ditadura, a fim de esclarecer os crimes e apontar os criminosos, bem como para convocar

pessoas, requisitar documentos e acessar dependências públicas (PINHEIRO, MACHADO e BALLESTROS, 2013, p. 31).

Os resultados da XI Conferência resultou no III Plano Nacional de Direitos Humanos (III-PNDH), aprovado pelo Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Na diretriz número 23, “Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado”, ficou estabelecido, como objetivo, “a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil [...], a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”. Esse objetivo seria alcançado com a formação de um grupo de trabalho, instituído pelo Decreto n. 10, de 13 de janeiro de 2010, incumbido de elaborar o projeto lei de criação da Comissão Nacional da Verdade, que foi encaminhado pelo então presidente Luiz Inácio da Silva ao Congresso Nacional em 13 de maio de 2010.

O Projeto de Lei n. 88/11 foi aprovado por unanimidade na noite do dia 26 de outubro de 2011, passado um pouco mais de um mês do texto ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, não sem antes uma importante alteração no texto original. Em seu artigo sexto, o projeto de lei afirmava que a Comissão Nacional da Verdade “poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos”, elencando, principalmente a Comissão de Anistia e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Porém, o texto final acrescentava a seguinte frase: “*Observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979* [grifos da autora], a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos [...]”. A referência à Lei de Anistia é uma evidência às ações de impedimento de responsabilização penal dos agentes envolvidos em violações aos Direitos Humanos, reafirmando a “ideologia da reconciliação”.

A Comissão Nacional da Verdade foi criada por meio da Lei n. 12.528, de 13 de novembro de 2011, com os objetivos “de efetivar o direito à memória e à verdade história e promover a reconciliação nacional”. Apesar do projeto de lei ter sido elaborado por uma equipe plural, o processo não seguiu as recomendações do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que aconselha que as comissões da verdade devam definir “seus

termos de referência e determinar sua composição deve ser baseado em amplos processos de consulta pública, nos quais se busca conhecer especialmente as opiniões das vítimas e sobreviventes” (PINHEIRO, MACHADO e BALLESTROS, 2013, p. 25).

Considerações finais: quanta verdade o Brasil suportará?

Este artigo pretendeu explicitar os limites das políticas de memória e de reparação implementadas no Brasil em relação à ditadura civil-militar. Será necessário acompanhar os trabalhos e esperar o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, bem como os encaminhamentos do Estado brasileiro em relação às suas recomendações, para uma nova avaliação sobre a efetividade das políticas que assegurarão os direitos à memória, à verdade e à justiça.

Pretendeu-se, desta forma, realizar um percurso histórico desde a transição política e a instituição de políticas de desmemória e esquecimento, passando pela promulgação da Lei n. 9.140 de 1995, até os dias de hoje, para demonstrar alguns fatores que contribuem para a ineficiência das políticas de memória em seus objetivos: indenização, reparação e reconciliação da sociedade com as instituições do Estado. Evidenciou-se, assim, como as características do processo de transição, assim como os sentidos do passado forjados naquele momento, contribuem, até os dias de hoje, para que medidas sobre a matéria tenham o caráter de políticas públicas de Estado.

Em se tratando dos resultados parciais da Comissão Nacional da Verdade, divulgados em 21 de maio de 2013 no balanço do primeiro ano de trabalho, duas críticas podem ser apontadas.

Em primeiro lugar, a Comissão Nacional da Verdade mantém o foco de sua análise no “sujeito vítima”. Apesar da ampliação do escopo de “vítimas” para os camponeses e indígenas mortos por questões políticas durante a ditadura civil-militar, a ênfase permanece nas ações de reparação para essas pessoas, e não para a coletividade de uma forma geral; em outras palavras, continua-se deslocando as “vítimas” da sociedade que, como um

todo, sofreu – ou colaborou – com a ditadura civil-militar, ao privilegiar as circunstâncias das mortes e desaparecimentos, em detrimento de outras áreas, para além da repressão física, onde o terrorismo de Estado esteve presente.

Em segundo lugar, uma crítica de carácter metodológico. Se suas ações tem a finalidade de tornar pública uma verdade que até hoje foi negada, por que seus trabalhos são, na maioria dos casos, sigilosos, ou divulgados apenas em seu sítio, e não nos grandes veículos de comunicação que, como concessões estatais, devem espaços para manifestações oficiais.

Porém, a implementação da Comissão Nacional da Verdade possibilitou uma incorporação das demandas de memória, verdade e justiça por parte de setores da sociedade brasileira que têm se mobilizado em comitês regionais e comissões estaduais da verdade. O fomento da participação da sociedade civil no processo é fundamental para que os sujeitos se reconheçam como autores da sua própria história, e contribuam para a dissolução da ideia do “sujeito vítima”.

Quanta verdade o Brasil suportará? Espera-se que os trabalhos realizados pela Comissão amplie a perspectiva de verdade, e que possa afirmar categoricamente que, durante o período de 1964 a 1985, o Brasil viveu sob um regime de terrorismo de Estado, onde o sequestro, a tortura, a morte e o desaparecimento foram as metodologias empregadas para a repressão à oposição e à guerrilha urbana. Que esta foi uma decisão deliberada dos governos militares, e não ações contingentes. Que o resultado foram um número a estabelecer de mortos e desaparecidos políticos, e outras tantas pessoas que foram perseguidas, que necessitaram exilar-se e de uma geração marcada pela apatia e pelo desinteresse na política. Que, devido às continuidades da transição política, ainda convive com leis, instituições e práticas que remetem diretamente ao período. E, finalmente, se estabeleça que o repúdio ao autoritarismo, à ditadura e ao terrorismo de Estado são as bases morais e éticas que sustentam o Estado democrático brasileiro.

Referências

Documentação primária

DISCURSO da presidenta da República Dilma Rousseff na cerimônia de instalação da comissão da verdade. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-instalacao-da-comissao-da-verdade-brasilia-df>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

Obras de apoio

ANTONIO, Gustavo Miranda. Promoção da reconciliação nacional. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15, n. 105, p. 69-92, fev.-mai. 2013.

ARENDDT, Hannah. Verdade e política. In: *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BECKER, David, CALDERÓN, Hugo. Traumatizações extremas, processos de reparação social, crise política. In: RIQUELME U., Horacio (Ed.). *Era de névoas: direitos humanos, terrorismo de Estado e saúde psicossocial na América Latina*. São Paulo: EDUC, 1993.

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

BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça transicional e uma política da memória: uma visão global. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 1, jan.-jun. 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso. Introdução. In: D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (Org.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ENTREVISTA. Javier Ciurlizza. Para um panorama global sobre a justiça de transição. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 1, jan.-jun. 2009,

- IDOETA, Carlos Alberto. Verdade e reconciliação. In: TELES, Janaína (Org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* São Paulo: Humanitas, 2001.
- IOKOI, Zilda Márcia Gricoli. A longa transição de conciliação ou estigma da cordialidade: democracia descontínua e de baixa intensidade. In: SANTOS, Cecília Macdonell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida (Org.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009. 2 v.
- JELIN, Elizabeth. ¿Quiénes? ¿Cuándo? ¿Para qué? Actores y escenarios de las memorias. In: VINYES, Ricard (Ed.). *El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA, 2009.
- LIRA K., Elizabeth. Las resistencias de la memoria. Olvidos jurídicos y memorias sociales. In: VINYES, Ricard (Ed.). *El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA, 2009.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, MACHADO, Pedro Helena Pontual, BALLESTROS, Paula Karina Rodriguez. O direito à verdade no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15, n. 105, fev.-mai. 2013.
- SANTOS, Cecília MacDowell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida. Apresentação. In: SANTOS, Cecília Macdonell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida (Org.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009. 2 v.
- SOARES, Glaucio Ary Dillon, D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (Org.). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- TELES, Edson. Políticas do silêncio e interditos da memória na transição do consenso. In: SANTOS, Cecília Macdonell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida (Org.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009. 2 v.
- TELES, Janaína (Org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* São Paulo: Humanitas, 2001.

- VINYES, Ricard. La memoria del Estado. In: VINYES, Ricard (Ed.). *El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA, 2009.
- VINYES, Ricard. *Sobre víctimas y vacíos; ideologías y reconciliaciones; privatizaciones e impunidades*. 2009b. Mimeo.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?* São Paulo: Ática, 1994.