



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA CARMEN ARAÚJO DE CASTRO CHAVES

**O CONTROLE DOS MILITARES SOBRE OS CIVIS NO PROCESSO DE JUSTIÇA
DE TRANSIÇÃO NO BRASIL, CHILE E ARGENTINA**

Recife

2019

MARIA CARMEN ARAÚJO DE CASTRO CHAVES

**O CONTROLE DOS MILITARES SOBRE OS CIVIS NO PROCESSO DE JUSTIÇA
DE TRANSIÇÃO NO BRASIL, CHILE E ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréa Carla Melo Marinho, CRB4-1667

C512c Chaves, Maria Carmem Araújo de Castro.
O controle dos militares sobre os civis no processo de justiça de transição no Brasil, Chile e Argentina / Maria Carmem Araújo de Castro Chaves. – 2019.
193 f.; 30 cm.

Orientador: Prof. Ricardo Borges Gama Neto.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Justiça de transição. 3. Anistia. 4. Comissões da verdade.
5. Relações entre civis e militares. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II.
Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-211)

MARIA CARMEN ARAÚJO DE CASTRO CHAVES

**O CONTROLE DOS MILITARES SOBRE OS CIVIS NO PROCESSO DE JUSTIÇA
DE TRANSIÇÃO NO BRASIL, CHILE E ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 12 de agosto de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Carolina Miranda Gomes Vieira da Silva (Examinadora Externa)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dr. Rodrigo de Almeida Leite (Examinador Externo)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

Eis que chega-se ao fim uma jornada de quatro anos e quatro meses...Uma jornada complexa e cheia de desafios; mas que me proporcionou a partilha e a divisão com tantas pessoas especiais que se fizeram presentes.

Ricardo, meu professor e mestre... dos grandes presentes que o doutorado me trouxe! Foram muitos momentos de aperreios, incertezas e dúvidas; mas lá estava ele, com sua calma me mostrando que tudo iria dar certo! Aí virou amigo, e com muita paciência seguiu comigo até aqui.

Aos meus colegas que viraram amigos: Carol, a irmã que ganhei nesta jornada e que tanto se fez presente nas disciplinas, na construção da tese e na vida, com muitosinhos, criptonitas, lágrimas e gargalhadas.... Rodrigo, o ponto de equilíbrio dos desesperos, a racionalidade no meio do caos e o melhor de todos os ouvintes. A Gustavo, o parceiro de café, das boas conversas e dos posicionamentos políticos. Obrigada por terem se tornado tanto para mim! A Luciana e Gabriela pelas intermináveis quartas e quintas-feiras, pelas tardes de aula com sono e por dividir as angústias das disciplinas que pareciam não ter fim. Aos cegos do Castelo, a jornada seria mais difícil sem vocês.

Aos professores Zaverucha, Ernani Carvalho e Marcelo Medeiros que tanto me proporcionaram o crescimento na vida acadêmica. A Daniel, sempre pronto a ajudar e facilitar meus pedidos. A Martha Guaraná e Tatiana da Hora pela parceria e por terem tantas vezes consentido e compreendido minhas ausências necessárias no trabalho.

A minha tia Carmen Chaves pelo apoio e presença neste trabalho. Sem sua ajuda não seria possível. Dedico também a você não somente pelo olhar acadêmico, mas certamente por compreender de maneira mais sensível e legítima o porque somos tão carentes de tantos ideais democráticos.

A Jacilene... que segurou a barra da casa e dos meus filhos nesta etapa final. Tantas vezes cuidando deles melhor que eu mesma, sendo presente quanto eu estava aqui imersa e lembrando sempre também de cuidar de mim...

A Aquiles Lopes, meu companheiro, parceiro, amigo, incentivador. Pelas inúmeras lidas nos meus trabalhos e na tese, pela paciência com meus desesperos e gritos, e por lutar todos os dias ao meu lado. Obrigada por me transformar numa pessoa melhor; e me fazer enxergar o mundo de maneira mais humana... Obrigada

por dividirmos o mesmo horizonte, compartilhando valores, ideais e o desejo de um mundo mais justo e igualitário. Ah, Aquiles nossa democracia não está consolidada!!!! Um salve a nossa querida Argentina, que tanto nos emociona. “El terrorismo de Estado, Nunca Mas”

Aos meu quatro filhos Laercio, Penélope, Lígia e Francisco meu muito obrigada todos os dias... Vocês me inspiram, me estimulam e me movem. Obrigada por compreenderem minhas ausências e minhas impaciências com tanto afeto. Obrigada pelo cuidado e zelo cotidiano e também por comemorarem com tanta vibração cada conquista de sua mãe. Amo vocês imensamente.

Obrigada ao meu pai e as minhas mães, Fátima e Ciçone Chaves (feliz de quem tem duas mães) por terem acreditado em mim e investido tanto na minha educação. Obrigada pela constante presença, pelos auxílios e a você, Ciçone Chaves, por ser a minha grande inspiração.

Aos amigos e amigas que se mantiveram presente, com ouvido, copos ou cafés, quando a vontade era de parar tudo! Aos dias de estresse, mas a celebração do fim deste ciclo: Bel, Renata, Rod, Aya, Lúcia, Patrícia, Glauber, João, Careca, Karla, Carinna, Thaís e Débora.

Agradeço especialmente a mulher mais importante de minha vida e meu grande amor, que vibrou comigo no meu ingresso; mas infelizmente não estará presente no meu egresso. De onde você estiver, minha vó, meu obrigada por tudo! Eu te amo, isso transcende qualquer esfera terrena, isso é maior do que sou! E sei que você está aqui bem pertinho, comemorando; sou capaz de escutar sua voz: “Eu tinha certeza que você ia conseguir, mesmo cheia de menino. Você é uma danada!”

E por fim, agradeço a Deus, o maior responsável por tudo isso! Por ter me dado forças e discernimento para seguir essa jornada quando tantas vezes pensei em desistir... Por ter colocado tantas pessoas no meu caminho a quem eu possa agradecer. Ele está em tudo!

RESUMO

Esta tese apresenta um estudo comparativo do processo de Justiça de Transição no Brasil, Chile e Argentina a fim de analisar a influência do controle dos militares sobre os civis na tipificação dessa justiça como restaurativa ou retributiva. Nas Justiças restaurativas devem ser contemplados o Direito à Memória e à Verdade buscando uma conciliação nacional do passado autoritário com o presente democrático; nas Justiças retributivas devem ser agregados ao ideal de Memória e Verdade, o Direito à Justiça, punindo os agentes estatais e civis que promoveram os crimes de lesa-humanidade. Para a pesquisa três fontes de análise foram escolhidas: as leis de anistia, os legados autoritários e as Comissões Nacionais da Verdade, averiguando a influência que as Forças Armadas tiveram em cada uma dessas e examinando se os militares exerceram controle total, parcial ou não exerceram controle sobre os civis. Sob essa perspectiva haverá de se considerar o nível de interação entre os agentes atuantes na transição e os interesses presentes neste processo por meio da escolha racional e do *path-dependence*. O método escolhido para a elaboração deste trabalho foi o *process tracing*, uma vez que as fontes de análise escolhidas independem uma da outra enquanto mecanismos do processo transicional; mas impactam direta ou indiretamente, comprometendo ou facilitando, o resultado final da redemocratização. A saber, a consolidação democrática projetada nessa transição que o modelo de democracia seja alicerçado teoricamente nos ideais de Mainwaring e O'Donnell (2001), os quais tratam a eleição, a inclusividade eleitoral, as questões partidárias e a alternância de poder como condições necessárias mas não suficientes à democracia, colocando o controle civil sobre os militares como uma categoria a ser também indispensáveis nas democracias consolidadas. Também é fundamental apontar que a Justiça de Transição não é pontual dentro de sua temporalidade e que gradativamente os resquícios das ditaduras civis-militares devem ser eliminados até sua finalização.

Palavras-chave: Justiça de Transição. Lei de Anistia. Legados Autoritários. Comissões da Verdade. Relações civis-militares.

ABSTRACT

This thesis presents a comparative study of the Transitional Justice process in Brazil, Chile and Argentina in order to analyze the influence of military civil relations in the classification of this justice as restorative or retributive. In restorative justice, the Right to Memory and Truth must be considered, seeking a national reconciliation of the authoritarian past with the democratic present; in retributive justice must be added to the ideal of Memory and Truth, the Right to Justice, punishing state and civilian agents who have promoted crimes against humanity. For the research, three variables were chosen: amnesty laws, authoritarian legacies and National Commissions of Truth, ascertaining the influence that the Armed Forces had on each of these variables and examining whether the military exercised total or partial control or did not exercise control over civilians. From this perspective, the level of interaction between the actors acting on the transition and the present interests in this process through rational choice and path-dependence will have to be considered. The method chosen for the elaboration of this work was the process tracing, since the chosen variables are independent of each other as mechanisms of the transitional process; but they directly or indirectly impact, compromising or facilitating, the final result of redemocratization. In other words, democratic consolidation projects in this transition that the model of democracy is theoretically grounded in the ideals of Mainwaring and O'Donnell (2001), which deal with election, electoral inclusiveness, partisan issues and the alternation of power as necessary conditions but not enough to democracy, placing civilian control over the military as a category to be also indispensable in consolidated democracies. It is also important to point out that the Transitional Justice is not punctual within its temporality and that gradually the remnants of civilian-military dictatorships must be eliminated until its completion.

Keywords: Justice of Transition. Amnesty Law. Authoritarian Legacies. Commissions of Truth. Civil-military relations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E SUAS DIVERSAS PERSPECTIVAS	15
2.1 OS MODELOS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E SUAS ESPECIFICIDADES ...	23
2.2 OS REGIMES POLÍTICOS E SUAS COMPLEXIDADES TEÓRICAS	29
2.2.1 O autoritarismos e seus conceitos	30
2.2.2 A teoria democrática contemporânea	31
2.2.3 Democracia procedimental: entre o sbminimalismo e o minimalismo	32
2.2.3.1 <i>O minimalismo: a difícil conceitualização de regimes híbridos</i>	35
2.2.4 Escolha racional e a qualidade da democracia	39
2.3 A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL	41
3 BRASIL: UMA TRANSIÇÃO DO POSSÍVEL	45
3.1 A LEI DE ANISTIA BRASILEIRA: UMA AUTOANISTIA NEGOCIADA	51
3.1.1 Lei de anistia no brasil: uma análise jurídica	52
3.1.2 A lei de anistia: uma análise política	55
3.2 LEGADOS AUTORITÁRIOS: OS RESQUÍCIOS DITATORIAIS NUM PAÍS “DEMOCRÁTICO”	60
3.3 COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV) E SEUS ENTRAVES POLÍTICOS	74
4 TRANSIÇÃO CHILENA: DA “DEMOCRACIA PROTEGIDA” À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA	94
4.1 O DECRETO-LEI 2191: A LEI DE ANISTIA CHILENA	101
4.2 A CONSTITUIÇÃO CHILENA: DEMOCRACIA PROTEGIDA OU DITADURA CONSTITUCIONAL.....	108
4.3 COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE E RECONCILIAÇÃO: O INFORME RETTIG E A COMISSÃO VALECH.....	116
5 TRANSIÇÃO ARGENTINA: AVANÇOS E RETROCESSOS À DEMOCRACIA CONSOLIDADA	125
5.1 A ANISTIA ARGENTINA: LEI DE PACIFICAÇÃO NACIONAL X PUNTO FINAL X OBEDIÊNCIA DEVIDA.....	133
5.2 LEGADOS AUTORITÁRIOS: O PESO DO MILITARISMO NA ARGENTINA ...	139

5.3 COMISSÃO NACIONAL SOBRE O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS (CONADEP)	153
6 BRASIL, CHILE E ARGENTINA: JUSTIÇAS TRANSICIONAIS RETRIBUTIVAS OU RESTAURATIVAS?	158
6.1 AS LEIS DE ANISTIA.....	158
6.2 OS LEGADOS AUTORITÁRIOS	165
6.3 AS COMISSÕES DA VERDADE.....	175
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta de um estudo comparado do processo de Justiça de Transição¹ do Brasil, Chile e Argentina. É fundamental pontuar de início que pesquisa está inserida no âmbito científico da Ciência Política, uma vez a sua principal abordagem está na mudança dos arcabouços institucionais de poder estatal de três Estados sul americanos, estabelecidos num momento de mudança entre regimes autoritários/democráticos.

O objetivo desta pesquisa foi identificar de que maneira as relações civis militares impactaram no processo de Justiça Transicional desses países, respondendo a seguinte pergunta: Qual a influência do controle militar sobre os civis na tipificação dos diferentes tipos de Justiça de Transição: restaurativa ou retributiva no Brasil, Chile Argentina e na concessão do Direito à Memória, à Verdade e à Vida por meio de seus mecanismos?

É imperioso colocar que a Justiça de Transição é uma justiça específica a ser aplicada num momento de mudanças entre regimes, que de acordo com Teitel (2000) está pautada numa mudança de ordem política. Sob este conceito de justiça não há uma temporalidade específica, bem como, há mecanismos de julgamentos, comissões da verdade que conduzem a o Direito de Memória, Verdade e Justiça.

Justo por não haver um modelo único no processo transicional, a aplicabilidade da Justiça de Transição pode assumir um caráter restaurativo ou retributivo na escolha e aplicabilidade de seus mecanismos. Acerca das justças restaurativa há uma promoção da reconciliação nacional por meio do Direito à Memória e a Verdade; já as retributivas agregam as dimensões restaurativas, mas promovem também a punição dos atores responsáveis por crimes de lesa-humanidade, constituindo também o Direito à Justiça.

A escolha dos países justifica-se porque os regime antidemocráticos no Brasil, Chile e Argentina vivenciaram nas décadas de 1960 a 1980 períodos autoritários fruto

¹ A Justiça de Transição foi denominada da seguinte forma em documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU: “A noção de ‘justiça de transição’ discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais e extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos”.

de ditaduras civis-militares, e embora se assemelhassem em sua natureza enquanto regimes políticos, as experiências vividas em cada um deles foram bem distintas, por fatores sociais, culturais, econômicos e históricos.

Entretanto, não se pode deixar de lado alguns pontos em comum nessas ditaduras civis-militares; a tomada de poder pelas Forças Armadas, a aplicação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), a supressão das garantias e direitos fundamentais e a aprovação das Leis de Anistia nas ditaduras vigentes como um instrumento de perdão institucionalizado aos violadores dos crimes de lesa-humanidade.

No Brasil, a ditadura teve início em 1964, no Chile em 1973 e na Argentina em 1976²², podendo ser observadas como ditaduras que tiveram graus diferentes de atuação. Se no Brasil o regime de exceção foi tratado como brando, o Chile promoveu em seu regime atos mais repressivos que o brasileiro. E a Argentina, sob a condução das Forças Armadas, um terrorismo de Estado, sendo a mais sanguinolenta das ditaduras em análise.

Assim como os regimes antidemocráticos tiveram suas especificidades, o processo de redemocratização não foi diferente. Apesar da utilização de mecanismos similares, a saber: as Leis de Anistia e Comissões da Verdade as questões políticas internas, que definiam a utilização desses mecanismos, foram bastante singulares. As Leis de Anistia, que inviabilizavam a responsabilização de civis e militares que violaram os Direitos Humanos, apesar de criadas sob os estertores militares para perdoar, a depender das escolhas feitas na Justiça Transicional, essas puderam ser revistas, revogadas ou mantidas.

As Comissões da Verdade também tiveram suas peculiaridades. Argentina criou uma comissão, denominada de Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), que visava à investigação sobre os casos dos desaparecidos políticos, bem como, a abertura dos arquivos militares; esta comissão levou a julgamento militares e civis que cometeram crimes contra a humanidade.

O Chile instituiu duas Comissões de Verdade e Reconciliação, na qual os desaparecimentos ocorridos durante a ditadura foram tratados como crimes de

²² Na Argentina houve dois períodos ditatoriais anteriores. O primeiro em 1962, o segundo entre 1966 e 1973 e ganhou no nome de “Revolução Argentina” pelos próprios militares (houve dois outros golpes que ganharam o nome de Revoluções 43 e 55). Entre 1962 e 1982 a Argentina somente teve aproximadamente cinco anos e meio de “regime democrático”.

sequestro, possibilitando assim o julgamento dos militares envolvidos. O Brasil, por sua vez, também instituiu uma Comissão Nacional da Verdade, realizando um levantamento dos desaparecidos políticos; entretanto, a mesma comissão não promoveu – na prática - a troca da confissão e da verdade entre violadores e vítimas tornando pública a verdadeira história do país. Outro fator que singulariza essas comissões foram o tempo entre o término dos regimes ditatoriais e a implementações dessas comissões.

Com base nessas colocações foram selecionadas três categorias de análise nas quais permeiam as relações civis-militares: as Leis de Anistia, os Legados Autoritários e as Comissões Nacionais da Verdade. A escolha dessas categorias não foi aleatória, mas sim determinada pelas seguintes ponderações: as Leis de Anistia que foram criadas ainda sob os vértices militares promoviam a indulgência dos crimes e que contornaram sobre o processo transicional, ou seja, se foram mantidas, revisadas ou revogadas.

Sob esses contornos, após as aberturas democráticas, as Leis de Anistia impactaram na manutenção, na manutenção ou na extinção de Legados Autoritários remanescentes dos períodos de exceção. Bem como, como o reflexo dessa Lei e seus contornos e dos Legados Autoritários definiram os modelos das Comissões Nacionais da Verdade, as quais atuaram restaurativamente ou retributivamente.

Na prática a divergência na formatação dessas fontes de análise conduz a diferentes estruturas democráticas na concessão do Direito à Memória, à Justiça e à Verdade, bem como na própria direção de poder nas análises dos regimes democráticos em questão. Contudo, o que o estudo visa comparar não são os regimes políticos; e sim as relações civis-militares na Justiça Transicional e como elas influenciaram no processo e de que maneira foram aplicadas na trajetória pela redemocratização.

A partir desta perspectiva foi criada a hipótese: o controle, não controle ou controle parcial dos civis sobre os militares são determinantes na adoção do modelo de Justiça de Transição. Desta forma, tem-se como Variável Dependente (VD) a Justiça de Transição e como Variável Independente (VI) as relações civis-militares.

O primeiro ponto acerca da metodologia utilizada para a construção da pesquisa é a escolha da abordagem investigativa do neoinstitucionalismo histórico, sob o qual está amparada a ideia de que o indivíduo é um ser social, o qual busca satisfação de seus interesses individuais, considerando o tempo e o espaço no qual

este indivíduo está inserido, valendo-se metodologicamente do *path dependence* (STEINMO, 2008). Neste contexto, a abordagem permite analisar como os atores fizeram suas escolhas no tipo de instauração das Comissões Nacionais da Verdade como mecanismo da Justiça de Transição, bem como, a consequência de tais decisões no Direito à Memória, à Verdade e à Justiça.

A abordagem no neoinstitucionalismo histórico conduz à possibilidade de uma pesquisa fundamentada epistemologicamente no realismo crítico. Nessa perspectiva, buscam-se as relações causais entre os fenômenos sociais ocorridos e o entendimento a respeito dele. Para tal, o método a ser adotado na pesquisa será o *Process Tracing*, o qual permite identificar a cadeia causal das variáveis, sem que essas variáveis sejam intervenientes; mas encontrando o de elo de conexão entre elas a fim da obtenção do resultado. A saber, os elos (a) Leis de Anistia, (b) Legados Autoritários e (c) Comissões Nacionais da Verdade e o peso das relações civis-militares nesses pontos no processo de Justiça Transicional.

Neste método não há a necessidade da regularidade ou da associação regular entre as partes; mas da influência interativa de causas que estão interligadas para produzirem um resultado (CUNHA; SILVA, 2014, p.169). A respeito dos pontos acima selecionados, esses aconteceram em momentos diferentes nos três processos transicionais estudados. A exemplo, a Lei de Anistia no Chile precedeu o plebiscito que tiraria Pinochet do poder; no Brasil, só aconteceu no ano em que se iniciou a abertura democrática. Ou mesmo as Comissões nacionais da Verdade, que no Brasil houve um lapso temporal de 22 anos para implementação depois da abertura democrática e na Argentina foi instaurada no mesmo ano do fim do regime ditatorial, justificando assim uma análise por meio do *Process Tracing*.

A pesquisa tem por meta construir uma explicação quanto ao resultado das relações civis-militares mediante o tipo de Justiça de Transição adotado em cada país, utilizando-se assim da variação *Explaining outcomes process tracing*. O *Process Tracing*, em sua análise qualitativa, realizada por meio de entrevistas, documentos e bases teóricas; admite a existência de mecanismos incrementais, os quais produzem resultados a longo prazo, dentro de um horizonte temporal; e mecanismos limiares que são feitos de maneira imediata, possibilitando uma análise histórica do processo das variáveis que envolvem o resultado dessas transições

Sob essa construção, o trabalho se apresentará da seguinte forma: um capítulo inicial, no qual estão postos os conceitos e tipos de Justiça de Transição. Neste será

apontado o conceito escolhido, suas abordagens e peculiaridades, tal definição se faz necessária pela amplitude e abrangência teórica da Justiça de Transição. Adotando como referência Ruti Teittel para traçar as definições.

O capítulo seguinte se desdobrará sobre o Brasil. O ponto de inflexão para o início da transição brasileira escolhido é a eleição do general João Batista Figueiredo, que além de restabelecer o pluripartidarismo e dar início ao movimento das Diretas Já, instituiu a Lei de Anistia decisiva no Brasil para início da Transição. A entrega do relatório final da Comissão nacional da Verdade e seus impactos no Direito à Memória, à Verdade e à Justiça é a inflexão final deste estudo.

Subsequentemente, será analisado o caso Chileno. Neste, apesar das fontes de análise serem as mesmas, pois, sobre elas debruçam os pesos das relações civis-militares, o ponto de inflexão para a transição tem início no plebiscito ocorrido em 1980, no qual Pinochet saiu derrotado e aceitou tal decisão popular e, como inflexão final, a morte de Pinochet, que compõe o último obstáculo ao processo de punição necessário ao Direito à Justiça.

Em seguida o estudo se debruçará sobre o caso Argentino. Controverso, por tamanhos avanços e retrocessos ao longo da Justiça Transicional, mas com questões bem mais específicas nas relações civis militares. Aqui a inflexão inicial acontece com a derrota na Guerra das Malvinas e a inflexão final com a renovação do judiciário do governo Nestór Kirchner que abre espaço para a punição de muitos dos agentes que promoveram o “Terrorismo de Estado”³ no país.

Neste deslinde, será apresentado a comparação almejada neste trabalho, analisando os casos e as categorias de análise, e os resultados dessa combinação sob a perspectiva do controle, não controle ou controle parcial das relações civis-militares na escolha dos modelos transicionais e a efetividade dessa Justiça. A conclusão arremata este estudo comparativo.

³ Expressão adotada pelo próprio Estado argentino ao reconhecer as atrocidades do período ditatorial. Sendo essa ditadura tratada como uma das mais sangrentas da América Latina.

2 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E SUAS DIVERSAS PERSPECTIVAS

O primeiro passo deste trabalho é definir teoricamente o que é a Justiça de Transição ou Justiça Transicional, a qual entende-se como uma justiça específica, aplicada num momento de transição entre regimes políticos, mas especificamente entre regimes ditatoriais para democráticos. Neste conceito de justiça não somente os julgamentos estão presentes, mas outros mecanismos que permitam à sociedade e ao Estado uma reparação pelos crimes cometidos contra humanidade, levando a compreender por meio de Teitel (2013;2005;2000) que este modelo de justiça está pautado numa mudança na ordem política.

Sob a perspectiva deste conceito de transição proposto por Teitel (*idem*), a transição interfere diretamente na ordem política, unindo períodos que ligam dois regimes distintos. Conforme a autora, faz-se necessário que a transição seja marcada pelo abandono de características e arranjos institucionais⁴ de um antigo regime, para a construção e o desenvolvimento de novos arranjos institucionais e características que marquem o regime sucessor.

Entre os estudiosos do tema, Bickford (2004) trata a Justiça de Transição como uma justiça aplicada no momento da mudança, a qual não deve ser resumida unicamente aos violadores dos Direitos Humanos, mas também a ação de Comissões da Verdade e Reparação, bem como as mudanças políticas acontecidas em países que saíram de regimes autoritários para regimes democráticos. Outro conceito de transição é feito por Boraine (2006), o qual trata como uma jornada precária e de incertezas quanto aos desafios de mudança entre uma antiga e uma nova ordem.

Entende-se, então, que a Justiça de Transição consiste na implementação de mecanismos e estratégias utilizadas para enfrentar o legado de violência em massa do passado, atribuindo responsabilidades, estabelecendo a efetividade do Direito à Memória, à Verdade e à Justiça. Isso resultaria no fortalecimento das instituições com valores democráticos e garantiria a não repetição das atrocidades. A respeito das peculiaridades próprias, Piovesan (2006) pontua que a Justiça de Transição lança o delicado desafio de como romper com o passado autoritário e viabilizar o ritual de passagem à ordem democrática.

Dentre as inúmeras questões que envolvem o conceito desta forma de justiça,

⁴ Sobre mudança e reforma institucional nos deteremos mais adiante, ainda neste capítulo.

é relevante destacar que a mesma não acontece de forma similar entre os países, abrindo espaço para diversos mecanismos frente à amplitude e às diferentes experiências envolvendo a Justiça Transicional no mundo.

Assim, Bickford (2004) entende a Justiça de Transição como um conjunto de medidas fundamentais para o processo de superação das violações aos Direitos Humanos, frutos de conflitos armados e/ou regimes autoritários:

Este conjunto deve objetivar no esclarecimento da verdade histórica e judicial, dentre outras coisas com a abertura dos arquivos estatais do período de exceção; instituição de espaços de memória, para que as gerações presentes e futuras possam conhecer e compreender a gravidade do que ocorreu no período de exceção; reformas institucionais em relação aos serviços de segurança, adequando-os à pauta axiológica do Estado democrático de direito, bem como sedimentando nas instituições públicas uma cultura democrática e humanista; reparação dos danos às vítimas; realização da justiça propriamente dita, com a responsabilização em variados graus dos violadores dos Direitos Humanos. (BICKFORD, 2004, p. 1046-1047)

Os referidos mecanismos podem ser judiciais e extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos

Cabe, também, pontuar o arcabouço conceitual da Justiça de Transição utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que prevê um conceito universal e supranacional, denomina-se da seguinte forma em documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU:

A noção de 'justiça de transição' discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação.

Segundo Juan Mendez (2008) a legislação transnacional objetiva a criação de parâmetros pelos Estados para que estes atuem de maneira conjunta na proteção dos Direitos Humanos. Porém, a referida Justiça Transicional, a qual estabelece crime contra humanidade, invalida algumas leis de anistia.

Isto porque a ampla normatização internacional condena as autoanistias e as anistias gerais, "pressionando" alguns países a repensar na prática nas Justičas de Transição. Entretanto, no que se refere à soberania dos países, os tratados precisam

ser ratificados pelas casas parlamentares, sem a possibilidade de retrocesso. Ou nos casos em que o Judiciário, de maneira independente assume o exercício do Direito à Justiça.

Faz-se imprescindível determinar aqui a fundamentação teórica sobre a temporalidade e a concretização da Justiça Transicional. Abraão e Torelly (2012) compreendem a Justiça de Transição dentro de um processo contínuo, o qual requer uma certa temporalidade, por meio da execução de vários mecanismos que promovem a reestruturação institucional, a reparação de crimes e as novas organizações de distribuição de poder político para efetivação da troca de regimes, a saber Leis de Anistia, Comissões de Mortos e Desaparecidos, Comissões Nacionais da Verdade, construção de uma nova ordem constitucional entre outros.

Faz-se mister colocar que este trabalho adota a ideia de que a Justiça de Transição requer temporalidade, não havendo precisão sobre este tempo, o qual será adequado peculiarmente a cada processo transicional de maneira singular; da mesma forma, a escolha e utilização dos mecanismos que venham promover as mudanças pontuais e institucionais, conduzindo a um novo regime político. Isto porque defende-se que a Justiça de Transição está associada a períodos de mudança política.

Sustentando-se na ideia que a Justiça de Transição requer uma temporalidade para sua implementação, execução e efetivação, é necessário pontuar que este lapso temporal envolvendo os processos transicionais tenham um ponto de inflexão, ou seja, a demarcação de um fato inicial. Considerando que as Leis de Anistia⁵ nos países estudados neste trabalho foram as primeiras ações políticas a darem início a “novos” arranjos institucionais, e sua implementação visava promover o passo inicial das Justiças de Transição⁶, fundamenta-se, então, que no Brasil, Chile e Argentina o processo transicional é iniciado com as Leis de Anistia: essas viriam seguidas de uma série de mudanças a fim de fomentar a construção de um novo regime.

⁵ A anistia pode se apresentar de formas diversas. De acordo com Damásio de Jesus (1999), a anistia pode ser *própria*, ou seja, aquela concedida antes da condenação, ou *imprópria*, sobrevivendo após condenação de caráter irrecorrível. Pode, ainda, possuir caráter *geral*, atingindo a plenitude dos criminosos que cometeram o fato objeto de anistia, ou *parcial*, restringindo a sua aplicação a critérios temporais ou, por exemplo, à condição do criminoso. Finalmente, a anistia pode se dar de forma *incondicionada*, nas ocasiões em que não há imposição de requisito para a sua concessão, ou de maneira *condicionada*, quando presente algum requisito a ser preenchido (JESUS, 1999).

⁶ A escolha das leis de anistia como o ponto de inflexão para análise da Justiça de Transição no Brasil, Chile e Argentina não atribui a essas leis um ideal de direito à memória, à verdade e à justiça presentes na Justiça Transicional.

Não é possível falar em mudanças políticas, sobretudo dos arranjos institucionais sem que se fale na ordem de preferência dos atores envolvidos e na maximização dos resultados a serem obtidos. A força do Estado naturalmente é representada no papel das instituições, em especial, em democracias ainda em construção.

No árduo caminho da Justiça de Transição é necessário saber, inicialmente, que instituições⁷ são essenciais para esse desenvolvimento democrático, refletindo a qualidade dessas democracias. No ideal teórico político de consolidação democrática é imprescindível contar com controles institucionais e limites constitucionais bem estabelecidos, *accountability* em suas diversas formas⁸ e possibilidades de reformas.

No intento de explicar esta ordem de preferências determinantes no processo de escolha e aplicação dos mecanismos da Justiça Transicional, as bases que sustentam a escolha racional, propõem que há uma ordenação intencional às organizações, de modo que essa estruturação reduza os custos de transação.⁹ Isso se torna viável através das influências exercidas sobre as possibilidades, bem como, sobre a escolha nas alternativas da agenda, de modo que diminuam as incertezas quanto ao comportamento dos demais atores e gerando aos próprios atores “ganhos de troca”¹⁰.

Numa passagem de regimes, a reconstrução ou reordenação dos arranjos institucionais e das estruturas de poder possui um alto custo; não somente às estruturas mas aos agentes enredados no processo.

Posto isto, é possível idealizar que os atores envolvidos na Justiça de Transição são guiados pela racionalidade; e as ações, que estariam presentes na execução dos mecanismos da Justiça Transicional norteadas pelos resultados. Tal orientação está pautada num conjunto de preferências determinadas a agirem de forma instrumental /utilitarista, realizada de modo estratégico, com base num cálculo dos possíveis

⁷ Ao entender as instituições como ponto fundamental para as mudanças de regime político sob as bases do neoinstitucionalismo histórico *o path dependence* poderá estar alicerçado a uma perspectiva calculadora na qual a racionalidade e as ações estratégicas dos atores se fará presente dentro de uma trajetória histórica vivenciada. Percebe-se, assim, as instituições como um legado das heranças do passado e não somente por meio das escolhas dos indivíduos.

⁸ Sem dúvida, cada dimensão de *accountability* (vertical, horizontal, social, eleitoral, de equilíbrio ou por atribuição) é igualmente relevante. Boa parcela dos fenômenos políticos mais importantes se situam quando ocorre a interrelação entre as dimensões, esta, muito necessária ao processo de democratização. (O'DONNELL, 2011).

⁹ De acordo com Elster (1994) a ação intencional tem como consequências algumas ações não intencionais. Contudo, este tipo de ação racional tem uma relação custo-benefício calculada.

¹⁰ De acordo com Elster (1994) a incerteza é fundamental para entender a escolha racional

custos-benefícios que antecede a ação em si.

Elster (1994) esclarece que a relação do custo-benefício é determinada por uma equação estratégica das perdas e ganhos (ônus e bônus) que os atores têm ao realizarem uma escolha e, conseqüentemente, ao executarem suas ações com base nessa escolha¹¹.

A análise de um cenário político que visa o percurso democrático requer o entendimento sobre os caminhos e estratégias que envolvam a escolha racional, assim as preferências individuais não reduzem a importância da análise estratégica entre os agentes.

Entretanto, não se pode reduzir o processo de Justiça Transicional às ações estratégicas utilitaristas. O caminho traçado neste tipo de justiça também é composto fortemente por uma variável histórica e cultural. Ou seja, o contexto histórico no qual estavam submersas as ditaduras e as variáveis que contribuíram para que esses regimes começassem a declinar são fundamentais para entender a Justiça Transicional e a escolha de seus mecanismos.

Não menos importante para a compreensão dessa justiça também é a relação entre a sociedade e o poder autoritário em época vigente. Essa relação será determinante para a manutenção ou não dos legados ditatoriais, pós início de democratização. Sem olvidar, é claro, que a manutenção ou a exclusão desses legados também irão constituir ações estratégicas determinantes ao processo inerente à Justiça de Transição.

Permeado por esta variável histórica, o conceito de Justiça de Transição tem seu nascedouro no fim da Segunda Guerra Mundial. O Tribunal de Nuremberg e o Tribunal dos Crimes de Guerra em Tóquio em seus julgamentos conjecturavam os primeiros passos, refletindo nos ideais daqueles ajuizamentos a busca de uma reconciliação da sociedade com ela mesma e com o mundo pós-guerra.

A efetivação dessa forma de justiça aconteceu no momento em que foi preciso pensar se os crimes de guerra seriam julgados e de que forma isso aconteceria com os países e pessoas responsáveis pelos crimes. Assim depois da Segunda Guerra a Justiça de Transição efetivou-se na prática de julgamentos internacionais e na

¹¹ O que significa dizer que tanto as conseqüências, como a finalidade das ações são calculadas pelos indivíduos antes da ação em si. Ainda com base no autor é cabível afirmar que as normas sociais se mantêm na relação custo-benefício.

responsabilidade individual.

Amparado por esses alicerces, teve origem o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal dos Crimes de Guerra em Tóquio, nos quais foram julgados os responsáveis pelos crimes contra a humanidade cometidos na Segunda Guerra Mundial.

O intuito daqueles tribunais era o reconhecimento do passado atroz, o exercício da justiça para com os violadores, o Direito à Memória para a sociedade e a reconstrução de um novo modelo de Estado e de organização de poder, a fim de evitar novos crimes contra a humanidade.

Essa justiça internacional viabilizou o surgimento de leis internacionais de proteção aos Direitos Humanos e a possibilidade da aplicação dessas leis num espaço fisicamente sem fronteiras, proporcionando, assim, a constitucionalização dos Direitos Humanos.

Ainda assim, uma série de falhas foram apontadas no Tribunal de Nuremberg, surgindo questionamentos sobre a retroatividade da lei, uma vez que não havia lei que tratasse a tortura como um crime internacional, bem como, sobre a imparcialidade do Judiciário criado para julgar crimes internacionais.

A referida constitucionalização permitiu o reconhecimento dos direitos universais dos homens e os Direitos Humanos. Surgia, desta forma, a primeira fase da Justiça de Transição que, além dos julgamentos internacionais, também atuava no sentido de compensar as vítimas dos regimes autoritários.

Contudo, os mecanismos utilizados nessa justiça foram aperfeiçoados e desenvolvidos de maneiras distintas, de acordo com as diferentes culturas e sociedades na qual eram implementados. Nos anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial, a Justiça Transicional esteve presente na Espanha e Portugal pós ditadura de Franco e Salazar, respectivamente; na Europa Oriental, com a queda do comunismo; na África do Sul, com o fim do *Apartheid*; em outros países da África e da Ásia; e na terceira onda de democratização pela qual passou a América Latina. Sobre essa última, recaí este estudo.

Desta maneira, a Justiça Transicional passou por três momentos distintos, ou três ondas de Justiça de Transição, adequando-se sempre aos momentos históricos vividos em cada uma dessas fases. A primeira é no pós Segunda Guerra, como citado. A segunda fase da Justiça de Transição ocorreu em Portugal e Espanha e com a decadência do império soviético e a liberalização que tomava conta das Américas do Sul e Central, da África e do Leste Europeu, o período ficou conhecido como a terceira

onda de democratização (HAGOPIAN,2005; MAINWARING 2001; HUNTINGTON,1994).

A Espanha formaliza em suas estruturas de poder, e institucionalmente a redemocratização, por meio do esquecimento aos crimes praticados na guerra civil e na ditadura de Franco. No que se refere à Portugal, a Justiça Transicional entre o governo salazarista e a redemocratização se valeu de quase todos os mecanismos existentes¹². Entretanto, a condução para a entrada do país lusitano no bloco europeu promoveu o esquecimento do passado, com breves momentos de memória e a falta de debate político acerca da história.

Neste momento, houve uma divisão de entendimentos sobre a melhor forma de aplicabilidade da Justiça Transicional, de um lado os que defendiam o modelo punitivo; enquanto outros compreendiam o perdão e conseqüentemente a reconciliação da Nação.

Formaliza-se, desta forma, a segunda fase da Justiça de Transição baseada em Leis de Anistia e Comissões da Verdade, adotando um modelo restaurativo. Mesmo nesta segunda fase, a Justiça de Transição não perdia o seu caráter extraordinário.

A terceira onda de democratização surge no leste europeu, Albânia, Eslováquia, Romênia, Polônia, Hungria, Bulgária e República Tcheca iniciam esta etapa abrindo os arquivos do Estado e em seguida julgando militares e membros do regime comunista. O continente asiático viveu a experiência da Justiça de Transição com a criação de Comissões da Verdade e julgamento das atrocidades do estado no Sri Lanka, Timor Leste, Camboja, Coréia do Sul e Indonésia.

Nos países africanos, entre eles Etiópia, Serra Leoa, Ruanda, Gana, Quênia, Costa do Marfim, Congo, Libéria, Sudão, Uganda, Zimbague, Nigéria e África do Sul os direitos humanos apoiaram fortemente a criação de Comissões de Inquérito. Dentre os países africanos citados alguns optaram por penalizar os violadores; outros utilizaram-se da anistia a fim de promover a conciliação nacional.¹³

¹² Segundo Raimundo (2013) o primeiro momento da Justiça Transicional em Portugal foi marcado por depurações, julgamentos, comissões de investigação, medidas de compensação e anistias RAIMUNDO, F. "Partidos políticos e justiça de transição em Portugal: o caso da polícia política (1974-76)". In PINTO, A.C. E MARTINHO, F.C.P. O passado que não passa. A sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2013.

¹³ Não só no que se refere à África, mas a outros países que passaram por Justiça de Transição em breve será abordada a questão da Justiça de Transição retributiva e a restaurativa, sobre a qual criam contornos institucionais diferentes para a o direito à memória, à verdade e a justiça. A África do Sul serviu como paradigma para Justiça de Transição, sobretudo na justiça restaurativa.

A América do Sul, continente no qual se concentra os países base deste estudo, também presente nessa terceira onda, vivencia um processo de redemocratização pós processo de ditaduras militares iniciadas durante a Guerra Fria. Enquanto o mundo estava polarizado entre os ideias liberais norte americanos e os comunistas russos; os países sul americanos constituíram um “auxílio” mútuo, formulando modelos repressivos similares.

É fato que modelos diferentes de Justiça de Transição também foram desenvolvidos na América do Sul. Brasil, Chile e Argentina criaram Comissões da Verdade; Argentina, Chile, Uruguai e Brasil promoveram Leis de Anistia restritas ou irrestritas; e Uruguai, Bolívia e Paraguai Comissões de Investigação. Assim sendo, cada um dos países adotando seu próprio arquétipo, com mecanismos difusos, para a implementação da Justiça Transicional.

Essa fase nasce em reflexo à permanência de uma séria de atentados contra os Direitos Humanos; dentre eles genocídio, desaparecimentos, atentados terroristas. É justo nesta fase que a Justiça de Transição surge como um mecanismo presente no Estado Democrático de Direito, no qual o respeito aos Direitos Humanos devem existir de forma ininterrupta.

Nessa terceira fase as legislações internacionais de proteção aos Direitos Humanos são estabelecidas, formalizando-se também uma legislação penal internacional, a Convenção Americana de Direitos Humanos juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e um Tribunal Penal Internacional responsáveis por processar tais crimes. Ou seja, os países passaram a contar com este recurso constantemente para resolver os casos que envolvem crimes contra humanidade. Assim, os Direitos Humanos passam a ser protegidos internacionalmente.

Segundo Juan Mendez (1997) a legislação transnacional objetiva a criação de parâmetros pelos Estados para que estes atuem de maneira conjunta na proteção dos Direitos Humanos. Porém, a referida Justiça Transicional, a qual estabelece crime contra humanidade, invalida algumas Leis de Anistia. Isto porque a ampla normatização internacional condena as autoanistias e as anistias gerais, “obrigando” alguns países a repensar a prática nas Justiças de Transição.

No que se refere às fases da Justiça de Transição, às quais têm seus mecanismos e arranjos institucionais modificados ou adequados aos Estados que passam pelo processo de redemocratização, é possível pontuar que as escolhas e a

estruturação desses mecanismos estão também associados ao *path dependence*¹⁴.

Sob as bases do neoinstitucionalismo histórico o *path dependence* poderá estar alicerçado a uma perspectiva calculadora na qual a racionalidade e as ações estratégicas dos atores se fará presente dentro de uma trajetória histórica vivenciada. Percebe-se, assim, as instituições como um legado das heranças do passado e não somente por meio das escolhas dos indivíduos.

Logo, os fatos políticos não dependem apenas das instituições; outros fatores são fundamentais para entender os mecanismos que impulsionam a vida política e o processo de mudanças e transições. Sendo os mecanismos institucionais revelados pela estruturação de opiniões, interesses calculados e formação de objetivos através de estruturas, regras, normas e ideias.

2.1 Os modelos da Justiça de Transição e suas especificidades

O processo de Justiça de Transição necessita do cumprir algumas etapas. Tais fases não seguem necessariamente uma ordem lógica e não são interdependentes. O que significa dizer que elas podem ou não acontecer no processo de Justiça Transicional. A primeira e a segunda estão relacionadas à justiça que julga atrocidades e barbáries cometidas pelo Estado nos regimes antidemocráticos antecessores ao início da Justiça Transicional. Neste caso, esses julgamentos funcionariam como uma justiça de exceção, atuando apenas no momento marcado pela mudança de regime.

A terceira etapa está voltada para o pós-conflito, atuando na solução e no estabelecimento de autoridade num Estado de Direito Democrático, com novos arranjos institucionais e arcabouços constitucionais democráticos, sem a manutenção e/ou resquícios de legados autoritários. Mas até que se chegue a almejada consolidação democrática há um longo caminho a ser percorrido pela Justiça de Transição.

O cumprimento destas fases/etapas está associada a uma série de variáveis

¹⁴ O *path dependence* é uma perspectiva de análise dos fenômenos políticos presentes no neoinstitucionalismo histórico. De acordo com Immergut (1998) os teóricos desse modelo afirmam que os interesses dos atores são moldados pela organização coletiva e instituições que carregam consigo sua própria história por meio de valores sociais, culturais, normas históricas.

das quais dependem a Justiça Transicional para que haja a superação do período autoritário. Essas variáveis serão determinantes para adoção dos diferentes mecanismos que compõem a Justiça de Transição. Dentro dessa perspectiva, Linz e Stepan (1999) colocam que muitos países não democráticos que passam por transformações não necessariamente terminam em transições democráticas completas. Porém, para que haja, de fato, uma mudança na ordem política em direção ao regime democrático é imprescindível a existência de uma Justiça de Transição.

Neste processo de redemocratização, objetivos são criados a fim de determinar até que ponto se consolidará o avanço desse processo transicional. É fato, que o tratamento internacional, as circunstâncias históricas que permeiam a transição e a cultura política de cada país serão fundamentais na escolha e implementação desses objetivos. Apesar de constituir um processo inerente a países que passaram por um regime autoritário e de violação aos Direitos Humanos, a Justiça de Transição é um processo peculiar, cabendo aos diferentes arranjos institucionais de cada país estabelecer um caminho para lidar com o legado de violência do passado.

Outro ponto que também deve ser fortemente considerado é o nível de credibilidade que a sociedade tem para com as “novas” e “velhas” instituições. E os resquícios ditatoriais que permanecem sedimentados mesmo após o término do regime.

Lidar com a reintegração é um grande desafio em processos transicionais. O papel exercido por instituições como as polícias ou as Forças Armadas em períodos ditatoriais torna um desafio lidar com a responsabilidade, principalmente quando momento da transição estão mais fortes politicamente e não encaram crises de legitimidade, o que possibilita maior controle e impunidade. (TORRES, 2017, p.497)

Não menos importante, a gênese determinante para as escolhas dos mecanismos utilizados no processo de transição são os atores políticos e suas preferências. As relações consensuais ou negociadas fazem parte do processo transicional, sobretudo na escolha dos mecanismos utilizados.

No poder, um regime autoritário afeta a dinâmica política do país, tanto no que diz respeito a valores, instituições e comportamentos. São os legados autoritários e são tanto valores inseridos quanto reciclados da cultura política nacional (MORLINO, 2013, p. 263).

Comumente as negociações são frutos dos níveis da manutenção do controle que as elites autoritárias, de natureza militar ou não, assumem no processo

transicional. De acordo com (FERNÁNDEZ, 2011, p. 398), quando um regime tem seu fim em um período de pouco desgaste, é mais provável que a elite autoritária saia impune; havendo desgaste, o controle é menor, dando maior abertura para processar os responsáveis.

Permeando essa relação entre os agentes das elites autoritárias e os agentes sociais, as ações serão guiadas pautadas pelas preferências, que irão direcionar as Justiças de Transição aos modelos restaurativos ou retributivos. O guia para tal direcionamento à correspondência entre fins e meios presentes nos processos políticos, demarcada pela racionalidade, mas na qual se faz imprescindível à coerência entre crenças e desejos dos agentes. Desta forma, as instituições passam a ser passíveis de reestruturações e modificações na busca pelo Direito à Memória, à Verdade e à Justiça.

Quando se opta pela justiça retributiva as investigações assumem um caráter material e penal, na qual são responsabilizados os violadores dos Direitos Humanos por meio de julgamentos criminais, realizados em nível nacional ou internacional/ individuais ou coletivos. Aqui vale-se do exercício da justiça punitiva frente aos crimes do antigo regime.

Já a justiça restaurativa tem seu foco muito mais direcionado ao Direito à Memória e à Verdade, centrada na reparação das vítimas e familiares, na verdade histórica e na investigação dos crimes contra os Direitos Humanos sem que necessariamente haja a punição aos culpados. A depender dos arranjos institucionais do processo de transição e dos atores atuantes, em alguns casos a justiça restaurativa podem conduzir a anistias autodeclaradas, comprimindo um papel social de “reconciliação”, que pode perpetrar no esquecimento.

Assim, a adoção de um determinado modelo de Justiça de Transição não está pautada numa explicação meramente estrutural. A escolha do modelo restaurativo ou retributivo deve estar sustentado numa explicação agencial, na qual a atuação de elementos agenciais combinada com os elementos de ação dos agentes determinam as estruturas políticas na trajetória da Justiça Transicional. Ou seja, os agentes irão atuar de acordo com regras e normas existentes, adotando comportamentos e condutas, os quais irão interagir dentro de uma ordem previamente estruturada.

Entretanto, nem sempre as escolhas são tão previsíveis quanto deveriam ser. Distinguindo assim as escolhas ótimas e subótimas. (TSEBELIS, 1998). Na análise das ações dos indivíduos, os benefícios que eles procuram também terão que ser

identificados. É de suma relevância pontuar que a maximização de resultados e realização dos objetivos ligados aos agentes não é a única explicação para as escolhas subótimas. Faz-se necessário pontuar que as escolhas ótimas ou subótimas não acontecem de maneira isolada. Ou seja, as ações políticas que conduzem à escolha de um modelo de Justiça de Transição não deve ser compreendida como um fato isolado; sendo algo bem mais amplo que o resultado da ação isolada¹⁵.

A concentração apenas na arena principal, não examinando as implicações em outras arenas e não compreendendo a escolha do ator como ótima não permite compreender as reais regras do jogo, ou jogos ocultos, que se desenvolvem em múltiplas arenas, inclusive, dentro da seara política, o que pode vir a ser determinante para a dimensão democrática da participação (LEVINE; MOLINA, 2011). Assim, pode aumentar o número de alternativas em suas ações, redefinindo as regras do jogo com a ampliação do espaço estratégico para tomada de decisões estabelecendo um novo Projeto Institucional.¹⁶

De acordo com Mezarobba (2009) um problema dos países que seguiram o modelo restaurativo foi a complexidade das mudanças, uma vez que as nações presentes na terceira onda de democratização estavam marcados pelo descrédito institucional, um judiciário falho e corrupto, sem a presença de um sistema efetivo no julgamento dos criminosos.

Comporta aqui uma analogia ao paradigmático caso de Justiça Transicional da África do Sul. O referido país, na década de 40, institucionalizou uma política segregadora totalitarista denominada de *apartheid*, marcado pela discriminação racial, espacial, jurídica, política, econômica, social e cultural marcada pela opressão. E viveu um processo exitoso por meio de uma Comissão da Verdade e Reconciliação restaurativa, concedendo às vítimas e aos violadores dos Direitos Humanos o direito de expor suas verdades.

Enquanto as vítimas tornaram públicos os crimes que sofreram e presenciaram;

¹⁵ O enfoque dado às ações aparentemente subótimas é porque há uma rede de jogos por trás, denominada de Jogos Ocultos, nos quais as ações subótimas são apenas aparências para a expectativa do resultado final. Ou seja, se o observador político centrou sua atenção apenas na ação como sendo subótima a perspectiva do observador está incompleta. “O que parece subótimo na perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda rede de jogos”. (TSEBELIS, 1998, p.22).

¹⁶ A opção do agente por uma escolha subótima a fim de aumentar o número de alternativas do jogo, ampliando seu espaço estratégico. A intenção de aumentar o número de opções disponíveis de maneira que uma nova opção venha a ser melhor e mais satisfatória que a opção inicial. É desta forma que surge a Justiça de Transição restaurativa, como uma alternativa a Justiça retributiva, sendo então baseada na reconciliação nacional por meio do perdão.

os violadores das leis e dos Direitos Humanos tiveram as chances de confessar seus crimes e pedir perdão por eles para que fossem anistiados. Ao privilegiar a verdade, em vez da punição, tal Comissão procurou obter a colaboração dos que perpetraram ou presenciaram crimes. Em contrapartida, os violadores dos Direitos Humanos que não confessassem seus crimes foram levados a julgamento.

Um ponto que merece ressalva, é que a transição sul africana não conduziu a uma anistia geral, levando o povo ao esquecimento do passado. Ao contrário, aquele país foi concedido o Direito de Memória e a ênfase na verdade e na responsabilização dos atos que se opunham aos Direitos Humanos. O objetivo das comissões era escrever uma história nacional oficial, estabelecendo assim uma identidade política nacional. Os principais objetivos da comissão estavam focados na unidade nacional e reconciliação, sendo esta última baseada na verdade; perdão e anistia; reconhecimento e restauração.¹⁷

Assim, dentro do modelo restaurativo, as comissões da verdade e conciliação devem atuar como condutores a uma reconciliação nacional. A ideia nesses corpos oficiais é que a verdade deve ser tratada como um valor irrenunciável e absoluto e precisa ser preservada, por meio de um resgate à memória, para uma reconciliação com o país.

Dentro dessas diferentes fases e perspectivas da Justiça de Transição, é correto colocar que esse modelo de justiça é composto de várias faces, para Teitel (2000) essas faces podem ser subdivididas em justiça penal, justiça histórica, reparatoria, justiça administrativa e justiça constitucional. A justiça criminal está diretamente ligada aos julgamentos, sejam eles coletivos e nacionais, bem como aos individuais e internacionais, na primeira fase; nas leis de anistia na segunda fase e retornado aos julgamentos na terceira fase.

Já a justiça reparatoria remete às apologias públicas, reparação civil das vítimas e construção de monumentos e memoriais. No que se refere à justiça histórica as comissões da verdade e conciliação, comuns no segundo ciclo, têm um papel investigativo, documental e de arquivamento dos atos cometidos nos regimes

¹⁷ Justiça, neste aspecto, torna-se um conceito mais amplo e ambicioso, que extrapola o caráter da coerção e retribuição para atingir os níveis de dignidade moral e social. A sociedade torna-se parte fundamental no processo, que inclui a vítima como protagonista. O acusado é responsabilizado, mas sua punição tem caráter moral, fazendo com que reflita sobre sua participação no apartheid e sobre as consequências de seus atos. Nem todos se arrependem, mas a confrontação com a vítima e com a conscientização dos danos que causou evita que posturas de negação se sustentem. (PINTO,2007)

ditatoriais, com o intuito de criar uma identidade política por meio do registro histórico.

A justiça administrativa baseia-se na construção de um Estado com novos parâmetros de qualidade e eficiência no que diz respeito ao serviço público, pautado na relação indivíduo-Estado. Esses novos parâmetros são definidos pelo afastamento do serviço público dos indivíduos que tenham cometido atrocidades nos governos autoritários. A última face da Justiça de Transição seria a justiça constitucional, à qual incorpora novas normas ao texto constitucional com o propósito de não permitir novos regimes autoritários, bem como da institucionalização da proteção aos Direitos Humanos. (CROCKER, DENNIS, 2000; PAYNE *et al.*, 2008; TAVARES, AGRA, 2009).

Focando nessas diversas faces da Justiça de Transição Payne *et al.* (2008) verificam, por meio de um estudo, a eficácia de três mecanismos presentes nessa Justiça: julgamentos, anistias e conciliações da verdade e julgamento. Os autores classificaram as Leis de Anistia como os mecanismos mais moderados; os julgamentos foram as ferramentas mais eficientes e as Comissões da Verdade e Conciliações como os melhores instrumentos.¹⁸

Ainda conforme um estudo quantitativo de Payne *et al.* (2008) países que implementaram em suas Justiças de Transição julgamentos e Leis de Anistia obtiveram um mesmo nível de democracia, ressaltando o discrepante índice de violência entre os Estados analisados. Se por um lado os países que adotaram as Leis de Anistia apresentam alto índice de violência e a cultura da impunidade, comprometendo a segurança dos indivíduos e a qualidade democrática; os países onde houve julgamentos conseguiram alcançar um Estado Democrático de Direito, a exemplo da Alemanha pós Tribunal de Nuremberg.

Para Teitel (2003) as diferentes formas de aplicação da Justiça de Transição permite uma divisão entre realistas e idealistas; enquanto os realistas defendem que a Justiça de Transição é necessária para abertura política, os idealistas ponderam que o Estado Democrático de Direito será fruto das mudanças políticas.

Com base nessa dicotomia, a leitura que pode ser feita é que a visão idealista esteve presente na primeira fase da Justiça de Transição; enquanto a segunda fase

¹⁸ Payne et al., (2008) desenvolveram uma classificação das posições defendidas no debate da justiça transicional, a classificação dividiu os posicionamentos da seguinte maneira: maximalistas, eram chamados os defensores dos julgamentos; minimalistas, os defensores das anistias; e moderados, os defensores de comissões da verdade e reconciliação.

foi bastante influenciada pela visão realista, na qual houve menos julgamentos e mais autoanistias.

Duas concepções teóricas sobre a justiça de transição competem entre si. Os idealistas procuram tratar o evento com base em conceitos universais. Os realistas analisam a balança de forças política entre os relevantes atores da transição. A partir disso, definem qual é a melhor resposta legal. A justiça seria um epifenômeno da política. (ZAVERUCHA, 2010)

Conforme Galindo (2015) a tendência geral tem sido a Justiça de Transição evitar os extremos: nem estabelecer um perdão generalizado dos crimes do período, nem tampouco propiciar uma punição absoluta e inflexível dos referidos delitos

Embora se tenha discutido ao longo deste capítulo os vários conceitos que buscam elucidar o processo de Justiça Transicional, faz-se imprescindível também trazer ao trabalho as propostas teóricas que debatem acerca dos regimes políticos. Isto porque dentro da Ciência Política a visão simplista e dualista entre democracia e autoritarismo não é cabível. Diversas complexidades e particularidades permeiam os arcabouços teóricos que constituem a construção desses regimes.

2.2 Os regimes políticos e suas complexidades teóricas

A primeira consideração a ser feita aqui é o quão ampla pode ser a definição de democracia dentro da Ciência Política, sob as mais diversas perspectivas e teorias, há uma indefinição teórica do que vem a ser uma democracia. Dentro deste vasto universo da conceituação do regime democrático, a Justiça de Transição em si toma uma proporção muito maior para o entendimento de sua efetivação.

Como posto no subcapítulo acima, as preferências dos atores e o contexto histórico/cultural são fundamentais para compreensão da Justiça Transicional e a escolha de seus mecanismos, faz-se também importante entender os difusos entendimentos sobre regimes políticos

Entretanto o que interessa a este trabalho definir conceitualmente, sob uma perspectiva política, os regimes autoritários e democráticos, para assim justificar o processo de Justiça de Transição, bem como, apresentar o conceito a ser seguido na construção deste trabalho.

2.2.1 O autoritarismo e seus conceitos

Originado na Roma Antiga, a ditadura não nasceu como um regime antagônico à democracia. Com base em Galindo (2015) a ditadura romana era claramente definida e delimitada na autorização, e nos fins. Ou seja, o que caracterizava uma ditadura eram os procedimentos de legitimidade e legalidade de funcionamento do Estado e sua finalidade.

No processo evolutivo da própria história diferentes modelos ditatoriais foram surgindo, e a sedimentação de outros arranjos institucionais nos quais a relação de temporalidade e poder assumem novas definições. Esses distintos arranjos começam a ser construídos nos formatos em que as instituições de poder passam a governar; e nas relações entre os atores de poder para com a sociedade.

Os modelos de autoritarismo totalitários como na Alemanha Nazista, na Itália, em Portugal e na Espanha, que buscavam apoio popular na construção e manutenção de uma dominação autoritária, associada ao controle das instituições público e privada que atuam na vida da sociedade.

O modelo autoritário mais conhecido na América Latina perpassa pelas questões eleitorais, institucionaliza ações de violência aos que se põem em oposição ao Estado, eliminando as amplas liberdades e as garantias constitucionais, pondo fim à previsibilidade legal e jurídica na qual se sustenta o Estado Democrático de Direito.

De acordo com Franz Neumann (1969) tal modelo deve ser denominado de ditadura simples; nesse os meios de coerção estão estruturados dentro do próprio ente político e suas instituições.

O domínio existente é essencialmente os dos braços armados do Estado (polícia e forças armadas) e do controle administrativo (burocracia e judiciário), sendo a principal preocupação dos detentores do poder político nessa espécie de ditadura parece ser a submissão da população, não necessariamente a sua adesão ao projeto de poder em questão. (GALINDO, 2015, p 7)

Outras análises acerca da classificação de regimes permeiam a Ciência Política, dentre elas o artigo seminal Mainwaring *et al* (2001), fundamentado apenas nos países latino americanos. Neste trabalho o teórico cria uma regra de codificação e agregação por meio de quatro variáveis distintas, em três dimensões diferentes – violação grave, violação parcial e nenhuma violação. As variáveis propostas são: (I) a

escolha em eleições livres e limpas para o chefe do Executivo e Legislativo. As eleições são fundamentais para a democracia representativa e deve ser um elemento sempre presente em toda democracia. (II) A inclusão eleitoral, que deve ser ampla na maioria da população adulta. (III) Proteção dos direitos políticos e civis, o que inclui nesta categoria as amplas liberdades, como liberdade de imprensa, de expressão, de organização, entre outro que atribuam o caráter liberal¹⁹ e, por fim, (IV) se há intervenção por parte dos militares na governabilidade civil.

Dentro da própria difusão teórica do autoritarismo é possível perceber que alguns autores tratam de maneira híbrida o autoritarismo, a saber Levistky e Way (2010) e Paola Cesarine e Katherine Hite (2004). Isso leva a compreender que a construção ou manutenção de regimes ditatoriais podem ser frutos de um consenso entre atores políticos, tendo algumas ditaduras apoio social e político, numa relação determinada pela troca de interesses a fim da manutenção de poder.

2.2.2 A teoria democrática contemporânea

Ao iniciar esta sessão é fundamental pontuar a diferença na tipificação democrática no que se refere às variáveis de análise: democracia substantiva e democracia procedimental. A primeira está ligada ao conceito rousseouniano de democracia, sob o qual está amparado a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, sendo os mecanismos eleitorais uma variável secundária e, por vezes, irrelevante. Apesar da difícil mensuração, é defendida por vários autores na Ciência Política, como será tratado ao longo deste capítulo.

A segunda tipificação, muito mais presente no debate entre pesquisadores e acadêmicos, compreende as eleições como um mecanismo fundamental para análise democrática. Entretanto as divergências sobre o conceito a democracia procedimental ainda são mais amplas, subdividindo-se em duas correntes: a minimalista e a subminimalista.

A defesa Subminimalista está sustentada numa análise mais formal, utilizando

¹⁹ De acordo com Zakaria (2003) mostrou a limitação da democracia eleitoral e atribui ao crescimento das eleições no mundo o surgimento de democracias liberais e iliberais . Por democracias iliberais pode-se entender as democracias onde há eleições livres, mas os atores políticos são falhos no que diz respeito às garantias dos direitos básicos dos cidadãos.

concepções menos abrangentes e denotando a democracia a partir da competição eleitoral, alternância de poder, pluripartidarismo e arranjos institucionais. Joseph Schumpeter (1984), Robert Dahl (1997) e Adam Przeworski (2001) foram os grandes alicerces desta corrente. Esses pautam seus estudos numa análise dicotômica: autoritarismo e democracia, a depender dos contextos eleitorais.

Por outro lado a corrente minimalista compreende os mecanismos eleitorais e os arranjos institucionais como necessários, mas não suficientes para a análise democrática. Guillermo O'Donnell (2001), Mainwaring (2001) e Zaveruha (2005) apoiam as eleições como mecanismos democráticos, entretanto agregam outros fatores, como condições socioeconômicas, níveis de cultura, índices de igualdade/desigualdade e a presença de militares na governabilidade do país para analisar regimes democráticos. Sob essa perspectiva, a classificação de regimes têm uma amplitude maior, podendo chegar a análises quadricotômicas: autoritarismo, semiautoritarismo, democracia e semi-democracia, ou ainda, focar o debate na qualidade da democracia e nas diferenças entre o *Rule of Law* e o *Rule by Law* para mensuração dos regimes.

2.2.3 Democracia procedimental: entre o subminimalismo e o minimalismo

O conceito submínimo defende a democracia a partir dos ideais de competição e representação. Essa teoria assume caráter meramente competitivo, credenciando que a relação entre governante e cidadãos deve ser marcada pela liderança do representante, sendo este o único meio capaz de dominar ações coletivas. Sobre essa concepção procedimental a verificação do regime democrático está focada no processo político em si, não em seus resultados.

O subminimalismo tem em Schumpeter (1984) seu ponto de partida teórico, seguido de teóricos com Robert Dahl (1997) responsável pela formulação do conceito de Poliarquia; e por Adam Przeworski (2001). A Poliarquia proposta por Dahl é definida como o alcance do controle sobre as decisões governamentais exercido por políticos eleitos; da escolha pacífica de políticos e a sua substituição por meio de eleições frequente; pela inclusividade, ou seja, maioria dos adultos com direito a competir por cargos eletivos; pelo direito de expressão assegurados, em particular o direito de expressão política; pela cidadãos com acesso a fontes alternativas de informação que

não as monopolizadas pelo governo ou outros grupos e pelo direito de formar e/ou participar de associações autônomas assegurado, incluindo associações políticas.

Joseph Schumpeter (1984) atribui que a participação eleitoral é construída sob uma perspectiva liberal, porque considera todos os eleitores detentores de informações e consciência eleitoral suficientes para a tomada de decisões. Fundamentando a defesa de sua teoria democrática na limitação do Executivo pelo Legislativo (tese do liberalismo clássico de John Locke); o exercício das lideranças políticas na competição; a utilização da opinião pública como mecanismo de um ambiente favorável e propositivo para articulação dos interesses coletivos; a concorrência livre pelo voto e pelo controle institucional; a representação proporcional pela vontade da maioria e as garantias das liberdades individuais que legitimam o processo de emancipação política.

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição *A democracia é o governo dos políticos* (SCHUMPETER, 1984, p.295).

Seguidor dessas ideias, Adam Przeworski (2001) também entende a democracia como um regime escolhido por meio de eleições competitivas, havendo segurança frente à alternância de poder necessária nas democracias, sem que haja derramamento de sangue. Defendendo, assim, a noção de que um regime democrático é suficientemente traduzido pela escolha dos líderes por meio do voto.

O autor utiliza a teoria da escolha racional para clarificar o conceito de democracia, utilizando o pressuposto de que as ações coletivas e seus resultados têm de ser compreendidos a partir das escolhas dos atores, gerando constrangimentos e oportunidades institucionais que alteram o comportamento desses atores em meio a conflitos. Para Przeworski (2001) três condições estão presentes na escolha democrática: a Existência, representada pelo bem comum, vontade geral e interesse público; a Convergência, a qual define a possibilidade, ou não, de identificar se o processo é realmente democrático; e a Singularidade, para verificar se o processo democrático é capaz de convergir ideias que atinjam o interesse público.

Apesar de convergirem sobre o conceito de democracia, os subminimalistas como Joseph Schumpeter (1984) e Robert Dahl (1997) também constroem contra-

argumento entre si. Munck (2007) apresenta várias críticas formuladas entre eles nas quais Dahl trata a teoria Scumpeteriana como elitista, além de pontuar que o teórico entende a democracia como um método. Da mesma forma como Schumpeter trata a abordagem de Dahl de democracia como uma possibilidade inverificável de mensuração. Ou seja, a corrente procedural submínima, mesmo tendo o processo eleitoral e político como a base de sua análise encontra divergências em sua própria teoria.

O próprio Przeworski (2001) evidencia que as eleições não geram necessariamente governos representativos e/ou igualitários. Da mesma maneira que o autor pontua que a competitividade eleitoral garante legitimidade à democracia pelo princípio da maioria, mesmo não havendo garantia de representatividade. Logo há um contrasenso do mesmo ao apresentar a competitividade eleitoral e a representatividade como mecanismo suficiente para uma análise democrática.

Sobre o conceito submínimo de democracia é importante compreender que, mesmo com pontuais divergências entre os autores, o cerne desta definição deve ser compreendido como a capacidade que os indivíduos têm de escolherem seus representantes, pontualmente nos períodos eleitorais. Para os defensores desta corrente, o poder dos indivíduos está centrado na capacidade que eles têm de responsabilizar seus governantes e representantes, punindo-os ou contemplando-os por meio das eleições, *accountability* vertical.

Porém, não há como concordar que tais esferas sejam suficientes para analisar a democracia, isto porque os resultados pós eleição são tão importantes quanto a própria eleição para análise democrática.

Sob a perspectiva submínima, fatores sociais e culturais são desagregados da análise, assim como os resultados práticos do pós-eleição; o que torna a análise democrática dessa corrente bastante frágil. Para isso, faz-se necessário um aprofundamento também no conceito mínimo, e assim, ampliar o ideal de democracia a esferas, talvez menos mensuráveis, mais certamente menos reducionistas na perspectiva de uma averiguação democrática. Sobre esse debruça-se este trabalho.

2.2.3.1 O Minimalismo: a difícil conceitualização de regimes híbridos.

Aqui concentra-se toda a dificuldade de compreensão do processo de Justiça Transicional e sua aplicabilidade. Se por um lado entender que a Justiça de Transição não tem uma temporalidade específica e nem mecanismos determinados para sua efetivação; os regimes tratados como híbridos agregam em sua prática características democráticas e autoritárias. Fundamental colocar que os três países carecem de uma análise mais aprofundada, sobretudo do processo de Justiça de Transição para que haja uma melhor conceitualização dessas democracias.

A ideia de uma não efetividade democrática, demarcada pela presença de vários fatores não ressaltados na democracia procedimental submínima torna a Justiça de Transição um árduo caminho pautado por escolhas, preferências, interesses e acordos, comprometendo, por vezes, a execução da mesma.

O pressuposto inicial para entender o conceito mínimo de democracia são critérios como eleições livres, diretas e limpas para os cargos eletivos do Executivo e Legislativo; inclusão no processo eleitoral como condições necessárias; mas não suficientes. Além dos Direitos Políticos, as proteções às liberdades civis e sociais devem ser postas em prática, bem como o exercício da governabilidade e a não intervenção dos militares nos governos civis.

Quando algum ou mais de um desses pressupostos são contrariados - evidenciados através dos mecanismos institucionais ou do comportamento dos atores - é possível dizer que há uma “zona cinzenta”²⁰, a qual pode ser classificada como semidemocracia, semiautoritarismo, autoritarismos competitivos e democracias de baixa qualidade e outras conceitualizações teóricas que venham a denominar teoricamente regimes híbridos em sua composição. Sob esse alicerce teórico também interessa a análise de resultados.

Com base em Ottaway (2003) os sistemas tidos como semiautoritários não se adequam aos países que vivem em democracias imperfeitas ou caminham rumo ao aperfeiçoamento e a consolidação democrática. Esses são regimes que buscam a manutenção aparente da democracia, eliminando os riscos de uma livre competição. Nesses regimes há a presença eleições regulares, parlamento em pleno exercício de

²⁰ Conceito de “zona cinzenta” é uma atribuição de Mainwaring et alli (2001) e se refere a uma zona híbrida, na qual o regime carrega elementos de democracia e de autoritarismo

funcionamento, associações e imprensa funcionando, porém, os direitos civis e políticos dos cidadãos são limitados. Tais países não consolidam e nem pretendem consolidar-se como democrático.

Dentro dessa perspectiva de semiautoritarismo é possível falar também na presença de legados autoritários, características que – na teoria democrática política – são inerentes ao processo de Justiça de Transição e que em deveriam ser conduzidos à extinção, conforme pontuam Paola Cesarine e Katherine Hite (2004). Entretanto, nem sempre há o interesse dos atores políticos em instituir a abolição desses legados, os quais podem se manifestar por meio de regras, procedimentos, normas, padrões, práticas e relacionamentos que garantem algum tipo de privilégio à elite política do regime anterior, incluindo militares e burocratas.

O descompasso entre os referidos legados autoritários e as práticas democráticas comprometem os limites e as dimensões para a definição dos regimes híbridos. Ou seja, é possível analisar quadricotomicamente países que de alguma maneira iniciaram o processo de redemocratização, mas se mantiveram estagnados ou caminharam pouco nesse sentido, a depender do grau e da persistência da presença desses legados.

Enquanto muitos acadêmicos acreditam que os legados autoritários constituem ou uma distração na construção das novas instituições democráticas ou um inevitável produto estrutural e histórico de estruturas imutáveis; outros acadêmicos sustentam a ideia de que os legados autoritários podem ser resultados de uma escolha consciente dos atores políticos para promover interesses particulares. (CESARINE; HITE, 2004, p .3-4)

Tais interesses particulares, referidos na citação supracitada, podem transformar esses legados num comprometimento ainda maior à redemocratização. Valendo-se das regras de coesão partidária e da violência para a perduração do autoritarismo. Desta forma, a cooperação entre elites políticas podem funcionar como um mecanismo manutenção de poder, por meio de partidos políticos ou de regras que garantam privilégios incompatíveis com um regime democrático crível utilizando-se de fontes não materiais de coesão, como etnia, solidariedade, ideologia, patrimonialismo e clientelismo.

Teóricos como Steven Levitsky e Lucan Way (2012) pontuam que os partidos políticos os quais agregam mecanismos de patrocínio, identidades fortes, laços de solidariedade e disciplina gerada por origens violentas, tendem a se estabelecer de

maneira mais durável. Tais partidos tendem a ter um maior potencial de sobreviver às crises, sobretudo as crises de natureza econômica, dado ao alto grau de coesão e de confiabilidade dos indivíduos nesses partidos políticos, que além de gerar identidade e identificações com os cidadãos, por vezes, foi capaz de resistir a lutas e conflitos sociais e políticos.

É oportuno ressaltar que a variação de durabilidade desses partidos, baseados em regimes autoritários, deve ser analisada juntamente com o grau de institucionalização dos mesmo, promovendo assim a legitimidade cada vez mais sólida dos mesmo no poder. Permitindo, desta forma, o surgimento de um autoritarismo competitivo, seja pela coalização partidária em torno de um partido mais forte politicamente, ou pela ausência de outros partidos com um mínimo de força representativa perante à população.

O autoritarismo competitivo, proposto por Levistky e Way (2010), é um regime conceitualmente civil, marcado por instituições democráticas, mas com atores que se valem das estruturas do Estado para se manter no poder, por meio de eleições injustas, marcadas pela ausência de liberdade, sem a efetiva participação popular, reprimindo ideais opositores e minoritários. Para Mainwaring (2012), a grande concentração de poder no país e a impossibilidade do direito livre à informação deve caracteriza-lo como um autoritarismo competitivo.

São tais definições sobre autoritarismo competitivo que dificultam ainda mais a conceituação de regimes híbridos, não havendo um limiar que defina a diferença para a semidemocracia. Para os teóricos da semidemocracia, mesmo esse sendo um regime imperfeito, os atores políticos buscam caminhos no sentido da consolidação democrática. Nesses casos, a competição não é cerceada, contudo o que condiciona esses países a semidemocracia são as faltas de garantias sobre os direitos civis e sociais.

Teóricos com Zaverucha (2005) e Mainwaring *et al* (2001) tratam a classificação dicotômica como bastante limitada, já que para esses as eleições não podem atestar garantias de um bem estar comum no seio da sociedade, nem tampouco determinar a não interferência de militares em governos civis. Para isso Mainwaring *et al* (2001) criaram regras de codificação e agregação como citadas anteriormente

A primeira dimensão seria demarcada por eleições livres e competitivas, sendo considerada uma violação grave a ausência de eleições para chefes de governo e do

legislativo, ou ainda o uso da patronagem e da repressão como mecanismo ilícito para assegurar a vitória eleitoral. São tratadas como violações parciais as fraudes sistemáticas ou a perseguição à oposição ou até mesmo quando os militares são dotados de poder de veto em governos civis. A segunda dimensão, a qual envolve a cidadania adulta e abrangente, é violada gravemente quando há cerceamento dos direitos políticos, interferindo diretamente no resultado eleitoral; e parcialmente, quando esse cerceamento não compromete substancialmente os resultados eleitorais.

A terceira dimensão envolve diretamente a garantia e proteção das liberdades civis e direitos políticos e são gravemente violadas quando os direitos humanos são desrespeitados e há censura aos meios de comunicação, além de uma violação à liberdade de organização dos partidos políticos. Nesta esfera são consideradas violações parciais quando não há uma violação generalizada aos direitos humanos, bem como, há uma censura velada aos meios de comunicação e os Direitos Políticos de alguns partidos ou candidatos são suprimidos de maneira ilegal. A quarta e última dimensão se baseia na ausência do controle militar sobre os governos civis, tratando a violação grave a intervenção militar nas decisões políticas civis e a violação parcial o poder de veto dos militares em políticas públicas.²¹

A partir desses quatro pressupostos é possível avaliar se há um regime democrático e se há consolidação de tal democracia. Mesmo num país no qual o governante é eleito por eleições livres e limpas, com sufrágio amplo; mas sem garantia às liberdades civis, sob os pilares da teoria minimalista não se pode considerar tal regime democrático. Numa mensuração quadricotômica é possível encaixar o país em questão na dita “zona cinzenta”, sendo esse um sistema híbrido, no qual há elementos do autoritarismo e da democracia.

A despeito dessa teoria mais abrangente e menos formal, O’Donell (2001) e Magalloni (2003) consideram como alicerce fundamental à democracia um efetivo Estado de Democrático de Direito e uma cultura política marcada por prerrogativas republicanas, liberais e democráticas.

O teórico Guillermo O’Donell (2001) também conceitua sobre as variáveis que

²¹ Curiosamente o autor demarca o ano de 1961, no Brasil, como democrático, momento em que houve a renúncia de Jânio e a oposição dos ministros militares à posse de João Goulart, ferindo as normas jurídicas e gerando o manifesto da legalidade. Tal ação, não viola gravemente o item 4 de Codificação e Agregação

cabíveis numa análise democrática, pontuando que há diferentes graus das correntes históricas republicana, liberal e democrática. Este fundamento está baseado no pensamento que os participantes (representantes e cidadãos) de uma mesma democracia não são movidos pelos valores semelhantes, logo, a sociedade como um todo é movida pelos ideais dessas correntes históricas.

Enquanto o republicanismo define claramente a esfera pública e a esfera privada, não antepondo o interesse privado ao público, estabelecendo, assim, mecanismos institucionais; o liberalismo versa em sentido contrário, primando pelos interesses individuais e marcado por uma forte desconfiança do poder público. Por outro lado, a democracia é fortemente majoritária e é caracterizada pela ausência de distinção entre o público e o privado.

2.2.4 Escolha racional e a qualidade da democracia

A democracia está diretamente condicionada às instituições políticas, as quais estão orientadas a atuar na racionalização de decisões e maximização de benefícios. A primeira abordagem para fundamentar a relação de interesses presentes na democracia é sedimentar a análise deste regime na escolha racional, sustentada metodologicamente na perspectiva do individualismo metodológico. Esta ancoragem surge contrariando o holísmo metodológico, o qual se baseia na ontologia da totalidade, fundamentando-se na relevância dos indivíduos e de suas intenções.

A adoção do individualismo metodológico para as ciências sociais põe fim a um dilema entre subjetivismo e objetivismo, buscando o sentido que está por trás da ação humana, tornando-a passível de interpretação. Responsável pela cunhagem do termo individualismo metodológico, em 1908, Joseph A. Schumpeter, justificou que as relações econômicas partem de uma análise dos indivíduos, possibilitando, então, a utilização do método para outras ciências.

Society as such, having no brain or nerves in a physical sense, cannot feel wants and has not, therefore, utility curves like those of individuals. Again, the stock of commodities existing in a country is at the disposal, not of society, but of individuals; and individuals do not meet to find out what the wants of the community are. They severally apply their means to the satisfaction of their own wants. Theory does not suggest that these wants are necessarily of an exclusively egoistical character. We want many things not for ourselves, but for others; and some of them, like battleships, we want for the interests of the

community only. Even such altruistic or social wants, however, are felt and taken account of by individuals or their agents, and not by society as such. For theory it is irrelevant why people demand certain goods: the only important point is that all things are demanded, produced, and paid for because individuals want them. Every demand on the market is therefore an individualistic one, although, from another point of view, it often is an altruistic or a social one. (SCHUMPETER, 1984, p. 215)

Para melhor compreender o individualismo metodológico é prioritário entender que a explicação de um fenômeno social, leia-se aqui os fenômenos presentes em estruturas democráticas, concretizam-se quando a explicação dos fatos que conduziram ao fenômeno são capazes de permear no propósito que direcionou o agente para realização de sua ação. Ou seja, o indivíduo passa a ser o cerne da análise da democracia. Sendo as democracias mais ou menos robustas a depender dos resultados da interação de propósitos dos agentes envolvidos nas estruturas institucionais.

Mahoney e Snyder (1999) trazem a ideia de um ponto mediano entre a estrutura e a agência²². Os autores atribuem os seguintes valores: a análise das estruturas estaria numa esfera macro; e a do comportamento (agência) numa esfera micro – buscando através da meso análise a interação ou mediatriz entre essas duas esferas, ao que eles denominam de integração estratégica. A partir desse ponto de convergência, os autores apresentam as instituições dotadas de poder para induzir as preferências, bem como, as preferências dotadas de poder para induzir os moldes institucionais.

Evidenciando, desta forma a associação entre relação interativa - agência-estrutura, proposta por Mahoney e Snyder (1999). A estratégia de integração entre estrutura e agência torna factível o entendimento das ações coletivas, estruturas sociais, comportamentos individuais e os mecanismos -observáveis e não observáveis – leia-se formais e informais - que possibilitem essas manifestações através das instituições.

Logo, não só a interação de propósitos dos agentes faz-se fundamental na análise democrática, mas também a ordem estruturada; marcada por normas e regras que regem a estrutura macro, e por sua vez irão oferecer incentivos ou constrangimento aos agentes para a feitura de suas ações. Essa desagregação de

²² Referência a obra dos autores: Mahoney, James; Snyder, Richard. Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. Studies in Comparative International Development. Summer. 1999

componentes permite elaborar níveis desagregados e individuais de análise, possibilitando uma interpretação mais próxima da realidade.

A teoria da ação definida pela escolha racional não enfoca a perspectiva de as crenças ou fatos sociais resultarem de processos históricos ou estruturais, preferindo ressaltar a relação de desejos pessoais com os limites do ambiente externo, o que leva o indivíduo a determinar uma escala de preferências frente ao contexto de transações que se apresenta-lhe. (CARVALHO, 2010, p.111)

Embasando-se no individualismo metodológico é que se faz possível iniciar a amplitude de relações possíveis entre os níveis micro (agente/ indivíduo) e macro (estrutura / instituições) por meio da escolha racional. É fato que essa correlação entre estruturas não é tão simples quanto parece, e certamente tem sido um grande desafio aos estudiosos da democracia minimalista, mas alguns modelos estão sendo utilizados de maneira satisfatória a fim de explicar a manifestação de determinadas ações políticas em sistemas caracterizados como democracia.

Dentro dessa pluralidade de conceitos para a democracia, este trabalho será construído considerando as ideias de Zaverucha (2006) e Mainwaring *et al* (2001), no qual além das questões eleitorais são também analisadas as dimensões de proteção aos direitos humanos por meio das garantias civis e políticas e a ausência de controle ou “interferência” de militares em governos civis. Isto porque não se faz possível falar num processo de Justiça de Transição, que busque o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça, sem que sejam contemplados as ideias dos Direitos humanos e o fim dos legados autoritários. Ou seja, para a consolidação democrática faz-se preciso que não haja nenhum tipo de violação às proposituras de codificação e agregação de Mainwaring *et al* (2001).

2.3 A Justiça de Transição e a teoria da mudança institucional

Entender que a Justiça de Transição não é uma justiça pontual, a qual pode ser processada por meio de diversos mecanismos, e que a mesma passou por momentos distintos, os quais foram transformando ou adequando seus modelos, já foi devidamente contextualizado nos subcapítulos acima. Colocar que as instituições são determinantes nos processos políticos e conseqüentemente na mudança de regimes

e na reestruturação da ordem política é o que insere este trabalho na Ciência Política. Assim como, a compreensão das instituições está diretamente ligada a ordem de preferência dos atores, a interação estratégica entre eles, a história e a cultura.

Desta maneira, são esses os fatores capazes de promover às mudanças institucionais necessárias à Justiça de Transição. Compreender que tal justiça só se efetivará por meio de mudanças institucionais é um fato; entretanto sob que condições será realizada esta mudança é qualidade imprescindível neste trabalho.

Logo, investigar o caminho percorrido pelas instituições entre o meio e o “possível” fim da Justiça Transicional - no árduo caminho entre a ditadura e a democracia - sustenta a hipótese principal deste tese, que é a manutenção de legados autoritários compromete o processo a e consolidação da Justiça de Transição

Rezende (2015) pontua que a maior questão na análise das mudanças institucionais está centrada em sua complexidade causal e na gama de possíveis variantes do contexto institucional, pela qual perpassam a interação estratégica entre os atores, o *path dependence* e os fatores culturais. “Cada caminho causal compreende um conjunto específico de combinações de causas e condições” (REZENDE, 2015, p.03). Estes caminhos causais citados pelo autor evidenciam o porquê dos processos de Justiças Transicionais serem distintos em sua temporalidade, seu início, seu término (quando há) e na escolha de seus mecanismo.

A partir do neoinstitucionalismo histórico as reformas políticas que conduzem à mudança institucional por vezes estão ligadas a mecanismos causais de perda de eficiência, desgastes da legitimidade institucional, crises ou choques exógenos. Para Rezende (2015) tais análises são frágeis pois, deixam de compreender mecanismo endógenos de mudanças em condições determinadas.

Longe de compreender o papel da dependência de trajetória (*path dependency*) de modo determinista e de conferir poderes causais a elementos exógenos a partir da ocorrência de “momentos críticos”, como fazem os institucionalistas históricos, a mudança institucional depende de como os agentes situados na realidade institucional e dotados de racionalidade limitada “interpretam” a mudança e seus efeitos (REZENDE, 2015)

Assim, num momento de transição entre regimes políticos, as mudanças institucionais podem ter desenhos, efeitos e resultados diferentes, reiterando pontuar que componentes endógenos são determinantes nessas mudanças. O que se precisa entender é a relação entre agência/estrutura, imersas num contexto histórico/social

para compreender o efeito produzido nesta mudança.

Como que se busca neste trabalho é uma análise entre três países que passaram por Justiça de Transição, advindas de ditaduras militares, em épocas muito aproximadas, com a utilização de mecanismos aparentemente similares no processo transicional. Assim que fatores serão determinantes nas variáveis analisadas para que se chegue a resultados tão diferentes na redemocratização dos países aqui estudados.

Para que tenham alcançados níveis distintos de mudanças institucionais a partir de mecanismos endógenos, a fim de obter respostas para o problema de pesquisa proposto. Flávio Rezende (2015), apresenta modelos e casos para a análise de mudança endógena.

O modelo proposto por Streeck e Thelen (2005) e os mecanismos típicos da mudança institucional endógena oferece cinco arquétipos de mudanças endógenas graduais nas instituições sustentados nos seguintes mecanismos causais: deslocamento, adensamento, desvio, conversão e exaustão. Para este trabalho aparece apenas como possibilidade, a conversão. Isto porque a este mecanismo causal pode ser dirigido por uma reorientação de propósitos ou papéis institucionais frente ao contexto vivenciado. Tal reorientação podem ser promovidas por mudanças nas estruturas de poder originadas de demandas políticas por meio de contestações.

Sob este mecanismo Pierson (2004) apresenta limitações para sua implementação demarcadas pela proliferação de efeitos perversos associados às reformas, dependência de intensos e complexos processos de negociação e deliberação dos agentes políticos; comportamento estratégico e veto dos agentes para minar as possibilidades de desenhos institucionais propostos que venham a alterar a sua estrutura de interesses e benefícios concentrados.

No modelo de Mahoney e Thelen (2010) e da Teoria da Mudança Gradual Endógena, proposto por Hacker (2005) a existência de duas variáveis com poder causal: o poder de voto dos agentes e a autonomia concedida aos agentes para interpretação e execução das regras. Interessando a este trabalho apenas a segunda variável. Sobre esta última recai as diversas possibilidades de interpretação da regra, associada aos interesses estratégicos dos agentes políticos. Ressaltando o grau de discricionariedade e autonomia destes agentes a fim de promover ou em que medida promover a mudança.

Acerca desta variável os processos de mudança por conversão evidenciam

existência de regras ambíguas, possibilitando interpretações antagônicas. Assim, surge o desvio, como resultado dos descompassos ou tensões entre a regra e seu cumprimento. Neste modelo são apresentados quatro tipos de agentes políticos, com variações de seus comportamentos frente às mudanças insurrectos, simbiontes, subversivos e oportunistas.

Considerando nesta pesquisa a importância dos oportunistas, eles agem sob preferências incertas; de maneira que se opõem ao *status quo* institucional, mas reconhecem os custos pertinentes à mudança. Agem, então, procurando possibilidades e oportunidades para a mudança.

Um outra propositura para a mudanças institucionais se sustenta a ideia de que as redefinições de poder entre os agentes são promovidas por causas endógenas e exógenas. Nessas situações os agentes tendem a ponderar os benefícios e ganhos frente aos custos.

Assim, considera-se que reconhecer a demanda de uma mudança não é uma condição suficiente para que a mesma seja executada por meio do poder decisório dos agentes, isto porque se os custos associados a tais reformas produzirem novos custos há grandes possibilidades que elas sejam evitadas. Este direcionamento às reformas justifica-se porque como as mudanças institucionais dependem da política, são colocados também em xeque as barganhas e os conflitos estratégicos que irão garantir a reforma.

A compreensão que a transição entre regimes está assentada em novos arranjos institucionais, e que essas reformas institucionais serão determinantes na efetivação da Justiça Transicional é o que conduz a avaliar o processo de mudança das instituições no Brasil, Chile e Argentina. Interessando apenas a análise das instituições que compõem as variáveis propostas neste trabalho, seguem os próximos capítulos iniciando a pesquisa segmentada em cada um dos países.

3 BRASIL: UMA TRANSIÇÃO DO POSSÍVEL

No Brasil o processo de transição teve início no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), com a abertura lenta e gradual rumo à democracia. A eleição de Geisel era muito significativa no processo transicional, uma vez que o general compunha o grupo dos castelistas, o que significava uma linha mais amena da caserna, surgindo uma possibilidade mais concreta para o início de uma diálogo transicional.

A consolidação do poder de Geisel fica mais evidente quando o então presidente demite o Ministro do Exército Sylvio Frota²³, que se colocava como candidato à sucessão em nome das Forças Armadas. Com a demissão de Frota, o controle fica nas mãos de Geisel, que constrói a candidatura do general João Baptista Figueiredo para ser seu sucessor.

A possibilidade de iniciar a transição fica ainda mais evidente no espaço ganho pela oposição nas eleições de 1974 para o Legislativo. Numa disputa apertada, 48% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 59% dos votos para o Senado foram ocupados pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Contudo faz-se mister colocar que, em abril de 1977, as regras do jogo político rumo à redemocratização mudaram com a criação do Pacote de Abril. Instituído pelo presidente Geisel que apresentava dentre as inúmeras mudanças políticas, a determinação que um terço (1/3) das cadeiras do Senado seriam ocupadas por senadores indicados pelo presidente da República, chamados de senadores biônicos; e que metade das vagas do Congresso Nacional seria preenchidas pelo voto indireto. Isto porque Geisel desejava a abertura, mas controlada por ele. A “quase” vitória do MDB poderia colocar este planejamento em risco.

Além do fechamento do Congresso Nacional, conforme permitia o Ato Institucional de nº 5 (AI-5), a extensão de cinco para seis anos do mandato presidencial, a manutenção de eleições indiretas para prefeitos, governadores e presidente e a alteração do quórum para aprovação de emendas à constituição de

²³ Sylvio Frota que compunha a linha dura das Forças Armadas desejava ser o candidato a sucessão de Ernesto Geisel, mas após sua demissão como Ministro do Exército perde espaço na disputa. A reação deste foi uma convocação com os comandantes do Exército a fim de enfrentar Geisel, que por sua vez convocou os mesmo comandantes para uma reunião no Palácio do Planalto. Frota fica isolado e vai para reserva por pedido solicitação própria, que o substitui no cargo é o general Fernando Belfort Bethlem

dois terços para maioria absoluta.

No total foram seis decretos-leis e uma emenda que alterava as regras para a eleição de 1978. Politicamente esses atos significavam um retrocesso aos ideais de uma abertura lenta, gradual e controlada pelo governo. Após o Pacote de Abril, mudaram as regras do jogo, inicialmente proposto para não pôr fim ao regime, mas exercer um controle maior sobre o mesmo.

E sob o lema da abertura lenta e gradual é realizada a eleição de 1978, de forma indireta, abrindo assim os caminhos de repensar o processo de redemocratização. Participaram da disputa o general João Figueiredo com Aureliano Chaves para vice pela Arena, indicação do presidente Geisel; e Euler Bentes Monteiro com Paulo Brossard pelo MDB. Figueiredo foi eleito em 15 de outubro daquele ano para um mandato de seis anos. O general arenista obteve 355 dos votos, o que representava 61,1% dos votos; enquanto que a oposição emedebista com 226 votos, tendo 38,9%.

Assim o general João Batista Figueiredo (1979 – 1985) retoma o discurso do processo transicional e reestabelece o pluripartidarismo brasileiro, inicia o processo de Diretas Já; e neste momento que tem início também a Justiça de Transição decretada por meio da Lei nº 6.683 – Lei de Anistia²⁴.

A Lei de Anistia demarcaria o início da processo transicional no Brasil que está subdividido em três etapas. A primeira de 1979 a 1988; a segunda de 1988 a 2011; e a terceira de 2011 até a divulgação do relatório da Comissão Nacional da Verdade.

Segundo Abreu Silva (2015) a primeira fase teve início com a Lei da Anistia configurando a liberdade por conta do retorno dos exilados, da libertação de presos políticos e da saída da clandestinidade de muitos perseguidos políticos; a segunda fase tem sua ênfase na construção de uma nova normativa, tratada como democrática, na reparação às vítimas das violações aos Direitos Humanos e, por fim a terceira fase caracterizada por um anseio aos esclarecimentos a respeito dessas violações.

Entende-se assim que há três mecanismo fundamentais neste processo: a Lei de Anistia, a Constituição de 1988 e seus legados autoritários e a Comissão Nacional da Verdade. Sobre a referida lei haverá uma subseção neste capítulo, acerca da Constituição será analisada a manutenção Legados Autoritários, até a condução do

²⁴ Sobre a lei de Anistia, que é uma variável dependente para o surgimento da Comissão da Verdade, será dado um enfoque maior mais adiante.

entendimento do porquê a Comissão Nacional da Verdade (CNV), assume uma condução restaurativa no Direito à Memória, à Verdade e à Justiça e há um hiato tão grande entre a abertura democrática e sua criação. Assim, tem-se como Variável Dependente (VD) a Justiça de Transição e como Variável Independente (VI) as relações civis-militares.

O que se pretende neste capítulo é por meio desta sequência de exemplos demonstrar que a Justiça de Transição que operou no Brasil é uma consequência direta do tipo de relações civis-militares estabelecidas entre a segunda metade da década de 1970 e a primeira de 1980.

Entretanto não se deve olvidar que o processo da Justiça Transicional no Brasil foi marcado por outros movimentos importantes; possivelmente de menor alcance, porém não de menor importância. Dentre eles a Lei 9.140/95, denominada de Lei dos Desaparecidos²⁵, que resultou na Comissão Especial dos Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia (CA).

Estes mecanismos eram uma tentativa de buscar uma reconciliação nacional do Estado para com a sociedade após 20 anos de ditadura militar. Entre ações conciliatórias estavam a instauração de instrumentos legais que buscassem o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça de uma política repressiva que perseguiu, torturou, matou e tratou como desaparecidos centenas de brasileiros.

Tais políticas de Estado, vigente na época da ditadura, baseavam-se na Doutrina de Segurança Nacional (DSN)²⁶, por isso havia uma necessidade de reparação por parte do Estado. “É um equívoco afirmar que o uso da violência política era exceção, quando, na verdade, a sua prática era condição à uniformização para a formação de uma sociedade política passiva a serviço da DSN e dos militares-ditadores no poder (PADRÓS, 2006; 2008).

Abre-se um parágrafo especial em meio a construção deste trabalho para pontuar que houve de fato uma política de Estado institucionalizando mortes e torturas. Negada por quase trinta anos depois da Lei de Anistia e mesmo após o fim

²⁵ A Lei dos desaparecidos permitiu às vítimas ou a seus familiares, duas formas de indenização: uma única com o valor máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e outra mensal avaliada de acordo com cada caso.

²⁶ A Doutrina de Segurança Nacional (DNS) foi elaborada pelos Estados Unidos da América na época da Guerra Fria e tinha como propósito totalitário buscar a “harmonia” social dos países. A implementação nessa aliança americana assumiu um caráter militar nos países e um plano internacional nos Estados Unidos. A harmonia interna estava identificada com economias de mercado e com os valores da ideologia liberal e os opositores eram catalogados como agentes da subversão internacional, patrocinada pela URSS, pela China e por Cuba

da Comissão Nacional da Verdade na qual não houve por parte dos militares e civis, que estavam a frente do período ditatorial no Brasil, uma confirmação de que existia uma política de Estado de tortura. Porém, em 10 de maio de 2018 foi desconstruída essa postura oficial, por meio de um documento publicado pela Agência Central de Inteligência (CIA). De acordo com o mesmo, o presidente Geisel, o penúltimo governante do período ditatorial, responsável pelo início a abertura lenta e gradual, não somente concordou, como atuou no controle das execuções sumárias de opositores ao regime militar²⁷.

Instituída em 1995, a Lei de nº 9.140 é um passo importante no processo de Justiça de Transição. Essa passa a reconhecer oficialmente como mortos todos os desaparecidos políticos entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.²⁸ Essa normativa conduz a instauração da Comissão Especial dos Mortos e Desaparecidos Políticos, pelo Ministério da Justiça e estruturada junto à secretária de Direitos Humanos da Presidência da República²⁹. Sendo considerada um dos primeiros instrumentos direcionados ao Direito à Verdade, concedidos aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos no país; essa comissão tem uma composição plural entre seus integrantes.

²⁷ Com base em um memorando enviado pela CIA ao então secretário de estado Henry Kissinger em 11 de abril de 1974, foi exposto que a cúpula do Governo militar brasileiro (1964-1985) sabia sobre as ações de exceção tomadas contra adversários do regime. Dentre os relatos um encontro entre o então presidente Ernesto Geisel, o ex e atual chefe do Centro de Inteligência do Exército (CIE) à época o general Milton Tavares de Souza e o general Confúcio Danton de Paula Avelino; e o general João Baptista Figueiredo, chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), quem viria a assumir o país subsequentemente. O documento registra a atuação do CIE contra a ação e os agentes que eles tratavam como subversivos e terroristas, sendo relatados que uma média de 104 pessoas foram executadas sumariamente pela instituição em um ano, sendo tal ação tendo apoio dos presentes e defesa de continuidade. Também foi relatado a solicitação de Geisel a Figueiredo que o mesmo deveria prosseguir com as execuções, enfatizando que o CIE deveria atuar quase que exclusivamente no combate à subversão interna. Este memorando prova o envolvimento do regime militar nas execuções, sendo tratada como uma política de Estado.

²⁸ O caput do artigo 1º sofreu uma alteração com a lei de nº 10.536/2002 na qual há uma ampliação no período para o tratamento dado ao Estado no reconhecimento da verdade até 05 de outubro de 1988

²⁹ A Comissão atualmente é integrada por: Eugênia Augusta Gonzaga, que a preside, e pelos conselheiros Diva Soares Santana, representante de familiares, Ivan Cláudio Marx, representante do Ministério Público Federal, João Batista Da Silva Fagundes, representante do Ministério da Defesa, Paulo Roberto Severo Pimenta, representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Rosa Maria Cardoso Da Cunha e Vera Silva Facciolla Paiva, representantes da sociedade civil. As atividades técnicas da Comissão são desenvolvidas por profissionais das áreas médicas, arqueológica, geológica, odontológica e outras. Para tanto, a Comissão, por meio do apoio da SDH, conta com consultores(as) e colaboradores(as) eventuais. Há ainda órgãos como o Instituto Nacional de Criminalística do Departamento de Polícia Federal - INC/DPF, os Ministérios Públicos, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Serviços Funerários de diversos Municípios, em especial o de São Paulo, IML's, universidades, que, muitas vezes, cedem pessoal e materiais para a realização de atividades de investigação e buscas de corpos.

O escopo principal desta Comissão é o reconhecimento de pessoas mortas ou desaparecidas após o golpe militar de 1964, empenhar esforço na busca e localização dos corpos dos mortos e desaparecidos políticos entre 1964 e 1988, conceder pareceres acerca das indenizações aos familiares dessas vítimas e cumprir integralmente às recomendações da Comissão Nacional da Verdade.

É relevante destacar que a Comissão dos Mortos e Desaparecidos Políticos atua na finalidade de localizar mortos e desaparecidos políticos entre 1964 e 1988, mesmo que a Lei de Anistia para todos os crimes políticos tenha sido promulgada em 1979.

Atualmente a Comissão atua na localização e identificação dos restos mortais e desaparecidos políticos na Guerrilha do Araguaia (Estados do Pará e Tocantins), em substituição ao Grupo de Trabalho do Araguaia. Em São Paulo coordena o Grupo de Trabalho de Perus³⁰, desenvolvendo ações para identificação dos restos mortais oriundos da Vala Clandestina de Perus; e no Rio de Janeiro desenvolve apoio e acompanhamento às pesquisas sobre a Casa da Morte, centro clandestino de repressão e tortura.

Outro instrumento relevante na análise da Justiça Transicional brasileira criada em agosto de 2002, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Comissão de Anistia (CA) é fruto da Medida Provisória nº 2.151 e convertida em lei em novembro do mesmo ano. Vinculada ao Ministério da Justiça, a Lei 10.559 objetiva apreciar os requerimentos de anistia, a fim de buscar junto ao Estado o subsídio para os mesmos. A referida normativa inclui a anistia às vítimas atingidas por atos de exceção, motivados por questões políticas entre 1946 e 1988.

A Comissão já recebeu mais de 75 mil requerimentos, com mais de 60 mil apreciados e submetidos ao Ministro da Justiça. Os anistiados têm direito às reparações morais e econômicas, a fim de compensar os prejuízos provocados pelo regime ditatorial. São sujeitos de direito para a Comissão de Anistia aqueles que foram perseguidos políticos, viúvo(a) ou dependentes econômicos³¹.

Também no que concerne ao Direito à Verdade e à Memória, em 2005 a

³⁰ Grupo de Trabalho de Perus, foi instituído pela Secretaria de Direitos Humanos, Unifesp e Prefeitura de São Paulo

³¹ Os valores atribuídos para essa reparação podem variar entre uma única prestação de 30 salários mínimos por cada ano de perseguição ou até 100 mil reais ou até mesmos prestações mensais aos anistiados ou familiares dos mesmos que comprovarem vínculos de trabalhos na época em que sofreram perseguições por parte do Estado. Tais valores mensais estão ligados ao cargo, graduação ou emprego do anistiado.

Agência Brasileira de Inteligência (ABIn) recepciona os documentos referentes à ditadura civil-militar e em seguida conduzidos ao Arquivo Público Nacional, sob os cuidados da Casa Civil da Presidência. Entretanto, apesar da possibilidade de acesso a estes documentos, os arquivos estavam sendo gerenciados pela Associação Cultural de Arquivos Nacionais (ACAN), que apesar de civil está sob o comando dos militares desde 1970.³² Entre idas e vindas acerca dos cuidados desses arquivos, fundamentais ao processo de Justiça de Transição, a então presidenta Dilma Rousseff, por meio do decreto nº 7.430 de 2011 transfere o Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça³³.

Marcadas por avanços e retrocessos, o Direito à Verdade no Brasil passa por um momento anacrônico com o presidente da República Michael Temer (PMDB), e em outubro de 2017 é retirada a autonomia da Comissão de Anistia. No mês de setembro daquele ano, 19 dos 24 conselheiros se afastaram do cargo. A justificativa para tal é a subordinação da Comissão a uma consultoria jurídica do Ministério da Justiça para as revisões das decisões da Comissão de Anistia. Além dos conselheiros, o presidente Arlindo de Oliveira também pediu demissão.

Também sob a batuta do governo Temer (PMDB), em setembro de 2016, o então Ministro da Justiça Alexandre de Moraes (PMDB)³⁴ nomeou para essa Comissão um ex-sargento do Exército, que atuou durante a ditadura militar, Paulo Lopo Saraiva. Apontado como colaborador da ditadura em documentos do Serviço Nacional de Informações (SNI). A troca de conselheiros dessa comissão ocorriam sempre por meio de uma consulta prévia aos diversos setores sociais envolvidos no processo de anistia, dentre eles famílias e vítimas do regime militar; significando um retrocesso grande as ações deste instrumento.

³² Matéria veiculada pela revista Carta Capital. FORTES, Leandro. Sob a guarda dos lobos. *Carta Capital*. nº 609. 18 de agosto de 2010, p.20.

³³ Também fazem parte do Arquivo Nacional o projeto Memórias Reveladas, no qual constam informações dos Conselhos de Segurança Nacional, Comissão Nacional de Investigação e do Serviço Nacional de Informação, antiga estruturas que funcionaram no período ditatorial.

³⁴ Em fevereiro de 2017 Alexandre Moraes assume uma cadeira no Supremo Tribunal Federal (STF) como ministro do órgão máximo do judiciário.

3.1 A LEI DE ANISTIA BRASILEIRA: UMA AUTOANISTIA NEGOCIADA

Este subcapítulo demarcará uma análise da Lei 6.683/79, a Lei de Anistia. Tratada como o ponto de inflexão para o início do processo de Justiça Transicional, essa lei demarca a primeira ruptura normativa com o passado autoritário, possibilitando a primeira garantia do Direito à Justiça no novo regime.

O ideal de anistia, num momento de transição, está pautado numa “renegociação” de dívida política. A compreensão da anistia abre uma série de brechas para o entendimento estratégico do que significou a referida lei no processo de Justiça de Transição brasileiro e todos os questionamentos que circundam a legitimidade no que se refere ao Direito à Memória, à Verdade e à Justiça.

Diversos são os fatores tornam a Lei de Anistia questionável do ponto de vista político e jurídico. Juridicamente lacunas legais levaram este instrumento normativo a uma série de solicitações legais para uma alteração da mesma ³⁵.

Ainda tendo passado por uma análise para alteração de interpretação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009, sem êxito, a comunidade internacional tem sido efetiva junto ao Brasil cobrando posições mais democráticas frente às violações dos Direitos humanos ocorridas no regime militar. Isto porque o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1992 e reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Contudo, sustentada no ordenamento jurídico brasileiro, uma lei não pode retroagir com caráter punitivo.

Sob a perspectiva política, Zaverucha (2010) pontua que a Lei de Anistia brasileira veio promover a exclusão da possibilidade de responsabilização por aqueles que cometeram crimes contra os Direitos Humanos, ressaltando que a anistia brasileira foi aprovada em 1979, ainda sob a tutela militar, e por isso é considerada como autoanistia. A referida lei estava fundamentada apenas numa suposta conciliação nacional conduzindo o povo a uma política de esquecimento. Para tal, análises mais aprofundadas desses aspectos seguem abaixo.

³⁵ O instrumento de Lei de Anistia não é novo no Brasil. Em 1945 ocorreu o mesmo. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7474-18-abril-1945-452115-publicacaooriginal-1-pe.html>

3.1.1. Lei de Anistia no Brasil: uma análise jurídica

No processo de Justiça Transicional brasileiro, a Lei nº 6.683³⁶ foi sancionada pelo último presidente militar João Batista Figueiredo. A referida normativa, tratada como o primeiro passo do Brasil rumo ao regime democrático, promove anistia ampla e geral abarcando a todos que cometeram crimes políticos, eleitorais, os que tiveram seus direitos políticos suspensos, além dos servidores do Legislativo, Executivo e Judiciário punidos por Atos Institucionais e Complementares.

Teoricamente, a anistia é uma medida de política criminal dirigida a fatos; e não a pessoas. Em geral as anistias destinam-se a crimes políticos, mas não exclusivamente a eles. Além disso, elas operam *ex tunc*, ou seja, seus efeitos retroagem para o passado, apagando completamente o crime e todos os efeitos penais da sentença, não os cíveis (MIRABETE, 2003).

O efeito principal de uma sentença penal condenatória é a imputação da pena para os imputáveis e de medida de segurança para os inimputáveis; e os efeitos penais secundários são, entre outros, a revogação de sursis anteriormente concedido, revogação de livramento condicional, caracterização de reincidência por crime posterior, aumento do prazo de prescrição quando se caracterizar reincidência, interrupção da prescrição quando se caracterizar reincidência, e a inscrição do nome no rol de culpados.

Um ponto a ser considerado, mas pouco citado acerca da Lei de Anistia e seu viés jurídico, é que a mesma garantiu a readmissão dos servidores públicos exonerados por questões políticas. Ponto que deve ser considerado no que se refere ao contexto trabalhista no processo transicional.

³⁶ Sobre a referida lei, observar o que dispõe o artigo 1º. Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos 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 (**vetado**).§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal.§ 3º - Terá direito à reversão ao Serviço Público a esposa do militar demitido por Ato Institucional, que foi obrigada a pedir exoneração do respectivo cargo, para poder habilitar-se ao montepio militar, obedecidas as exigências do art. 3º.

À época de sua publicação, foi dada à Lei de Anistia uma interpretação que incluía os militares violadores de Direitos Humanos, considerando-se que eles haviam praticado crime conexo, e, ao mesmo tempo, o § 2º da lei excluía os condenados por crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal

O projeto de Lei de Anistia dos militares foi sancionado no dia 28 de agosto pelo general João Batista Figueiredo. Prevaleceu a interpretação de que a anistia teria sido recíproca, favorecendo vítimas e algozes, realçando os conhecidos argumentos de que se tratava de uma 'guerra', em que os dois lados cometeram 'excessos', equiparando injustamente a tortura praticada pelos agentes do Estado às ações políticas dos opositores da ditadura. (TELES, 2010, p. 76)

Antes de uma análise política acerca da lei, é relevante destacar do ponto de vista legal a abrangência da excludente de punição da mesma. Isto porque com base da redação legal há um entendimento controverso acerca do conceito de crimes políticos e crimes conexos. Sob o ponto de vista jurídico Luiz Regis Prado (2008) pontua que dogmaticamente os crimes de natureza política estão alicerçados sob três perspectivas: objetiva, subjetiva e mista.

Sob o entendimento objetivo a compreensão dos crimes políticos está baseada a violação de determinados bens jurídicos relacionado à soberania de Estados, estrutura organizacional, ordem política e social. Desta forma, o agente executor de um crime político objetivo teria que lesar qualquer desses bens jurídicos.

No que se refere aos crimes políticos de natureza subjetiva será tratado como irrelevante a qualidade do bem jurídico atacado, o foco desta natureza está na intencionalidade política do autor do crime. Aqui cabem os crimes contra a ordem política, os crimes comuns com objetivo de afetar a ordem política.

E por fim a teoria mista, sob a qual estão amparados os crimes políticos que envolvem os bens jurídicos essenciais à ordem legal e constitucional, motivados pela vontade de transformar as bases de uma determinada organização política.

A existência de tal teoria, que torna específico o entendimento sobre crimes políticos, se contrapõe a ausência de uma delimitação na legislação brasileira sobre o que seriam esses crimes políticos. Entretanto, a normativa brasileira afasta o caráter subjetivo dos crimes políticos, preponderando às mesmas o entendimento de não afetar os bens jurídicos fundamentais para a estrutura política do país³⁷.

³⁷ Tal omissão possibilita entender sobre a objetividade dos crimes políticos também por meio da Lei nº 7.170/83, Lei de Segurança Nacional, que estrutura os crimes políticos como atos que violam bens específicos dentre eles a integridade territorial e a soberania nacional, o regime representativo e

Inferindo assim que a criação da Lei de Anistia, mesmo que iniciasse juridicamente o processo de Justiça de Transição, não significou muito no Direito à Justiça. Justificado nas relações de poder e de interesse que os militares mantinham mesmo no processo de democratização.

Ainda sob o condão jurídico, em 1988 a nova Constituição brasileira é promulgada, evidenciando em seu 2º capítulo as garantias versadas nos Direitos Humanos, com o propósito de ratificar os ideais democráticos do país. Contraditoriamente, violadores do Direitos Humanos, que atuavam como agentes do Estado, já haviam sido anistiados legalmente. A saber, a Constituição de 1988 manteve alguns legados autoritários, assunto que será abordado mais adiante neste capítulo.

Na esfera do Direito Internacional, o Brasil se comprometeu a observar o respeito aos Direitos Humanos em todo território ao ratificar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e submete-se à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sob os vértices dessa Convenção, toda e qualquer violação aos Direitos Humanos são crimes imprescritíveis que devem ser punidos atemporalmente, bem como torna inválida nos países que passaram por autoanistias, a exemplo do Brasil.

Amparada pelos ideais dos Direitos Humanos, a sociedade civil e as entidades defensoras desses direitos também passam a solicitar juridicamente a inclusão dos seus violadores frente às normas nacionais e internacionais. Sustentada nessas ambiguidades e no questionamento à interpretação do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 6.683/79 dissonante da Constituição Federal de 1988, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Ministério Público Federal (MPF) e a Anistia Internacional tentaram alterar a interpretação da Lei de Anistia para possibilitar a persecução criminal dos militares violadores do Direitos Humanos. Em 2008 uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi apresentada o Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 153.

Na petição que originou a ADPF os principais pontos levantados foram a recepção da Lei de Anistia pela Constituição de 1988 e a interpretação ampla dada à lei. No julgamento o Ministro relator, Eros Grau, confirmou a validação da mesma, atestando que a norma resultou de um acordo político que contou com os diversos setores da sociedade, bem como alegou que a Emenda Constitucional de nº 26 validou a lei no ordenamento jurídico atual. Seguiram o voto do relator as ministras

democrático, a federação e o Estado de Direito, a pessoas dos Chefes dos Poderes da União, acrescida da motivação política.

Ellen Gracie e Carmen Lúcia, e os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso.

3.1.2 A Lei de Anistia: uma análise política

Perpassando as questões jurídicas e se atendo às bases políticas, é cabível colocar que a anistia teve apenas dois sujeitos políticos: a sociedade civil e suas diversas entidades e oposição política, do outro lado o governo. Cada um desses agentes teve um entendimento diferente sobre a anistia. O ideal de perdão era desejado pela sociedade desde o início do golpe civil-militar em 1964, pautando-se numa anistia ampla para todos os atos de manifestação de oposição ao regime; geral no que concerne às vítimas do regime de exceção do governo e irrestrita sem discriminação ou restrição.

Para que assim fosse, a anistia deveria ser geral, absoluta e plena. Com base em Martins (2000) a anistia geral (ou ampla) abrangeria todas as categorias de brasileiros vítimas de atos e leis excepcionais, perseguidos, condenados ou acusados de crimes políticos ou demitidos de seus empregos por motivos de greve ou atividade sindical; a anistia absoluta (irrestrita ou incondicional) permitiria uma anistia que não impusesse nenhum tipo de condição ou restrição para o seu gozo, ela deveria ter uma eficácia plena, ou seja, ser aplicada independentemente de seus beneficiários terem que preencher algum tipo de condição. Por fim, a anistia plena possibilitaria a completa reintegração de seus beneficiários nas funções que eles exerciam antes de serem punidos pelo regime militar.

Os movimento sociais iniciaram cedo seus pleitos de anistia, ainda que com manifestações isoladas; e a partir de 1975 num conjunto organizado para solicitar tal demanda. O desejo era que os brasileiros exilados, banidos, presos, condenados, cassados, demitidos, aposentados e todos os perseguidos pelo regime militar voltassem ao convívio social com liberdade. E o ideal de liberdade estava pautado na possibilidade de manifestação e expressão sem violência ou repressão por parte do governo. Tais agentes da sociedade civil estavam em vários setores da igreja católica, militares punidos pelo regime, organizações internacionais, a exemplo da Anistia Internacional e políticos do (MDB).

A anistia desejada pela sociedade brasileira era uma anistia-anamnesis (reminiscência), que significa o “resgate da memória direito à verdade: reparação histórica, luta contra o esquecimento e recuperação das lembranças – Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. (GRECO, 2009, p.10)

Em contraposição a esse ideário social, o governo civil-militar só inicia o movimento da anistia em concomitância as especulações sobre a abertura política. A pretensão desse grupo que governava era sair do governo sem que fossem julgados pelos seus atos. Ao que se consta, com o retorno da oposição a possibilidade de um esfacelamento do MDB, enfraquecendo o partido. Essa tentativa de tirar as forças do partido era parte de um “Plano Mestre”, no qual uma sucessão de medidas articuladas faria os militares reordenarem o sistema político do país antes que o poder retornasse aos civis (A VOZ DE QUEM MANDA, REVISTA VEJA, 1979),

Desta forma, para o governo civil-militar a anistia deveria promover o esquecimento sem que houvesse a punição dos militares violadores, dando assim segmento ao projeto de abertura política elaborado por eles. “Eles precisavam, portanto, de uma anistia-*amnésia* (olvido), cujo significado era esquecimento e pacificação, ou “certeza de impunidade e, o que é pior, da inimizabilidade –*anistia parcial e recíproca*” (GRECO, 2009, p. 210).

Sem um consenso entre o governo civil-militar e parte da sociedade civil, dois momentos foram considerados cruciais para a anistia. O primeiro deles a demissão do ministro do Exército, Sylvio Frota em 1976, que possibilitou que Geisel desse continuidade ao processo de abertura política³⁸. A segunda; a votação do projeto de Lei de Anistia, criado pelo Executivo mas que dependia da análise e votação do Legislativo.

No Congresso Nacional quando foi aprovado o substitutivo do relator Ernani Satyro (Arena/PB), ex-ministro do Tribunal Superior Militar, com pequenas modificações, inseridas no projeto do governo. Assim, foi garantida a sanção do presidente João Baptista Figueiredo. Entretanto caso a emenda Djalma Marinho³⁹ ou qualquer outra emenda da oposição tivesse sido aprovada, o então presidente Figueiredo vetaria o projeto de anistia e a abertura seria retardada. Isto porque nem o

³⁸ Sylvio Frota pertencia ao grupo linha-dura de poder, os quais não atuavam no sentido da abertura política

³⁹ Djalma Marinho era um parlamentar da Arena que considerava conexo os crimes políticos de qualquer natureza praticados por motivação política e extinguiu a restrição da anistia aos considerados terroristas pelo regime. O projeto é rejeitado pelo líder da própria Arena Nelson Marchesan

partido governista apreciava a Lei de Anistia.

Este fato justificava a preocupação dos líderes da Arena em convencer o grupo a votar em favor do substitutivo de Ernani Satyro (Arena/PB). Isto porque os militares estavam cientes o processo de abertura política corria sérios riscos, caso o projeto da Lei de Anistia do governo não fosse aceito.

Outro ponto que merece destaque é a situação do próprio Congresso à época. Com a institucionalização do bipartidarismo e sendo boa parte dos parlamentares arenistas (base do governo civil-militar); e a existência de senadores “biônicos”, os quais atuavam no sentido de conter o avanço do MDB, partido de oposição ao governo. Diante desta conjuntura política, o projeto de lei foi votado e aprovado, com 206 votos do ARENA contra 201 do MDB, significando percentualmente 50,61% dos votos, uma votação bastante apertada. Assim, o Congresso Nacional segue no sentido de submissão ao Executivo para a validação da norma.

A Lei de Anistia também apresenta paradoxos políticos; a anistia dos não condenados e a manutenção da prisão dos julgados pelos mesmos crimes.⁴⁰ Já para os desaparecidos políticos, os registros de óbito “resolviam” a presunção da morte, caso fossem comprovados seus desaparecimentos; não havendo a necessidade de terem seus restos mortais encontrados. De uma maneira muito evidente, a lei buscava o silêncio das famílias dos desaparecidos.

Tais fatos evidenciam que não houve uma negociação entre os dois agentes que buscavam a anistia: sociedade civil e governo. Havia um anseio diferente entre eles; existindo assim uma clara pressão do governo civil-militar para que a Lei de Anistia fosse aprovada em seus moldes. Parlamentares e ministros atuaram fortemente no Congresso Nacional, sob ameaça de um retrocesso.

Desta maneira os parlamentares seguiram o governo em suas votações, seguindo as condições impostas. Ao término da votação da lei o deputado Nelson Marchezan não poupou suas palavras: “Evitamos a repetição de 1968. Se a Câmara tivesse aprovado a emenda Djalma Marinho, o projeto seria vetado pelo presidente Figueiredo e teríamos que começar tudo de novo” (A PÁGINA VIRADA, REVISTA

⁴⁰ Manoel Cyrillo de Oliveira Netto e Fernando Gabeira. Ambos sequestraram o embaixador dos Estados Unidos em 1969, Manoel Cyrillo foi condenado e Gabeira banido. Quando a anistia foi promulgada Gabeira foi anistiado, podendo voltar ao Brasil, e Cyrillo permaneceu preso, pois havia cometido crime de sangue. Além disso, Cyrillo foi anistiado por outros crimes e não anistiado pelo sequestro do embaixador, considerando-se um meio-anistiado (OLIVEIRA NETTO, 2009).

VEJA, 1979).

Assim, politicamente, a anistia funcionou como uma autoanistia para beneficiar o próprio governo civil-militar, buscando uma transição pacífica, ou seja, satisfazendo em parte a sociedade e viabilizando a saída dos militares do poder em troca da não punição.

Com base no Tribunal Penal Internacional as autoanistias podem acontecer em duas situações, que devem ser consideradas excepcionais; a primeira nas transições que apresentam impossibilidades de punir todos os responsáveis por violações aos Direitos Humanos, selecionando aqueles que promoveram mais violações para serem processados e julgados; e os que não serão anistiados. Já as anistias gerais só devem ocorrer em transições pacíficas, mas para que tenham a legitimidade democrática essas autoanistias devem ser pautadas pelas regras do jogo democrático

Sendo a Lei de Anistia, o ponto de inflexão deste trabalho para o início da Justiça de Transição, concebida sob os vértices militares. Segue-se ao segundo momento da lei, a eleição de um presidente civil⁴¹ por meio de um Congresso Nacional formado por senadores biônicos, os mesmo que num momento à frente seriam os responsáveis pela construção da Constituição brasileira, tratada como democrática.

Ou seja, a transição brasileira é iniciada sob a batuta e determinação dos militares que governavam no regime ditatorial. Como citado em capítulo anterior, (MAINWARING *et al.*, 2001; ZAVERUCHA, 2005) pontuam que numa democracia é necessário a existência de quatro elementos básicos: eleições livres, competitivas e periódicas, sufrágio inclusivo e amplo, proteção dos direitos civis e políticos e controle civil sobre os militares. Logo, a lei em questão não foi originada por governantes e membros do Legislativo eleitos de maneira direta e livre. Sobre essa tipologia construída pelos autores, a qual é dividida entre regimes autoritários, semidemocráticos e democráticos é determinada por violações parciais ou graves dos elementos supracitados.

No cenário de 1979 nenhum dos quatro elementos se fazia presente no país. As eleições não eram livres e competitivas, bem como eram controladas pelos

⁴¹ O presidente eleito pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves faleceu antes mesmo de ser empossado. Em outra ação determinada pelo Congresso Nacional numa afinada negociação com o governo militar, o eleito vice-presidente, mas também ainda não empossado, José Sarney assume a presidência da República.

governos por meio das cassações, do bipartidarismo e dos senadores biônicos. Ainda sobre o processo eleitoral, o voto para o Executivo era indireto e para o Legislativo havia altos níveis de comprometimento pelas regras eleitorais existentes.

Sobre os direitos civis e políticos havia uma ameaça por parte dos militares, mesmo com a revogação do AI-5, as liberdades ainda não tinham sido garantidas. Uma vez que o governo ainda era militar. Outro fator determinante é que no processo Legislativo, pelo qual passou a Lei de Anistia, foi autoritário. Num processo democrático os Projetos de Lei são analisados e votados sem a intromissão do Executivo.

A criação da Lei de Anistia atendeu às regras do jogo determinada pelos militares e por isso foi legitimada pelos mesmos. Contudo, sob o entendimento dos autores citados não houve legitimidade democrática na anistia de 1979, pois, a mesma nasceu num contexto sob o qual as regras do jogo eram autoritárias.

Após a posse do civil José Sarney (MDB/MA)⁴² para a presidência da República foi criada uma Emenda Constitucional para a referida lei. A Emenda de nº 26 criou a Assembleia Nacional Constituinte e alterou a Lei de Anistia extinguindo a distinção entre condenados e não condenados. Entretanto tal alteração acontece tardiamente quando o último preso político brasileiro, José Sales de Oliveira, já havia sido libertado em agosto de 1980.

Nestes 39 anos pós Lei de Anistia, entre os partidos políticos com representatividade no Congresso Nacional, apenas o Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e o Partido dos Trabalhadores (PT) questionaram a Lei da Anistia, porém de formas diferentes. O PT defendeu uma revisão da lei em suas publicações partidárias e o item chegou a fazer parte do programa de governo de Dilma Rousseff, na sua campanha para a reeleição. Já o PSOL impetrou ação no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo a não aplicação da Lei de Anistia em casos de crimes continuados ou permanentes, como homicídios, desaparecimento forçado, estupro e abuso de autoridade (2014). Ambos não obtiveram êxito.

Findada a primeira etapa da Justiça Transicional brasileira, inicia-se a segunda etapa com a redação de uma nova constituição. Sobre a manutenção dos legados

⁴² José Sarney foi eleito senador pela ARENA na década de 1970, partido ligado aos militares que governavam no período da ditadura civil-militar. A partir de 1979 passou a presidir a sigla, que em 1980 passou a se chamar Partido Democrático Social (PDS) e em 1984, filia-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), quando se torna candidato à vice-presidência do Brasil, para eleições indiretas na chapa de Tancredo Neves.

autoritários, institucionalizados mesmo após a criação de uma normativa democrática nos deteremos abaixo.

3.2 LEGADOS AUTORITÁRIOS: OS RESQUÍCIOS DITATORIAIS NUM PAÍS “DEMOCRÁTICO”

Após 24 anos de normas e decretos que ainda estavam regidos sob os vértices do regime ditatorial brasileiro, o Congresso Nacional Constituinte formula em 05 de outubro de 1988 a nova Constituição⁴³. Assim, a “constituição cidadã” como ficou conhecida, vem colocar fim ao regime civil-militar mais duradouro da história do país.

Sob o ponto de vista hermenêutico a Constituição de 88 estabeleceu direitos e liberdades aos cidadãos, promoveu avanço em muitos direitos sociais; mas mantém engessada as relações civis-militares. Alguns Legados Autoritários das relações civis-militares presentes no antigo regime permaneceram inalterados, bem como, novas concessões foram feitas à caserna sob o amparo da “constituição cidadã”.

Para tal, faz-se imprescindível colocar com brevidade em que contexto são dados os primeiros passos rumo à nova Carta Constitucional. Numa tentativa de negociação política para unir forças, o vice-presidente Aureliano Chaves juntamente com os senadores Jorge Bornhausen, José Sarney e Marco Maciel, todos do Partido Democrático Social (PDS)⁴⁴, lançam o Manifesto da Frente Liberal, como proposta para um governo de “Conciliação Nacional”. Nesse cenário, Sarney e Bornhausen, presidente e vice-presidente do partido, renunciam ao cargo e Aureliano, que pleiteava ser o sucessor de Figueiredo, desiste da disputa. Assim, firma-se um acordo com o PMDB para que o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, seja eleito pelo Colégio Eleitoral.

Para a disputa interna pela indicação à sucessão de Figueiredo, o PDS promove uma convenção nacional, na qual disputam o Ministro do Interior de Figueiredo, Mário Andreazza e o ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf. Num

⁴³ A constituição de 1967 foi construída sob o regime militar, com emenda em 1969. Além dos atos institucionais que marcaram o período, sendo todas essas normativas guiadas pela Doutrina de Segurança Nacional.

⁴⁴ O Partido Democrático Social (PDS) é o nome dado após a lei de nº 6.767 de 1979 quando é restaurado multipartidarismo no Brasil. Antes dessa lei o PDS era nominado de Arena, partido que nasceu do Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965 e do Ato Complementar de nº 4 de 20 de novembro de 1965, determinações legais do governo militar que colocava fim ao pluripartidarismo. A ARENA era um partido eminentemente constituído sob os vértices, líderes e apoio de civis e militares que apoiavam a presença dos militares no governo.

movimento de oferta de cargos e apoio, Maluf torna-se favorito no partido, evidenciando a falta de controle de Figueiredo e o desgaste interno na legenda, conduzindo à cisão partidária.

Após a eleição indireta de Tancredo Neves⁴⁵ e José Sarney⁴⁶ (PMDB) para presidência e vice presidência respectivamente, em 1985, é fundado o Partido da Frente Liberal (PFL), formado pelos dissidentes do PDS. O PFL assume então junto ao PMDB o compromisso de dar sustentação à base de Tancredo Neves na presidência da República. De acordo com Francisco Weffort (1992) o processo eleitoral de 1985 teve um caráter muito mais simbólico que de renovação de poder, criando uma “conciliação nacional” marcada pela continuidade do antigo regime.

Logo, firmou-se um pacto entre o PMDB, representado por Tancredo Neves e Ulysses Guimarães e pelo PFL, nas figuras de Aureliano Chaves e Marco Maciel, constituía-se a partir dali a Aliança Democrática, a qual se comprometia em estar aberta a adesão de outros partidos, bem como ao governo de quatro anos de Tancredo Neves, quem convocaria eleições diretas em 1988⁴⁷.

Naquele momento o que acontecia era um grande acordo entre partidos institucionalmente legalizados, formado por membros civis ligados ou oriundos do governo civil-militar, apresentando-se como a única possibilidade de ter um presidente civil após 20 anos de ditadura. O vislumbre de um presidente civil após um período obscuro ditatorial recebia massivo apoio da sociedade. E assim, a coalizão que deveria dar os primeiros passos para Justiça Transicional, é fruto de um grande acordo de oligarquias civis e militares que buscavam a permanência no poder. ⁴⁸

O futuro presidente Tancredo Neves adocece antes mesmo de sua posse, em

⁴⁵ Tancredo Neves criou o Partido Popular (PP). Mas ele não teve viabilidade política. Por isto voltou ao PMDB

⁴⁶ Como dito em nota anterior, até 1984 José Sarney compunha o PDS, com a cisão da sigla este migra para o PMDB, onde disputa a vice-presidência ao lado de Tancredo Neves.

⁴⁷ O programa da Aliança Democrática incluía: a)Convocação de Assembleia Nacional Constituinte em 1986;b)Eleições diretas para presidente, prefeitos de capitais e áreas de segurança nacional e eleição de deputados pelo Distrito Federal; c)Restabelecimento das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário; d)Liberdade de organização e autonomia sindical; Reprogramação global da dívida externa; e) Combate à inflação e fim da política de arrocho salarial; f)Medidas de emergência contra a fome e o desemprego.

⁴⁸ Dos partidos que se opunham a esse acordo o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). O líder do PDT, Leonel Brizola, resistiu até os últimos instantes na votação em Tancredo Neves, mas acabou por ceder em nome de um “projeto democrático” maior. O PT além de ser contrário à eleição indireta de Tancredo Neves, vetou a participação de seus oito deputados no Colégio Eleitoral.

1985, e os líderes da Aliança Democrática iniciam uma nova negociação com os militares para que a posse do peemedebista fosse adiantada. Representando a Aliança Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, Marco Maciel reuniram-se com o chefe da Casa Civil de Figueiredo, ministro Leitão de Abreu e o ministro do Exército, escolhido por Tancredo, General Leônidas Pires para definir sob que cenário o país seria conduzido.

Sem uma posição uníssona, uma vez que parte defendia a posse de Sarney e outra parte do grupo pleiteava que o segundo da linha sucessória, no caso Ulysses Guimarães – presidente da Câmara - deveria assumir a presidência da República. Mas frente aos embates de Ulysses com o regime civil-militar; o jurista Afonso Arinos de Melo Franco em consonância com o General Leônidas Pires determinaram a posse de José Sarney. E assim, subitamente foi concluída a transição política entre regimes, originando a Nova República.

É sob a construção desse congresso, carregado de resquícios da ditadura civil-militar, que em 1987 é criada a Assembleia Nacional Constituinte com o propósito de estruturar uma nova constituição para o país, alicerçada em esteios democráticos. Num breve retorno ao texto deste mesmo capítulo, foi exposto anteriormente que uma das condições necessárias para a consolidação democrática é a ausência de controle militar sobre questões civis. Isto porque a permanência deste controle não promove a ruptura necessária para o efetivo processo de Justiça Transicional.

E assim, depois de 20 meses de trabalho, em 20 de setembro de 1988 é aprovado o texto final da Constituição de 1988. Os parlamentares que dessa assembleia participaram eram de partidos grandes, dissentes da ARENA e composto por civis ligados aos militares, dentre eles PDS, PFL, PMDB e PTB.

Comprometendo, então, este caráter necessário de ruptura entre regimes, as Forças Armadas nomearam 13 oficiais superiores objetivando promover o *lobby* dos interesses da caserna junto aos constituintes. A ideia era que esses oficiais garantissem alguns interesses dos militares nas novas determinações constitucionais. Daí os próximos passos para a formulação até a promulgação da nova constituição democrática obteve - direta e indiretamente - a presença dos militares.

Ao longo de sua formulação, oito comissões foram criadas, além de subcomissões e uma Comissão de Sistematização, a qual se responsabilizava pela organização dos relatórios finais da “nova” constituição. A frente da Comissão de Sistematização, o deputado Afonso Arinos (PFL/RJ), quem já fazia parte das

estruturas estatais desde o governo civil-militar.

A Comissão da Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições assumiu às questões envolvendo as Forças Armadas. Essa estrategicamente ficou a cargo do senador Jarbas Passarinho, que era coronel da reserva. Um ponto fundamental a ser ponderado no feitiço desta nova Carta Magna é que muito dos atores políticos do regime civil-militar eram também responsáveis pela nova normativa democrática que iria reger o país. A exemplo, o supracitado senador Jarbas Passarinho, que anteriormente participou da construção do Ato Institucional de nº 5 no governo militar de Costa e Silva⁴⁹.

Coordenada pelo deputado Ricardo Fiúza (PFL/PE) estava a subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Dentre os pleitos dos militares para esta subcomissão a rejeição à criação de um Ministério da Defesa, a permanência do controle do Exército sobre as Polícias Militares Estaduais, além de acabar com o Serviço Nacional de Informação (SNI), as Divisões de Segurança Interna (DSI) e as Assessorias de Segurança Interna (ASI) que atuam dentro dos ministérios, instituições privadas e universidades.

Findada a etapa das comissões e pautando normativamente o regime democrático brasileiro, a Constituição de 88 garante em seu artigo 142 que a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a garantia da lei e da ordem estão sob os vértices das Forças Armadas. Por meio desse artigo constitucional é concedida uma atribuição de força aos militares, que institucionaliza de maneira “democrática” a manutenção de poder à caserna.

Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional em todos os níveis do processo de decisão política envolve escolhas que refletem as estruturas políticas e ideológicas dominantes. Portanto a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos. Além do mais, tal artigo não especifica se a lei é constitucional ou ordinária. (ZAVERUCHA, 2005, p. 64)

Assim o artigo 142 subverte a ordem democrática almejada no processo transicional, e coloca os três poderes nas mãos das Forças Armadas, enquanto em qualquer democracia consolidada essa estruturação de poder seria inexistente.

⁴⁹ Jarbas Passarinho também viria assumir o Ministério da Justiça no governo do primeiro presidente eleito diretamente Fernando Collor de Mello.

Ainda de acordo com Zaverucha (2005) uma primeira versão do artigo 142 construída pelos parlamentares constituintes tirava dos militares a guarda da lei e da ordem. Ameaçados pelo General Leônidas Pires de ter a redação constitucional zerada, os constituintes optaram por ceder a exigência do militar.

Outra normativa da constituição de 88 aparentemente vem desvencilhar os crimes políticos dos crimes militares, sendo considerados crimes militares somente aqueles que estivessem no bojo do Código Penal Militar. Entretanto, mesmo que a legislação brasileira, por meio do artigo 109- IV, estabeleça que compete aos juízes federais julgar os crimes políticos, apresenta-se na prática um contrassenso no que se refere à questão; há uma lacuna na legislação brasileira na conceituação do que vem a ser um crime político Assim, boa parte desses podem ficar sujeitos à Lei de Segurança Nacional (LSN).

Outro artigo constitucional que evidencia as relações civis-militares é o 84-XIII, o qual determina que cabe unicamente ao presidente da República a promoção de generais dentro das estruturas militares. Tal artigo distancia-se dos países mais avançados democraticamente, nos quais cabe ao Senado aprovar ou vetar a ascensão hierárquica de oficiais superiores.⁵⁰

A prática de promoção dos oficiais pelo presidente da República é comum desde a promulgação da Constituição de 1988, no governo Fernando Collor, primeiro presidente eleito diretamente no Brasil pós ditadura, o general José Luiz da Silva foi promovido, mesmo após ter comandado a invasão em Volta Redonda, resultando na morte de três operários. Até o governo Michael Temer a promoção é da alçada do Executivo. Este promoveu 86 oficiais das Forças Armadas em julho de 2016. Dos quais 42 eram do Exército, 42 da Marinha e 22 da Aeronáutica.

Ainda com base na “constituição cidadã” a inserção dos militares do Executivo brasileiro também está presente na segurança feita ao presidente e ao vice-presidentes da República. Até 1999 essa era de responsabilidade da Casa Militar, a qual tinha um general da ativa com prerrogativas de Ministro de Estado. Depois deste ano, por meio da Medida Provisória n.1911/10 a Casa Militar passou a ser chamada Gabinete de Segurança Institucional (GSI), também comandada por um militar na ativa com status de

⁵⁰ Em outros países que passaram pelo processo de Justiça de Transição qualquer aprovação para o alto oficialato passa pelo Senado, a exemplo da Argentina e do Uruguai. Segundo Zaverucha (2005) o Senado serve de para-choque entre o presidente e os militares a fim de evitar qualquer relação danosa à sociedade devido a essa extensão de poder.

ministro. Atualmente quem está à frente do GSI é o general Sérgio Etchegoyen. Esse assumiu o atual cargo dentro das Forças Armadas após ascensão militar em e foi nomeado pelo presidente Temer.

Outros Legados Autoritários foram normatizados ao longo do processo de Justiça Transicional, sobretudo quando se trata de uma relação “confusa” entre a polícia e das Forças Armadas. Pautada pelo artigo 22, inciso XXI⁵¹ e o artigo 144, inciso IV, alíneas 6, 7 e 8⁵² o estabelecimento de controle civil-militar parece truncado.

Acerca dos artigos constitucionais supracitados, o primeiro deixa evidente que fica a cargo do Governo Federal a organização da Polícias Militares, no que diz respeito à tropa, armamento, convocação e mobilização. Na segunda normativa constitucional, a mesma instituição é tratada como subordinada aos governos estaduais, devendo ser a mesma tratada como uma força auxiliar ao Exército. Justo por conta dessa definição imprecisa de subordinação, cabendo aos governos estaduais tomarem decisões baseado na Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM).⁵³

⁵¹ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares [...] (BRASIL, Constituição Federal)

⁵² Art. 144. A defesa e a preservação da ordem política, social, pública e da paz dentre os aspectos do Estado Democrático de Direito predominante na República Federativa do Brasil, como de interesse e responsabilidade de todos, constitui dever do Estado, ofício, obrigação e propósitos comuns atinentes aos órgãos de defesa nacional e aos de segurança pública, indispensáveis à garantia: ... IV - exercer, com exclusividade, funções policiais investigativas sobre infrações penais jurisdicionadas ao julgamento do competente poder judiciário da União....

§ 6º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções policiais investigativas sobre infrações penais jurisdicionadas ao julgamento do competente poder judiciário estadual, exceto as militares; às polícias civis científicas, dirigidas por peritos policiais de carreira, incumbem as atividades de medicina legal envolvendo a coleta de dados, exames periciais e emissão de laudos para fins de apuração de infrações penais.

§ 7º Às polícias militares, comandadas por oficiais de carreira, cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, comandados por oficiais de carreira, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 8º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, juntamente com as polícias civis e as polícias civis científicas, compreendem órgãos policiais de segurança pública subordinados aos respectivos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios Federais.[...] (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

⁵³ Das atribuições da IGPM: 1. O inciso XXI do Art. 22 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) cita que “Compete a União Legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpo de bombeiros militares”. 2. O § 6º do Art. 144 da CF/88 menciona que “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos

Criada em 1967, ano em que os militares estavam no poder, a IGPM atuava no sentido de exercer a força militar sobre a polícia ostensiva nas Unidades Federativas brasileiras⁵⁴. Em 1990 foi criado por meio de uma portaria ministerial o Comando de Operações Terrestres (COTER), órgão a qual ficou subordinada a IGPM a partir de abril de 1991.

Após muitas reorganizações na criação de subchefias, a última modificação aconteceu em agosto de 2005 com a criação da 3ª subchefia do COTER, passando a ser a IGPM uma divisão da mesma, constituída estruturalmente de duas seções: a primeira

Governadores dos Estados e do Distrito Federal”.

3. Considerando que a Carta Magna de 1988 recepcionou como Lei Ordinária Federal, o Decreto-Lei nº 667- Reorganiza às PM e os CBM, de 2 de Julho de 1969, pode-se afirmar que as atribuições da IGPM são as seguintes:

- a. estabelecer diretrizes para regular as atividades dos Comandos Militares de Área (C Mil A) junto às Polícias Militares (PM) e os Corpos de Bombeiros Militares (CBM) de sua área, conforme previsto na legislação vigente e de acordo com as Diretrizes do Comandante do Exército;
- b. centralizar os assuntos da alçada do Comando do Exército, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas;
- c. acompanhar a organização e a articulação das Corporações,
- d. o controle dos efetivos e do material bélico das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Por oportuno, cabe elencar o que se enquadra como Material Bélico, cujo controle deve receber especial atenção por parte dos integrantes da Inspetoria: 1) armamento; 2) munição; 3) material de motomecanização; 4) material de comunicações; 5) material de defesa química; e 6) material de engenharia de campanha. Não se deve excluir do rol acima, cuja transcrição não é taxativa, as aeronaves tripuladas e não tripuladas de emprego militar e as embarcações de emprego militar que porventura façam parte do material empregado pelas PM e CBM.
- e. colaborar nos estudos visando aos direitos, deveres, justiça e garantias das PM e dos CBM e ao estabelecimento das condições gerais de convocação e de mobilização;
- f. apreciar os quadros de mobilização das PM e dos CBM de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego como participantes da Defesa Territorial;
- g. orientar às PM e os CBM, cooperando no estabelecimento e na atualização da legislação básica relativa a essas Corporações, bem como coordenar e controlar o cumprimento dos dispositivos da legislação federal e estadual pertinentes;
- h. selecionar e indicar policiais militares para participar de missões de paz;
- i. proceder visitas de orientação técnicas regulares com objetivo de verificar, para fins de controle e coordenação, as atividades e os meios das PM e dos CBM;
- j. coordenar e distribuir vagas em cursos/estágios em estabelecimentos de ensino das Forças Armadas; e
- k. estabelecer condições gerais em caso de mobilização das PM e dos CBM, com vistas ao emprego na Defesa Territorial.

⁵⁴ A Inspetoria-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (IGPM) foi criada pelo Decreto-Lei nº 317, de 13 março de 1967, subordinada ao Departamento-Geral do Pessoal, em nível de Diretoria, quando foi criado o cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares, a ser exercido por um General de Brigada. O Decreto-Lei nº 667, de 2 Julho de 1969 (modificado pelos Decretos nº 1406 e 2010 de 24 de junho de 1975 e 12 de janeiro de 1983, respectivamente), revogou o Decreto-Lei nº 317 acima citado e reorganizou as PM e os CBM, fazendo com que a IGPM integrasse o Estado-Maior do Exército (EME), subordinando-a no mesmo nível das demais Subchefias. Cargo de Inspetor-Geral exercido por um General de Brigada (?). Em 1982, a Inspetoria perdeu a condição de Subchefia, passando a constituir-se em uma Seção da 1ª Subchefia do EME. A partir de 1982, até 1990 e pelo Decreto nº 87.426, de 27 de Julho de 1982, um dos Subchefes do EME exerceu também o cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares. Atendendo a um anseio das Polícias Militares (PM) e dos Corpos de Bombeiros Militares (CBM), naquela ocasião, o Senhor Ministro do Exército propôs ao Presidente da República (que foi aprovado) um Decreto em que a IGPM retornou à situação de Subchefia, ainda subordinada ao EME, ou seja, tendo à frente um Oficial-General (Decreto nº 99.403, de 19 de julho de 1990, prevê cargo privativo de General de Divisão ou General de Brigada Inspetor-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares).

responsável pelo desenvolvimento das atividades de acompanhamento e controle da organização, dos efetivos, da legislação e das atividades de integrantes das Polícias Militares (PM) e dos Corpos de Bombeiros Militares (CBM) missão de paz da Organização das Nações Unidas. E a segunda divisão exercendo o controle do das solicitações de aquisições de produtos controlados, atualizando os dados referentes à mobilização.

A última mudança na IGPM ocorreu em 2011 por meio da Portaria Normativa nº 636 do Ministério da Defesa, a qual atribui à terceira subchefia do Comando de Operações Terrestres e Inspetor-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares a um Oficial-General.⁵⁵ Ou seja, a estrutura de segurança pública responsável pela ostensiva permanece sob a égide da caserna.

Ainda no que se refere à norma, evidencia-se a relação truncada entre as Forças Armadas e polícia. As Forças Armadas são responsáveis pela defesa da soberania, enquanto que a polícia deve atuar na manutenção da ordem interna, ou seja, são dotadas de competências diferentes perante o Estado. Num contrassenso aos regimes democráticos, a Carta Magna brasileira segue uma ordem inversa tratando uma instituição policial como força auxiliar ao Exército.

Neste limite tênue e confuso entre polícia e Forças Armadas, desde 1992 a segurança pública se tornou um holofote para a presença dos militares, sobretudo no Rio de Janeiro, onde diversas ações da polícia, fracassaram; sendo a última delas a Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). A crise da segurança pública no estado fluminense existe há décadas, por diversos fatores que passam desde o crescimento do crime organizado e o surgimento de um estado paralelo, à ausência de uma política de habitação e à corrupção policial, muitas vezes justificada pelo descaso do estado com as estruturas policiais, seja o sucateamento das atribuições investigativas da Polícia Civil ou precarização da Polícia Militar, é fato que a presença das Forças Armadas, seja nas ruas dos bairros mais nobres ou no auxílio às ações policiais, mostrando que ainda é detentora de poder.

Não faz parte deste estudo nenhuma análise sobre a crise da segurança pública no Rio de Janeiro, mas o espelho desse engessamento no avanço democrático pela constante presença dos militares é refletido no cotidiano daquela Unidade Federativa.

O primeiro reflexo desta relação civil-militar na segurança aconteceu pouco depois

⁵⁵ Desde de abril de 2017 quem está à frente do cargo è o **General** Anísio David de Oliveira Junior.

da criação da Constituição Cidadã, quando em 1992, no governo do presidente Fernando Collor de Mello, o Rio de Janeiro sediou a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente, Rio 92. O então presidente da República assinou, com bases na norma constitucional, uma Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e enviou tropas federais para auxiliar a segurança pública.

A partir daí todos os presidentes democraticamente eleitos fizeram o uso do dispositivo legal. Em 1994 num convênio assinado entre o governador do Rio de Janeiro Nilo Batista e o presidente Itamar Franco, a estrutura policial do Estado fluminense era subordinada ao Comando Militar do Leste, ficando a cargo do general Câmara Senna o comando do órgão central que planejava e coordenava as ações das polícias militar e civil, da Secretária Estadual de Justiça e da Defesa Civil.

Em 1995, sob a batuta do ministro da Justiça Nelson Jobim foi criada a operação Rio II, também sob responsabilidade do Comando Militar do Leste, coordenada pelo general Abdias Ramos. A ação foi composta pelo Exército, Receita Federal, Polícia Federal, Civil, Militar e Rodoviária, Marinha e Aeronáutica mais uma vez atuava frente às questões de segurança pública, objetivando conter os sequestros e o combate ao crime organizado.

Em 2010, no Complexo do Alemão uma operação que envolvia Polícia Militar e Forças Armadas atuava no sentido de por fim ao tráfico e instalar Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). O Rio de Janeiro, também sediou grandes eventos nacionais e internacionais, dentre eles a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016; em todos esses a então presidenta da República, Dilma Rousseff emitiu a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) a fim de que as Forças Armadas estivessem atuando na segurança pública.

Os militares permanecem da cena da segurança pública do Rio de Janeiro quando em 2017 o governo Temer autoriza a entrada de militares na favela da Rocinha para apreensão de armas. Até 2018 quando o mesmo presidente Michael Temer decreta uma intervenção militar, a fim de conter a crise na segurança pública.

Apesar do caráter inédito da ação, há muitas similaridades com ações anteriores que previam as Forças Armadas auxiliando a segurança pública. Com a intervenção, quem assumiu a segurança pública no Rio de Janeiro é o general do Exército Walter Souza Braga Netto, do Comando Militar Leste.

No ano de 2014 a ex-presidenta Dilma Rousseff estabeleceu Estado de Exceção no sul da Bahia; inicialmente o Exército foi enviado, seguido da Força Nacional e da Polícia

Federal. A determinação aconteceu devido ao confronto entre fazendeiros e índios.

O que se torna fundamental entender ao longo deste trabalho, num país que teoricamente já concluiu o processo de Justiça Transicional, é o quanto de legados autoritários estão determinados na Carta Magna. Isto porque a intervenção militar é um instrumento presente na Constituição de 88 nos artigos 34 e 36 do capítulo IV.

De acordo com a referida norma, o governo pode fazer uso do instrumento para manter a integridade do território brasileiro, reorganizar as finanças de uma Unidade Federativa e repelir uma intervenção estrangeira.⁵⁶ Também com base na Constituição a intervenção pode acontecer por iniciativa do presidente da República, por solicitação do Legislativo ou de uma instância superior do Judiciário.⁵⁷

Ainda sob os preceitos legais, o decreto de intervenção deve conter o prazo, a amplitude e as condições da ação, o qual carece da apreciação do Congresso Nacional num prazo de 24 horas. Há ainda a necessidade de um pronunciamento do Conselho da República, como determina o artigo 90, que regula a existência desse conselho, e traz como uma de suas competências um posicionamento sobre intervenções militares, estado de defesa e estado de sítio.

Desta maneira fica chancelado constitucionalmente o poder da caserna sob o governo civil. Ou seja, apesar da condução do Estado estar nas mãos de um governo civil, as relações civis-militares de domínio e força estão intrinsecamente ligadas às Forças Armadas.

Ainda com base nessa chancela de poder, que está bastante focado nas questões que envolvem a segurança pública, a condição da Polícia Civil pós “Constituição Cidadã”. Isto porque no regime militar a referida polícia perdeu bastante poder; e com a feitura da nova constituição não houve a devolutiva das prerrogativas anteriores a 64.

Na época que antecedia o governo militar era de competência da Polícia Civil a patrulha das ruas e a guarda de trânsito com guardas civis, além da prevenção e repressão do crime e a guarda dos governadores estaduais. Atualmente o policiamento ostensivo está nas mãos da Polícia Militar bem como a segurança dos governadores e o comando defesa civil está subordinado à Casa Militar⁵⁸.

⁵⁶ No caso do Rio de Janeiro, foi invocado o inciso três do artigo 34, que permite uma intervenção federal para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”.

⁵⁷ Sendo eles o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ou por solicitação da Procuradoria-Geral da República provida pelo STF.

⁵⁸ Em Pernambuco, por exemplo, a Casa Militar teve suas competências ampliadas por meio da Lei nº 15.664, de 10 de dezembro de 2015, que lhe conferiu também a competência de Prestar apoio e assessoramento de natureza militar e de segurança de transporte ao Governador e ao Vice-Governador

Outra estrutura fundamental para análise das relações civis-militares é a criação do Ministério da Defesa. Nascido como promessa na campanha do então presidencial, Fernando Henrique Cardoso, tal instituição teria encargos militares sob o comando de um civil. Com os Direitos Humanos ganhando cada vez mais evidência no cenário mundial, a estratégia de Cardoso era pôr fim ao caráter ministerial atribuído ao Estado Maior das Forças Armadas (Emfa), num país que já avançará em sua democracia.

Assim, sem desagradar os militares e pleiteando uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) atribuiu o cargo de ministro da defesa a um civil, entretanto o mesmo não deveria ser dotado de poderes políticos para decisões. Isto porque com a criação desta pasta os comandantes militares da Marinha, Aeronáutica e Exército perdiam seu status político de ministro, porém não perdiam juridicamente.

Mesmo com a criação do Ministério da Defesa, os comandantes das três estruturas das Forças Armadas compõem o Conselho de Defesa Nacional, como assessores militares; Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Também compete a tal ministro, em ação conjunta com os comandantes, enviar à Presidência da República a lista com o nome dos oficiais gerais a serem selecionados para a promoção.

Até a data presente dez nomes já integraram o Ministério da Defesa desde o governo Fernando Henrique. Todos civis, exceto o penúltimo empossado em fevereiro de 2018 pelo ex-presidente Michael Temer, que é o General do Exército, Joaquim Silva e Luna. E o atual ministro, o General de Exército Fernando Azevedo e Silva, do atual governo Jair Bolsonaro.

Num recorte histórico temporal entre abertura militar a o governo Temer é cabível colocar que mesmo com poucos avanços para o fim das relações civis-militares no processo de Justiça Transicional, seja pela manutenção de alguns Legados Autoritários

do Estado; prestar apoio às autoridades dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios, bem como outras autoridades, dignitários e personalidades, a juízo do Chefe da Casa Militar; executar as ações técnico-administrativas relacionadas ao transporte de autoridades; planejar, dirigir e executar os serviços de segurança ostensiva e preventiva, interna e externa das instalações físicas do local em que funcione ou venha a funcionar a sede do Governo, ou onde se encontre o Governador; prestar apoio a administração, referente à manutenção e segurança dos prédios da governadoria e vice-governadoria; executar as funções de segurança ostensiva e preventiva do Governador, Vice-Governador e respectivos familiares; proporcionar ações de desenvolvimento de sistemas de comunicações, segurança, transporte aéreo, terrestre e apoio logístico às representações do Estado e autoridades mencionadas neste inciso; exercer atividade de inteligência de natureza administrativa no âmbito de sua missão institucional; classificar o sigilo das informações no âmbito de sua competência; planejar, coordenar, desenvolver e executar as atividades de proteção e defesa civil; prestar o apoio necessário, dando assistência logística, de moradia e alimentar, em casos de urgência e necessidade social; planejar, coordenar, desenvolver, executar e fiscalizar as ações de engenharia;

por vias constitucionais e normativas ou pela criação de novas estruturas que reforçassem essa relação; o governo Temer promoveu um retrocesso significativo no processo transicional.

Tais estratégias do presidente de aproximação com a caserna vão além de uma legitimidade estrutural mantidas nas relações civis-militares desde o início do processo de Justiça de Transição. Esse retrocesso está ligado a fatores conjunturais, no qual estão imersos a própria confiança e aceitação do governo Temer. Ou seja, o presidente aumenta esses vínculos civis-militares a fim de melhorar sua influência sobre a população, bem como, alcançar melhoria nos indicadores da avaliação de seu governo.

Isto porque na última pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, em 2017, os níveis de confiança institucional da população colocava as Forças Armadas com o maior percentual de confiança; representando 56% do entrevistados. Uma posição inversa está o Governo Federal que contabiliza apenas 6% deste percentual. Abaixo das Forças Armadas está a Igreja Católica com 53%.⁵⁹

Mesmo diante deste quadro, as instituições mais críveis do país também foram mal avaliadas, apresentando decréscimo em seus indicadores.

A confiança nas Forças Armadas caiu de 68%, em 2014, para 56%, em 2017, apresentando uma queda de 12 pontos percentuais. No mesmo período, a confiança da população na Igreja Católica caiu de 59% para 53%.[...] A confiança no Governo Federal caiu 23 pontos percentuais de 2014 a 2017, passando de 29% para 6%. (IBGE, 2017)

O Datafolha também realizou uma pesquisa no mesmo ano de 2017 com indicadores de confiança, e o resultado apesar das diferenças percentuais, também demonstram que as Forças Armadas têm o maior índice de credibilidade nacional. No mesmo sentido seguiu a Presidência da República, que em 2012 atingiu 33% do percentual de credibilidade e nesta pesquisa (2017) chegou a 65% de descrédito. Este quadro é reflexo da impopularidade do governo Temer, que em 28 anos atingiu o menor índice de aprovação com apenas 7%.

Desta maneira, justifica-se que a aproximação seja conjuntural, objetivando a demanda de uma melhoria em seus indicadores de governo. Cabendo aqui colocar que após a divulgação dessas pesquisas o presidente Temer tenha instrumentalizado suas maiores ações nessa relação civil-militar: a intervenção militar no Rio de Janeiro

⁵⁹ https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf

e o Ministério da Defesa sob o comando militar, ambas já citadas anteriormente.⁶⁰

Nos legados autoritários que precedem o governo Temer, demarcado por uma conjunção estrutural alicerçados na própria normativa e nas novas instituições tratadas como democráticas, evidencia-se que os legados autoritários que têm início na própria Lei de Anistia, passando pela criação da constituição cidadã. É cabível, assim, interpretar sob a ótica política a construção de uma negociação para a condução do processo de Justiça Transicional.

A análise de uma transição negociada já é tratada por O'Donnell (1998) desde o início da transição. Isto porque para o autor os grupos políticos que haviam colaborados com a ditadura civil-militar permaneceram nas estruturas políticas, exercendo influência e impondo restrições à nova ordem constitucional. Essas imposições geraram impasses aos próprios mecanismos adotados na Justiça Transicional brasileira.

Assim essa negociação foi estruturada com a perda parcial de poderes dos militares, a fim de encontrar uma maneira a qual a caserna não abrisse mão da força política e mantivesse sob sua tutela, ainda que indiretamente, instituições civis fortes, inclusive algumas ligadas à segurança pública e outras estruturas de poder ligadas à ordem.

Tal negociação concedeu ao Brasil algumas estruturas aparentemente democráticas, mas ainda presa aos sustentáculos militares em seus alicerces, avançando pouco nessa ruptura civil-militar tão necessária às democracias consolidadas. A negociação para as concessões democráticas sob a égide militar estavam permeadas por acordos que garantiam aos militares um poder aparentemente “velado”.

Sob a compreensão da escolha racional não era mais interessante estar no *front* do poder do Brasil, uma vez que havia um desgaste nas próprias estruturas de governo e a insatisfação de boa parte da população com as estruturas militares de poder político. Assim, eles preferiram “abrir” mão do poder e equacionar essas perdas com os ganhos civis. Desta forma, nenhuma das duas estruturas políticas perdiam suas integralmente suas forças. Para isso, mecanismos legais foram criados pelos civis que assumiram o poder, não deixando de ter os militares intimamente ligados às estruturas de poder do Estado.

⁶⁰ O presidente conta com o sucesso da intervenção e a popularidade do combate à criminalidade para garantir sua influência no pleito de outubro ou, até, se cacifar para disputar a reeleição.

A interação de propósitos dos agentes políticos faz-se fundamental na análise democrática, mas também a ordem estruturada; marcada por normas e regras que regem a estrutura macro, e por sua vez irão oferecer incentivos ou constrangimento aos agentes para a feitura de suas ações. Desta forma, encontra-se um equilíbrio entre os anseios militares de permanecerem no poder, e de um ideal social que os civis assumam a condução político normativa de poder.

Essa desagregação de componentes permite elaborar níveis fragmentados de análise, possibilitando uma interpretação mais próxima da realidade. Assim sendo, é possível enxergar na manutenção dos Legados Autoritários as lacunas da consolidação democrática. Isto porque se numa estrutura macro os civis conduziam o novo Estado democrático, os militares se mantiveram na espreita dessas estruturas, caso houvesse alguma ameaça civil a quaisquer um de seus legados ou a própria estruturação de uma ordem interna acautelada pela caserna.

Evidencia-se isso na garantia constitucional da Garantia da lei e da Ordem (GLO), mencionada anteriormente, a qual foi tantas vezes requisitada pelos civis, a manutenção da Polícia Militar como uma braço armado do Exército, a criação do Ministério da Defesa como uma estrutura do Executivo civil, mas sustentada pelas forças militares ao longo de anos. Até que num momento de crise institucional e descredito de governo, o poder da caserna nesse ministério deixa de ser velado para ser declarado.

Outra análise desagregada que permite o entendimento da força política dos militares no processo de Justiça Transicional brasileiro. Para não macular os níveis de confiabilidade, os governos civis aproximaram-se das Forças Armadas para manter o respeito frente a uma governabilidade sustentada em instituições frágeis.

A teoria da ação definida pela escolha racional não enfoca a perspectiva de as crenças ou fatos sociais resultarem de processos históricos ou estruturais, preferindo ressaltar a relação de desejos pessoais com os limites do ambiente externo, o que leva o indivíduo a determinar uma escala de preferências frente ao contexto de transações que se apresenta-lhe. (CARVALHO, 2010, p.111)

Isto porque a Justiça de Transição, fio condutor para democracia consolidada, não está pautada numa explicação meramente estrutural, sob a qual há uma premissa existente que se faz absoluta. Uma série de variáveis interfere nesta análise, resultando num entendimento de estruturas micros, como os interesses dos agentes

envolvidos.

A compreensão desta transição deve estar sustentada numa explicação conjuntural e agencial⁶¹, na qual a atuação de elementos agenciais combinada com os elementos de ação conjuntural dos agentes determinam a construção e consolidação das estruturas políticas democráticas. Ou seja, os agentes irão atuar de acordo com regras e normas existentes, adotando comportamentos e condutas, os quais irão interagir dentro de uma ordem previamente estruturada. Salientando que a construção dessa ordem democrática também está fundamentada racionalmente nas escolhas e preferências dos atores atuantes no processo transicional.

3.3 COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV) E SEUS ENTRAVES POLÍTICOS

Com a Comissão Nacional da Verdade (CNV) tem início a terceira fase da Justiça Transicional no Brasil. A aplicabilidade da Comissão Nacional da Verdade como mecanismo de Justiça de Transição apresenta uma divergência de ideia sobre sua tipificação; enquanto parte dos defensores acreditam que o modelo retributivo oferece um caráter mais efetivo; há uma defesa que o modelo restaurativo entende que o perdão aproxima-se mais da reconciliação nacional. Desta maneira, criou-se uma tensão dicotômica na propositura da Comissão Nacional da Verdade na Justiça de Transição: punir ou perdoar

Dentre os modelos de Comissões da Verdade, o propósito é reunir vítimas e violadores na apuração da verdade. Com a prática dessas comissões a ideia era tornar pública a história nacional, estabelecendo uma identidade política. Contudo, após apresentada as variáveis acima, exemplo das relações civis-militares, sendo a Lei de Anistia e os Legados Autoritários, é passível de se inferir que o Brasil viria a adotar o modelo restaurativo. Até mesmo porque a Lei de Anistia elimina a possibilidade punitiva deste novo instrumento.

Outro fator determinante são os Legados Autoritários, que já evidenciam o forte poder da caserna nas questões civis. Em sendo assim nenhuma ação civil que viesse macular a imagem e/ou culpabilizar as Forças Armadas por quaisquer atos de tortura/homicídio institucionalizado no período da ditadura fariam parte da Justiça

Transicional brasileira. Logo, a Comissão Nacional no Brasil assume um caráter restaurativo, na qual a maior obrigação do instrumento está pautado na verdade dos fatos. Resta saber até que ponto o Direito a essa Verdade e Memória foi efetivado.

Denominada de Comissão do Possível pela cientista política Maria Cecília Coimbra (2014), a estudiosa pontua que, dentre os países latino-americanos que viveram ditaduras, o Brasil foi o último a dar início ao processo de reparação das vítimas e assim após muitas tensões e acordos firmados a Comissão Nacional da Verdade foi aprovada como o que era possível para o momento⁶².

[...] em dezembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA condenou o Estado brasileiro a investigar, responsabilizar seus agentes que participaram do desaparecimento de mais de 70 opositores políticos na repressão contra a Guerrilha do Araguaia. Estendeu essa sentença aos cerca de 500 mortos e desaparecidos políticos, afirmando que interpretação oficial da Lei de Anistia não é empecilho para tais atos reparatórios. Este foi o primeiro caso ligado ao período ditatorial brasileiro julgado por um Tribunal Internacional⁶³. O Brasil deveria responder a OEA no prazo de um ano. E, no bojo de tais questões, foi votada “a toque de caixa”, em regime de urgência, urgentíssima, a **Comissão do Possível** como forma de viabilizar para OEA alguma ação reparatória” (COIMBRA, 2014. Grifo do autor)

Em meio as cobranças da Corte Interamericana, outras dimensões da Justiça de Transição também ocorriam em paralelo no Brasil, o que aumentava a pressão para a criação da Comissão, a exemplo do caso dos julgamentos e dos expurgos na burocracia estatal dos violadores de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana também passa a cobrar com mais rigor uma postura efetiva do Brasil no avanço da Justiça de Transição a fim de penalizar os violadores dos Direitos Humanos e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), envia ao então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva um conjunto de medidas sugeridas pela 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em dezembro de 2009⁶⁴. Assim fora criada a primeira versão da Comissão.

⁶² Como já citado anteriormente o processo de reparação só tem início com a lei 9.140/95, no governo de Fernando Henrique Cardoso, dezesseis anos após a Lei de Anistia. Essa lei promoveu um reparação econômica, sem qualquer investigação, publicidade ou responsabilização dos atos de terror provocados pelo Estado.

⁶³ Esta petição à OEA foi encaminhada pelo Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, Centro de Justiça pelo Direito Internacional (CEJIL) e Comissão dos Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo.

⁶⁴ O PNDH faz parte de um compromisso assumido pelo Brasil no Tratado de Viena durante a Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos no ano de 1993. O trata de uma recomendação para as políticas públicas na área de direitos humanos. O PNDH-3 contém 27 projetos de lei este, é desenvolvido pelos setores da sociedade civil (movimentos sociais e entidades de classe), buscando orientar a política pública democratizando dessa forma a atuação do Estado. Tendo sido os 2 primeiros PNDH elaborados no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996 e 2002.

Em meio a essa cobrança dos mecanismos transnacionais de Direitos Humanos, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), tinha um “débito” com à sociedade brasileira quanto o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça. Destaque na política internacional como um presidente que chega ao poder originado de movimentos operários e trabalhistas, ex-metalúrgico e líder sindical, preso político por liderar as grandes greves ocorridas no ABC paulista entre 1978 e 1980, que contextualizavam o anseio da abertura democrática e o fim da ditadura civil-militar, além de idealizador e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), que nasce em 1980 como liderança de oposição aos resquícios autoritários da época, Lula tinha por obrigação e dever a prestação de contas à sociedade de um passado que permanecia atrelado ao presente.

Desta forma, um grupo de trabalho foi criado junto à Casa Civil com o intento de elaborar um projeto para a criação da Comissão Nacional da Verdade. No decorrer do processo vários manifestos, partindo da sociedade civil organizada (Organizações Não governamentais, intelectuais e grupos nacionais e internacionais de direitos humanos) foram enviados ao governo. Contudo, inúmeras foram as pressões dos comandantes militares e do, então, Ministro da Defesa, Nelson Jobim sobre essa versão.

Esses colocaram seus cargos à disposição, posicionando-se contrariamente à formulação daquela propositura inicial.

Já em 2009 as tensões em torno no PNDH-3 se mostravam fortes. Aumentando a dicotomia que já existia entre o ministro Paulo Vannuchi (da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e o ministro Nelson Jobim (do Ministério da Defesa); em 22 de dezembro de 2009, o último ameaçou deixar o cargo devido a uma primeira divulgação do PNDH-3 que propunha criar uma comissão especial para revisão da Lei de Anistia. Articulado com os 3 comandantes das Forças Armadas (Exército, Aeronáutica e Marinha) o Ministro Jobim declarou que o programa possuía trechos “revanchistas e provocativos”. Reconhecendo o Ministro Jobim como seu representante dentro dessa disputa, os comandantes afirmaram que Jobim seria de certa forma o fiador do PNDH e do acordo feito com o presidente Lula. Só através da confiança política das decisões dele é que nenhum dos comandantes pediria exoneração de seus postos. (PINTO; FIGUEIRA, 2013)

O Executivo brasileiro cedeu às pressões, e somente em maio de 2010 fora criada uma segunda versão. Essa é enviada ao Congresso Nacional transformando-se no Projeto de Lei 7376. Esse transitou no Congresso Nacional por mais de um ano, até a condenação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando o PL ganha

caráter de emergência, sendo votado num período curto até a aprovação da Lei nº 12.528/2011.

Nesta nova versão, totalmente alterada e cheia de limitações, a nova proposta diminuía os poderes da Comissão Nacional. E boa parte da sociedade civil organizada, que atuará junto aos movimentos de Direitos Humanos pleiteando a criação deste instrumento, alega que se sentiram reféns de um processo rápido e construção social insuficiente.

As vozes que mais falavam contra o PL, como o caso do Deputado Jair Bolsonaro, se calaram diante de um consenso estranhamente conhecido na política brasileira. Se considerarmos o quão controversa é a questão no seio da sociedade política do Brasil isso ainda é motivo para maior estranhamento. Na prática, mais recuos foram feitos no PL de forma a diluir a responsabilidade das violações de DH cometidas durante o regime militar. Do projeto original foi retirada a expressão "ditadura militar" e apenas o que se encontra no texto legal esta se referindo ao período. Esse último, por sua vez, teve o prazo estendido para abarcar também as violações cometidas pelos governos anteriores. (PINTO; FIGUEIRA, 2013).

Ainda em meio as inquietações que permeavam o PL 7376, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva declara que a Comissão Nacional da Verdade não se trataria de uma caça às bruxas; e sim de encontrar pessoas desaparecidas ou de parentes que desaparecem. Assim, não comprometia sua governabilidade, eximindo os militares de qualquer penalidade, e atendia às cobranças dos órgãos de Direitos Humanos e de uma sociedade que ansiava por uma retratação nacional.

Outro ponto que causou uma certa instabilidade na criação da Comissão foi o baixo número de integrantes para a composição desse mecanismo, os quais seriam membros fixos, escolhidos pelo presidente da República⁶⁵. A nomeação desses sete integrantes, que já acontece após a aprovação da lei, sob o governo da presidenta Dilma Rousseff, causou nova inquietação entre os militares e os movimentos sociais, levando uma paralisação de suas ações por seis meses, até que os nomes fossem definidos (não relacionado aos dois anos de funcionamento). Na tentativa que os dois lados saíssem satisfeitos com a escolha dos nomes, nenhum militar foi indicado para composição, bem como os nomes eram de pessoas isentas de ambos os setores.

Com base em Adorno (2010), mesmo que a Comissão Nacional da Verdade no Brasil tenha atendido aos padrões solicitados pelo Direito Internacional dos Direitos

⁶⁵ A presidenta da República Dilma Rousseff nomeou os seguintes integrantes da Comissão Nacional da Verdade: Gilson Dipp, Paulo Sérgio Pinheiro, José Carlos Dias, Rosa Maria Cardoso da Cunha, Maria Rita Kehl, Cláudio Fonteles e Jose Paulo Cavalcanti Filho.

Humanos, e ainda esteja relativamente afinada com as práticas de outros países sul americanos, a formulação desta política pública de Direito à Memória e à Verdade criou uma grande celeuma no governo, estremecendo a relação entre o governo e os militares num grau nunca antes visto pós início da transição democrática.

Assim a mesma foi criada sem orçamento próprio, além de um período pré-determinado para sua atuação – dois anos, afora um período extensivo de resgate, não focado apenas do período da ditadura civil-militar. A Comissão investigaria os fatos de 1946 a 1988, desviando assim o foco de seu objetivo principal. Ainda na proposta foi negada à Comissão a possibilidade de responsabilização das atrocidades cometidas pelo Estado, além da publicização das oitivas ser, inicialmente, de escolha da Comissão.

Após muitos ajustes em suas propostas, enfim é formulada a Comissão Nacional da Verdade. Um dos pontos dissonantes dessa formulação deste mecanismo de Justiça Transicional, se comparada a outros países da América Latina, é que seus trabalhos não foram criados por meio de atos advindos do Poder Executivo, e sim pela orientação de uma lei, Lei nº 12.528/2011, aprovada pela maioria na Câmara dos Deputados e unanimidade do Senado.

O principal objetivo da Comissão é o de esclarecer as graves violações de Direitos Humanos cometidas entre 1946 e 1988, por meio do Direito à Memória, à Verdade e à Justiça na busca de uma conciliação nacional⁶⁶. Este mecanismo transicional foi constituído no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Em sua formulação há a garantia do pleno funcionamento desta Comissão, assegurando o Direito à Memória e à Verdade e à reparação por violação dos direitos pelo Estado Brasileiro. Como uma peculiaridade desta lei, disposta em seu artigo 4º, o caráter não jurídico da mesma. Ou seja, a Comissão atuou de forma restaurativa, não tendo o caráter punitivo, como já mencionado. O caráter não jurídico da Comissão Nacional não uma prerrogativa do caso brasileiro, isto porque há outros modelos paradigmáticos, como o da África do Sul, em que a comissão foi meramente

⁶⁶ O artigo 3º da referida lei evidencia seu propósito legal: a) esclarecer as circunstâncias de graves violações de direitos humanos; b) promover o esclarecimento de crimes graves contra os direitos humanos (desaparecimento forçado, tortura, mortes e ocultação de cadáver, mesmo que ocorridos no exterior e com nomeação de autores; c) identificar e tornar pública as estruturas, locais, instituições e circunstâncias vinculadas à prática daqueles crimes; d) encaminhar aos órgãos públicos informações que possam auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais; e) auxiliar outros órgãos do poder público na apuração de violação de direitos humanos; f) recomendar ações que possam prevenir novas violações de direitos humanos, bem como, evitar repetições e assegurar conciliação; g) promover a reconstrução histórica das violações de direitos humanos.

restaurativa.

As comissões da verdade são iniciativas que procuram estabelecer os fatos relacionados a abusos contra os direitos humanos tidos sob um regime ou conjunto de práticas governamentais passadas, abstendo-se de processar os perpetradores que depõem sob seus auspícios. (MAIER, 2000, p. 261)

Entretanto, apesar deste modelo não ser uma peculiaridade do caso da Justiça Transicional brasileira, é fato que a maneira sob a qual essa comissão tem seu nascedouro e dos inúmeros ajustes até sua aprovação, evidencia-se um caráter estratégico para sua aprovação não jurídica: a garantia que a comissão funcione de maneira tranquila, sem que seja vista como uma ameaça ou um mecanismo opositor aos seus feitores.

Após ajustes, a redação legal a Comissão Nacional da Verdade é, enfim, materializada em 2012. Em maio do referido ano, quando a Comissão inicia seus primeiros trabalhos, alguns questionamentos acerca de sua função são levantadas. Com base em Meyer e Oliveira (2014) surge uma controvérsia se esta Comissão deveria investigar graves violações de Direitos Humanos ou incluir outras violações praticadas nesse contexto de resistência.

No que se refere à publicização, o artigo 5º traz em seu bojo a instituição da publicidade das ações para consolidação do direito à memória e à verdade, entretanto há permissão legal do sigilo nos casos em que haja constrangimento à intimidade, vida privada e honra dos depoentes. Assim Meyer e Oliveira (2014) pontuam que esta ampla discricionariedade do artigo 5º é claramente contra os objetivos da comissão e da efetivação do Direito à Verdade e à Memória.

Esta é outra crítica contundente à propositura da Comissão Nacional da Verdade. Justificada na possibilidade que alguns depoimentos, por exigência do próprios depoentes, aconteceram sob sigilo. Assim, evidenciou-se a força dos militares numa política pública transicional, a qual deveria garantir à memória, à verdade e à reparação.

A restrição ao princípio da publicidade em primazia da “segurança nacional”, ainda que nos dias, de hoje revela uma falta de intenção de acertar contas com o passado; mais do que isso, permite que todo entulho autoritário possa ser simplesmente “jogado embaixo do tapete”. Sem a publicidade dos arquivos da ditadura, dificulta-se a punição dos crimes praticados e a implementação da justiça de transição. (TAVARES, AGRA, 2009,p.74)

A exemplo o depoimento do ex-comandante do DOI/CODI/SP, o General Carlos Alberto Brilhante Ustra, em maio de 2013, mesmo sendo público, apenas 100 (cem) lugares foram concedidos aos que tinham interesses em ouvir o militar, entretanto o referido ex-comandante obteve junto à Justiça Federal um *habeas corpus* concedendo-lhe o direito ao silêncio.

Outro caso foi o do médico legista Harry Shibata, sobre esse a própria Comissão Nacional da Verdade promoveu um recolhimento de assinaturas para que o legisla não concedesse nenhuma entrevista ou qualquer tipo de informação após o término de sua oitiva, que aconteceu sob sigilo. O que a Comissão alegou para tal fato foi que o depoente ficaria mais “à vontade” para expor sua verdade (O GLOBO, 2012). Desta maneira, ao longo de sua existência algumas brechas consentidas vão surgindo.

Uma peculiaridade na publicização dessas oitivas da Comissão, antes da publicação do relatório final, é que as ocorrências que ganharam relevância nacional como um grande avanço no processo de trabalho da Comissão na busca pela memória e verdade eram fatos já conhecidos publicamente. A exemplo a tortura e assassinato de Rubens Paiva no DOI-CODI/RJ, o de Wladimir Herzog no DOI-CODI/SP, além da desproporção no uso da força do Estado na Guerrilha do Araguaia com o uso de bombas de napalm.

De acordo com os autores (OLIVEIRA, MEYER, 2014), os servidores públicos e militares, ainda que detentores do direito à privacidade, não podem opor tal direito quando do exercício de suas funções. Outra situação que a redação legal mostra a fragilidade democrática na redação da lei é a maneira como pode ser utilizado este artigo, ora se as atividades da comissão serão pública, exceto nos casos que afete a privacidade das pessoas ou no auxílio de seu alcance, evidencia-se uma brecha discricionária que pode comprometer o Direito à Memória e à Verdade necessários à reconciliação nacional e fundamental à Justiça de Transição.

[...]há uma série de razões para que uma comissão estabeleça audiências públicas. Elas podem permitir um envolvimento maior da sociedade na questão de revolver devidamente seu passado em prol de um dever consciente de memória; encorajam o conhecimento do sofrimento de vítimas que pode cooperar para a diminuição da negação da verdade por amplos setores da sociedade; e, também tornam o próprio trabalho da comissão mais suscetível de ser compreendido por toda a esfera pública. Isto torna possível mudar o foco para unicamente a produção do relatório final deslocando-o para o próprio processo de desenvolvimento da busca pela verdade. (OLIVEIRA; MEYER, 2014, p.225)

De acordo com Menzarobba (2009), as Forças Armadas nunca se mostraram arrependidas pelos crimes cometidos no período ditatorial. Ainda na construção da redação legal fica posto em seu artigo 6º uma controversa entre a Lei da Comissão e a Lei de Anistia.

Art 6º Observada 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 de nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995.

Sob o ponto de vista jurídico Meyer e Oliveira (2014) alegam que não há outra leitura constitucional, se não a que pressupõe que a Lei de Anistia limita a atuação articulada da comissão com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos em preservação ao direito dos anistiados políticos. Sob a ótica da ciência política, a contradição reflete mais um constrangimento dos militares para com os civis, a fim da manutenção de um poder militar-civil que persistiu ao longo da Justiça Transicional.

Tais fatos foram minimizados diante da comoção nacional que fora criada pelo próprio Estado e pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual garantia um significativo avanço na democracia brasileira a existência de uma Comissão Nacional da Verdade. É fato que faz-se necessário reconhecer como avanço, mesmo que a mesma só tenha sido instituída 32 anos após a Lei de Anistia, o Direito à Memória e à Verdade deve existir ainda que tardiamente

Outro fator bastante questionável sobre a Comissão Nacional da Verdade é sua periodicidade. Ora, como em apenas dois anos o referido instrumento de Justiça Transicional iria apurar os vários casos de violação, sobretudo num país com dimensões continentais, entre 1946 a 1988.

Entretanto não se pode minimizar a análise do real funcionamento da Comissão. Essa atuou juntamente com a sociedade civil recebendo informações, documentos e realizando audiências públicas nas Unidades Federativas. E nos primeiros passos de sua atuação a Comissão Nacional da Verdade começa se articulando com outras comissões já existentes, a saber a Comissão dos Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia. A Comissão Nacional da Verdade

também se articulou com as Comissões Estaduais da Verdade em várias Unidades Federativas do país.

Tal articulação possibilitaria um auxílio mútuo na troca de informações e um diálogo entre elas, que ampliaria os trabalhos na busca pela memória, verdade e reparação. Dentre elas, Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória da Paraíba, Comissão Estadual da Verdade do Paraná Teresa Urban, Comissão Estadual da Verdade Dom Helder Câmara em Pernambuco, Comissão Estadual da d de São Paulo Rubens Paiva e a Comissão Estadual da Verdade de Minas Gerais e a Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro, Comissão Estadual da Memória Verdade e Justiça de Goiás José Porfírio de Souza, Comissão Estadual da Verdade da Bahia, Comissão Estadual da Verdade do Rio Grande do Sul, Comissão Estadual da Verdade de Santa Catarina Paulo Stuart Wright. Essas investigavam acerca dos desaparecidos/torturados nos territórios de suas Unidades Federativas ou dos naturais dessas que houvesse sido torturado ou desaparecido em outra localidade do território nacional. Desta maneira, formou-se uma grande rede de articulações e informações que puderam contribuir para a Comissão Nacional.

Em maio de 2013, devido a uma forte pressão dos movimento sociais um relatório parcial da Comissão Nacional da Verdade foi publicado. Nesse foi exposto que a tortura foi iniciada logo após o golpe de 64 e que já funcionavam em centros de tortura estruturados pelo próprio Estado. O que há de se considerar aqui é boa parte do que era publicado neste relatório parcial já era sabido porque algumas pesquisas promovidas por grupos de Direitos Humanos, Organizações Não Governamentais e por muitas familiares de presos e desaparecidos no regime ditatorial já haviam sido realizadas, inclusive por meio da publicação do livro *Tortura Nunca Mais*⁶⁷.

Não desconsiderado, é fato, que a Comissão da Verdade promovia outra visibilidade a esses casos, além de torná-los oficiais pelo Estado brasileiro. Neste mesmo relatório parcial a Comissão apresenta vários Centros de Tortura até então não expostos publicamente.

⁶⁷ Aqui é preciso pontuar a publicação do relatório Brasil, Nunca Mais organizado pela Arquidiocese de São Paulo. A elaboração desse é fruto de documentos retirado de autos de processos que tramitavam na Justiça Militar. Além do relatório publicado pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados que acompanhou a busca nas valas comuns do cemitério de Perus em São Paulo e de documentos publicados pelas Delegacias de Ordem Política e Social na várias Unidades Federativas brasileiras, ainda que muitas páginas não estivessem presentes no processo essa publicidade na concessão do direito à verdade e à memória significava algum avanço na Justiça Transicional.

Assim, a expectativa desenvolvida pela criação de uma Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil fez com que os setores que sempre levantaram a bandeira da JT e da luta por Direitos Humanos (DH) ficassem exultantes. Entretanto, ao longo do processo de construção da CNV esses setores se frustraram algumas vezes devido a falta de transparência e diálogo (principalmente) com a sociedade civil organizada que sempre quis interferir e fazer parte desse processo.

Muitas foram as demandas da sociedade civil junto à Comissão Nacional da Verdade. E após um ano de funcionamento a CNV publica um “relatório parcial” ou o que a comissão chamou Plano de Organização Interna. Nesse foram apresentados os grupos temáticos e comissões que estavam dividindo o trabalho. Mas muito do que se cobrava não obteve resposta, como prazos, metas e responsáveis e locais de funcionamento, o que impossibilitava muitas vezes que houvesse uma organização da sociedade civil para acompanhar as audiências. Uma das queixas, por exemplo, é que muitas vezes as audiências eram marcadas com apenas uma semana de antecedência, inviabilizando uma maior participação de grupos interessados.

Como as audiências aconteciam em diversos locais do país, estava aí um complicador a mais. Também foi cobrada pela sociedade civil a metodologia utilizada pela Comissão. Mas neste primeiro relatório parcial a resposta não foi dada.

Dentre os grupos da sociedade civil organizada que acompanharam de perto os trabalhos da Comissão, estava o Instituto de Estudos da Religião (ISER)⁶⁸. Esse tentou, com base na participação das audiências, compreender a metodologia da Comissão e fez uma publicação oficial deste material. Desta forma dividiu em três etapas metodológicas: formulação, delimitação de foco e coleta de depoimentos.

Acerca da coleta de depoimentos a Comissão alegou que os depoimentos seriam públicos, a depender da necessidade do sigilo. O que na formulação da própria lei que criava a Comissão já estava definido. Entretanto o ISER ao questionar a Comissão sobre esses sigilos, foi alegado da necessidade da manutenção de tais para que os trabalhos não fossem comprometidos.

A Comissão também colocou que a não identificação de pessoas da equipe que formam a Comissão estão fundadas numa “relação de apoio” e caso haja a

⁶⁸ O Instituto de Estudos da Religião, ISER, é uma organização da sociedade civil, de caráter laico, comprometida e dedicada à causa dos direitos humanos e da democracia. Surgida no contexto brasileiro dos anos 1970, objetiva promover estudos, pesquisas e também intervenção social a partir de eixos temáticos plurais da sociedade brasileira, como a defesa e a garantia de direitos, segurança pública, meio ambiente, diversidade religiosa, entre outros. Disponível: <http://www.iser.org.br/site/o-iser/>

divulgação o trabalho pode vir a ser comprometido⁶⁹. Essas relações de apoio são fruto da cooperação e articulação com outras comissões, sob a qual não há uma padronização na tomada de depoimentos ou mesmo um método comum adotado para essas oitivas.

Um outro ponto que ganhou grande dimensões estava sustentado na resolução de nº 2 da Comissão Nacional da Verdade. Neste item da referida norma é afirmado que “A CNV examinará exclusivamente as graves violações praticadas pelos agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou interesse do Estado”, o que individualiza a autoria dos crimes, fato não tratado como um problema. Entretanto, a sociedade civil pleiteava também que houvesse uma investigação estruturas maiores, como grupos políticos, instituições, empresas que auxiliam a ditadura civil-militar. Qualquer reposta a esse termo só aconteceu em setembro de 2012, quando a Comissão publicamente disse que também estava de olho nas instituições financiadoras do regime.

E por fim, até o primeiro ano nada se sabia exatamente sobre a sistematicidade das oitivas, formas de inquirição ou tratamento de informações. E não diferentemente, a Comissão responde que tais ações não devem comprometer o sigilo. Porém o ISER fez um levantamento do primeiro ano da Comissão e destacou as seguintes incongruências: foram 50 tomadas de depoimentos desde a instalação, das quais constam o depoimento de 37 agentes, 24 vítimas militares e 207 vítimas e testemunhas. Paira-se então o seguinte questionamento “todas as pessoas têm a clareza de já terem prestado depoimento à CNV em audiências públicas e afins”. Para dar mais transparência aos trabalhos, no segundo ano de funcionamento passou a contar com formulários a serem preenchidos.

Após dois anos de exercício, o relatório final da Comissão Nacional da Verdade foi entregue no dia 10 de dezembro de 2014, à presidente Dilma Rousseff numa cerimônia no Palácio do Planalto. No documento consta os 1121 depoimentos, dos quais 132 são de agentes públicos, as 80 audiências públicas realizadas em 20 Unidades Federativas, agregando audiências, diligências e depoimentos.

O documento também apresenta a responsabilização de 377 agentes por repressão (mais ou menos metade destes agentes estava vivo no ano de do relatório), 536 sindicatos sob intervenção entre 1064 e 1970. 434 mortos e desaparecidos na

⁶⁹ Cerca de 70 pessoas formam a equipe sem que sejam atribuídas com transparência suas qualificações e/ou experiências.

ditadura civil-militar (estima-se que não corresponde ao total de mortos e desaparecidos no período), dos quais 210 são desaparecidos, 191 mortos e 33 corpos localizados; além dos 6.591 militares perseguidos pela ditadura, 3.340 eram da Aeronáutica, 2.214 da Marinha, 800 do Exército e 237 das polícias estaduais.

Apesar do tempo de investigação da Comissão Nacional da Verdade 1946-1988; as principais violações ocorreram na ditadura civil-militar entre 1964-1988. Outro fator importante publicado no relatório é que tais violações não foram atos isolados ou voluntários, eram decisões provenientes do Executivo (presidência e ministérios militares). A ação dos atos era generalizada contra civis atingido a homens, mulheres, crianças, idosos, clérigos, camponeses, estudantes.

Ao longo das diligências identificou um desaparecido, corrigiu registro de óbitos; acompanhado de peritos e vítimas da repressão visitou sete unidades e locais militares que serviam como base para tortura, além de uma visita a Casa Azul, que serviu como centro clandestino de tortura em uma unidade do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER).

Outro ponto evidenciado pela Comissão é a persistência dessas práticas nos dias atuais; não como uma repressão político-institucional, mas por meio de detenções arbitrárias e ilegais, execução, tortura, ocultação de cadáver e desaparecimento forçado. Com base na Comissão Nacional da Verdade (2014) a persistência a este tipo de impunidade está diretamente ligada à relação com o passado e as condições para sua perpetuação ⁷⁰.

⁷⁰ Das recomendações feitas pela Comissão Nacional da Verdade, vale elencar algumas: a) As Forças Armadas têm de reconhecer oficialmente a verdade sobre o período, pondo fim a atos comemorativos relativos ao período de ditadura; b) Deve haver responsabilização jurídica nas searas criminal, civil e administrativa) dos agentes públicos que promoveram os crimes contra a Humanidade, pois estes crimes são imprescritíveis e não passíveis de anistia; c) Desvinculação do Instituto Médico Legal (IML) aos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança e das polícias civis; d) Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos, existentes em outros países que passam por períodos ditatoriais; e) A revogação da Lei de Segurança Nacional e tipificação de crimes contra a Humanidade e de desaparecimento forçado; bem como a eliminação, ademais, da figura do auto de resistência à prisão; f) Continuidade da CNV, com preservação inclusive da memória das graves violações de direitos humanos expostos no relatório; g) Localização e abertura dos arquivos da ditadura civil-militar, como fica exposto no relatório;

h) A desmilitarização das polícias militares estaduais, um resquício da ditadura que persiste nos dias de hoje, denominada pela comissão de “anomalia”, i) A extinção dos órgãos estaduais de Justiça Militar.

O relatório está dividido em três volumes. A saber, o volume um, composto de cinco partes e 18 capítulos, nas quais expõem as atividades realizadas na busca pela verdade, descrevendo fatos e apresentando conclusões e recomendações dos membros. No volume dois são tratadas as violações dos Direitos Humanos em segmentos, grupos e movimentos sociais, como também a relação da sociedade civil com a ditadura. E o volume três do relatório é focado nas vítimas.

Sobre o relatório final da Comissão Nacional da Verdade a parte que mais interessa a este trabalho consta no volume I, capítulo 2, item C, abordando as relações civis-militares que permearam o funcionamento da Comissão por meio das Forças Armadas e do Ministério da Defesa. Isto porque, como já citado tantas vezes, esta ruptura de poder entre estruturas é imprescindível à efetivação da Justiça Transicional.

Ao longo das atividades da Comissão, o relacionamento e as estratégias utilizadas entre os membros da Comissão e as Forças Armadas sobre de que maneira se concebe essa relação de hierarquização de poder, sobretudo no que se refere às investigações ligadas à caserna para as devidas responsabilizações.

No contexto do relacionamento da CNV com órgãos da administração pública, a interlocução mais relevante para o desempenho das atividades legalmente estabelecidas para a comissão foi a mantida com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas. Ao longo de todo o período de seu funcionamento, a CNV empreendeu esforços para a obtenção de informações e documentos concernentes – direta ou indiretamente – a graves violações de direitos humanos que estivessem sob a responsabilidade ou guarda das Forças Armadas, assim como para a identificação de estruturas, locais, instituições administrativamente afetadas ou que estiveram administrativamente afetadas às Forças Armadas e que foram utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos.(COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, Vol I, Cap 2, P. 63)

O primeiro contato da Comissão com as Forças Armadas foi realizado em junho de 2012, por meio do Ministério da Defesa, solicitando o acesso à informação de documentos do Exército, Marinha e Aeronáutica que tratassem das graves violações aos Direitos Humanos promovidas pelo Estado. No mesmo ano, cinco ofícios foram expedidos ao Ministério, que além de solicitação de informações, solicitava apoio logístico à diligência. Dentre esses o ofício 293/2012 em 04 de outubro, que requeria documentos produzidos pelo antigo Centro de Informações do Exército (CIE) e Centro de Informações da Marinha (Cenimar) ao Arquivo Nacional. As Forças

Armadas por meio do Exército, Marinha e Aeronáutica afirmaram não terem localizados nenhum documento solicitado.

Também merece destaque o ofício 405/ 2012, emitido em 06 de dezembro. Esse pedia que, num prazo de dez dias, documentos do Departamento de Ordem Política e Social do Rio Grande do Sul (DOPS/RS), arquivos da Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Educação e Cultura (DSI/MEC), cópia de termo de inventário e de termo de transferência dos documentos classificados e listados como ultrassecretos e secretos; e reavaliados fossem enviados à Comissão Nacional da Verdade. O Exército e a Marinha alegaram não possuir tais documentos, nem registros acerca da DSI/MEC.

No ano 2013, segundo ano de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade, dois novos tipos de requerimentos foram formulados para envio ao Ministério da Defesa. No primeiro eram feitos questionamentos acerca da violação de Direitos Humanos; no segundo, solicitava o acesso da Comissão às folhas de alteração e assentamentos funcionais de militares à reserva, a fim de elucidar além das violações aos Direitos Humanos, o auxílio na identificação de identificação de estruturas, instituições, órgãos e locais associados a tais violações. Neste ano foram remetidos 27 ofícios ao Ministério da Defesa, sendo 23 referentes a solicitação de informações, um de encaminhamento de informações requeridas pelo Ministério da Defesa, dois concernentes a diligências e um envio de resposta.

Em Julho de 2014 a Comissão Nacional da Verdade, quando já elaborava o relatório para publicação final fez um levantamento parcial das respostas do Ministérios da Defesa à Comissão, obtendo os seguintes números: dos 43 ofícios enviados, o Ministério alegou não dispor de informação para 16 deles. De dez ofícios enviados, voltados para as graves violações aos Direitos Humanos, os comandos militares argumentaram que a maior parte dessas informações já era conhecida e estavam disponibilizadas no Arquivo Nacional e da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticas; sete ofícios ficaram sem respostas e dez ofícios foram atendidos. Então, até essa data apenas um quarto dos ofícios enviados foram atendidos, dentre eles, alguns apenas parcialmente.

Ao término da Comissão um novo levantamento registra que de 84 ofícios enviados ao Ministério da Defesa e comandos das Forças Armadas, distribuídos da seguinte forma: 76 para o Ministério da Defesa, dois para o comando do Exército brasileiro, um para o batalhão da Guarda Presidencial, um para o comando da

Marinha do Brasil, dois para o Hospital Militar, um para o Hospital das Forças Armadas e um para a diretoria de saúde da Aeronáutica. Tais documentos apresentam as seguintes temáticas: 53 solicitações de informações; 22 solicitações de visitas técnicas; quatro encaminhamentos; uma confirmação de recebimento; uma convocação e três pedidos de apoio logístico (RELATÓRIO COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, Vol I, Cap 2, p.64).

Desses, os resultados não diferiram muito do relatório parcial, encontrando nas análises um padrão sistêmico de respostas, sendo uma minoria os que foram satisfatórios na ajuda aos trabalhos da Comissão.

Ao mesmo tempo em que a Comissão atuava no sentido de solicitar informações junto ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas, a mesma pediu abertura de sindicância junto a essas instituições para que fossem investigadas a violação aos Direitos Humanos dentro de suas instalações.

Esse evento teve início em 18 de fevereiro de 2014, quando a CNV, em reunião com o ministro da Defesa, formalizou, por meio do Ofício no 124/2014, requerimento para que as Forças Armadas instaurassem sindicâncias administrativas destinadas a apurar, especificamente, de que forma sete instalações militares localizadas nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco foram utilizadas contínua e sistematicamente para a prática de tortura e execuções durante o regime militar. O pedido foi acompanhado de relatório preliminar de pesquisa em que a CNV demonstrava o uso das seguintes unidades militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica como palco de graves violações de direitos humanos: no Rio de Janeiro – Destacamento de Operações de Informações do I Exército (DOI/I Exército); 1ª companhia de Polícia do Exército da Vila Militar; Base Naval da Ilha das Flores; Base Aérea do Galeão; em São Paulo – Destacamento de Operações de Informações do II Exército (DOI/II Exército); no Recife – Destacamento de Operações de Informações do IV Exército (DOI/IV Exército); em Belo Horizonte – quartel do 12º regimento de infantaria do Exército. Nesse documento, elaborado a partir de parecer jurídico dos juristas Floriano de Azevedo Marques Neto e Marcos Augusto Perez, ambos professores de direito administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 65 comissão nacional da verdade – relatório – volume i – dezembro de 2014 a CNV ressaltou como “imperioso o esclarecimento de todas as circunstâncias administrativas que conduziram ao desvirtuamento do fim público estabelecido para aquelas instalações, configurando o ilícito administrativo do desvio de finalidade, já que não se pode conceber que próprios públicos [...] pudessem ter sido formalmente destinados à prática de atos ilegais (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, Vol I, Cap 2, p.64)

A sindicância requerida foi instaurada pelas três forças. Entretanto, por meio do relatório 6.749/MD, foi atestado que não houve desvio de finalidades nas instalações das Forças Armadas entre 1964 e 1988, não tendo encontrado nos acervos e/ou

registros formais, quaisquer finalidades distintas daquelas elas que lhes tenham sido prescrito pela lei.

No relatório do Exército, asseverou-se que “não foram encontrados, no acervo pesquisado, registros formais que permitam comprovar ou mesmo caracterizar o uso das instalações dessas organizações militares para fins diferentes dos que lhes tenham prescritos em lei” (fl. 168 do relatório do Exército). Já no relatório da Marinha, a conclusão se deu na forma seguinte: “[...] como podemos verificar no tópico ‘USO DA ILHA DAS FLORES PELA MARINHA’, o uso das mesmas instalações não se constituiu, de modo algum, em desvio de finalidade, tendo em vista que, ao ser criado pelo aviso ministerial no 3.907 de 26 de dezembro de 1968, o destacamento especial da ilha das Flores recebeu como missão principal o acautelamento de presos, sendo esta, portanto, a sua principal finalidade. Nesse mesmo diapasão, a alocação de militares para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao recebimento e à guarda de presos se deu por meio do aviso no 3.908 do Ministério da Marinha, também de 26 de dezembro de 1968, onde foi fixada a lotação de pessoal para o funcionamento do destacamento especial da ilha das Flores” (fl. 255 do relatório da Marinha). Por fim, em seu relatório, a Aeronáutica concluiu que “[...] a análise histórica dos fatos documentados descreve a efetiva realização de diversas missões pelas unidades aéreas sediadas na Base Aérea do Galeão, servindo de demonstração de estrita obediência às determinações legalmente expressas, sem qualquer referência a uso diverso do regularmente destinado” (fl. 135 do relatório da Aeronáutica) (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, Vol I, Cap 2, p.64)

A Comissão recepciona o documento enviado pelo Ministério da Defesa, julga positivo o acatamento da sindicância pelo órgão do Executivo, mas lamenta o registro da não comprovação de tortura e violação aos Direitos Humanos nas estruturas militares. Deixando claro que a posição da caserna contrária a lei nº 9.140/95, a qual criava a Comissão dos Mortos e Desaparecidos, reconhecendo não somente as violações dentro das instalações militares, mas atuando do sentido de reparar pecuniariamente as vítimas. A Comissão Nacional da Verdade questiona, então, ao Ministério o posicionamento frente à nota, que reconhecia oficialmente a violação em sete estruturas militares sob as quais eram solicitadas as sindicâncias. Entretanto, Ministério da Defesa limita-se a responder que não há negativa aos atos oficiais mencionados.

Apesar de julgar positiva a não contestação do Ministério da Defesa e da caserna aos atos oficiais, alega como insuficiente a postura dessas instituições, as quais segundo a Comissão Nacional da Verdade (2014) não foi tratado de forma clara, além de inequívoca e imprecisa o reconhecimento das Forças Armadas os casos de tortura, morte e reconhecidos pelo Estado apresentados na Comissão.

A Comissão também destaca em seu relatório final reuniões que objetivavam

operacionalizar procedimentos concernentes às informações de mortos e desaparecidos políticos, dos quais 456 casos analisados, apenas seis chegaram a respostas relevantes. Também merece ser ressaltado que devido as distorções recorrentes no que se refere a homicídios, crimes e violações atestado pelas Forças Armadas, um núcleo pericial da Comissão trabalhou com procedimentos direcionados aos falsos suicídios, execução individual e coletiva e morte com simulação de confronto com agentes repressivos do Estado.

A caserna também omitiu documentos de mortos durante a ditadura civil-militar Hospital Central do Exército (HCE) no Rio de Janeiro. Para tal levantamento se fez necessário a busca e apreensão de tais documentos por meio de mandado judicial pelo Ministério Público Federal, quando foram descobertos uma série de documentados ocultados, além de uma pasta com registro de membros que compunham as comissões estaduais e a Comissão Nacional da Verdade no intuito de identificar tais pessoas junto aos funcionários do HCE, objetivando gerar empecilhos às investigações. Aqui registra-se não somente a não colaboração das Forças Armadas, mas o assoreamento aos trabalhos das comissões.

Se há uma compreensão metodológica que no *Process Tracing* os fatos políticos acontecem numa ordem consecutiva, ligados por um elo, não era de se esperar um tratamento diferente das forças militares à Comissão Nacional da Verdade. O auxílio mínimo ou por vezes inexistentes do Ministério da Defesa e das Forças Armadas à Comissão Nacional da Verdade evidencia o alto poder da caserna no Estado brasileiro e manutenção de legados autoritários, comprometendo a última etapa da Justiça Transicional no Brasil.

É fato que a Lei de Anistia, e sua impossibilidade de revisão mediante o STF, vivenciada na primeira etapa do processo de Justiça de Transição é a lacuna que abrirá precedente para os entraves existentes nas demais fases da Justiça Transicional, eximindo os militares de quaisquer atos de responsabilização e de reconhecimento das arbitrariedades do promovidas pelo Estado na ditadura civil-militar.

Ainda sob a ótica da postura dos militares, a ausência de uma postura jurisdicional na Comissão, também remanescente da Lei de Anistia, atribui ao Governo Federal a nulidade ou insuficiência de força política capazes de constranger a caserna a uma maior contribuição com a Comissão. Assim, evidencia-se a alta prerrogativa de poder das Forças Armadas ao governo civil, deixando claro a

autonomia ou a insubordinação dos militares aos civis, ato dissonante e contraditório nas democracias. Um ponto a ser destacado aqui, não somente ao silêncio dos militares, mas o silêncio e a negativa mesmo após a ampla divulgação de documentos oficiais do Estado que reconhecessem as práticas de tortura da ditadura civil-militar.

Registre-se o que foi pontuado em alguns parágrafos acima, aqui é cabível colocar que não houve uma Comissão Nacional da Verdade de cunho restaurativo ou esclarecedor (como parte de muitos processos de Justiça de Transição, a exemplo a África do Sul); foi sim uma comissão do possível mediante as possibilidades e impossibilidades ofertadas pelas relações civis-militares que compõem o esteio da “democracia” brasileira. Como colocado por Zaverucha (2005) o favorecimento de cargos ministeriais para as práticas de governo de coalizão, tornam-se ainda mais complexos quando num período de redemocratização.

Assim, a “comissão do possível” não nega em pontuar que uma maior colaboração ou disponibilidade das Forças Armadas em auxiliar à Comissão Nacional da Verdade a fim de um avanço no processo de Justiça de Transição na construção do Direito à Memória, à Verdade e à Justiça seria imprescindível para o processo. A essa comissão, enquanto Direito à Verdade, limitou-se parte dos acervos disponíveis, aos documentos do DOPS e a oitiva de ex-presos políticos, familiares, alguns agentes de repressão, sobreviventes de tortura; mas que pela ausência de legal das estruturas que comandavam os Estados, a verdade passa a ser “relativizada”.

Tanto à impunidade como a permissiva do silêncio às Forças Armadas nesta última etapa da Justiça Transicional, tem seu nascedouro nas negociações iniciadas na construção da Lei de Anistia, a fim de uma abertura política controlada; passando por uma elite política conservadora e remanescente da ditadura civil-militar, que promovem de maneira pouco democrática aos militares os privilégios do poder. Até culminar numa Comissão Nacional do “possível” frente às estruturas civis-militares e seus legados sedimentados no período pós democratização.

Essa “comissão do possível” também foi fomentada em nome de uma governabilidade necessária ao país, num momento em que a sociedade – a mesma que legitimou o início do processo de transição – assume uma postura de cobrança na reconciliação nacional, além órgãos transnacionais de Direitos Humanos, que passam a cobrar do Brasil uma postura mais rígida frente ao reconhecimento de tais direitos e de uma reconhecimentos do Estado. Essa mesma sociedade acata os

mecanismos institucionais como o único caminho admissível para a efetivação de uma Justiça Transicional.

Stepan (1988), que estuda a Justiça de Transição brasileira, desde os seus primeiros passos, fala da possibilidade de uma transição incompleta no Brasil, uma vez que a permanência de entraves autoritários viriam prejudicar o processo de redemocratização. Para ele duas variáveis essenciais seriam fundamentais na análise transicional: a primeira marcada pelas prerrogativas militares; e segunda, pela contestação militares às determinações civis. Ambas presentes na Justiça Transicional brasileira, como demonstrado nas variáveis acima analisadas.

Aqueles espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como a instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo. Neste sentido, se consideram no direito de controlar sua organização interna, de desempenhar um papel nas áreas extramilitares dentro do aparelho de Estado, ou mesmo de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade política ou civil. (STEPAN, 1988, p. 116).

Ainda com base no autor essa baixa contestação e o excesso de prerrogativas militares não mais é que uma “acomodação civil desigual”, retratada desde de o início da abertura democrática buscando uma estabilidade política no país. Tal acomodação é reiterada pelas palavras de Zaverucha (2005) como um comprometimento significativo ao processo de redemocratização, tratada uma “democracia tutelada”, na qual é exercida um governo democrático onde os militares não governam, mas mantêm autonomia de poder político.

Assim, a Comissão Nacional da Verdade, demarcada com a última etapa da Justiça Transicional evidencia e reitera ainda mais esta relação civil-militar existente no Brasil. Ou seja, há uma mudança de regime, mas não uma ruptura com o passado. E o excesso de autonomia concedida às Forças Armadas ressalta o quantitativo de poder político presente nessas estrutura; o qual se torna determinante no entrave ao processo de transição.

Conseqüentemente, o processo de Justiça de Transição no Brasil pode ser compreendido pelas possíveis trajetórias que os agentes/indivíduos buscaram percorrer a fim de maximizar os resultados de suas ações dentro de estruturas democráticas. Tais trajetórias partem de uma relação entre meio/ fim; determinada não como uma ordem causal ou aleatória, mas da ação instrumental do indivíduo, amparada no pressuposto da racionalidade.

Ou seja, aparentemente todos têm seus objetivos conquistados: a sociedade civil que pleiteava o Direito à Memória e a um governo “democrático”; o novo governo civil o qual atuará numa seara de direitos civis conquistados, sem que seja comprometida a governabilidade, propondo e fortalecendo um discurso de democracia consolidada por meio de eleições livres, pautado numa constituição cidadã e na concessão à sociedade de um direito à memória.

Desta forma, há uma maximização de resultados conduzindo ao entendimento político das escolhas que marcam às ações na Justiça de Transição. Analisar as decisões dos indivíduos possibilita que a sua intenção e os benefícios desejados sejam mais bem compreendidos. Por consequência, revelando as estratégias dos atores, assim como as interações entre eles para a promoção da Justiça Transicional brasileira.

Tais interações podem resultar em escolhas não tão previsíveis, como o exemplo do Ministério da Justiça e das Forças Armadas com a Comissão Nacional da Verdade. Distinguindo assim as escolhas ótimas e subótimas. (TSEBELIS, 1999). É de suma relevância pontuar que a maximização de resultados e realização dos objetivos ligados aos agentes não é a única explicação para as escolhas subótimas. Faz-se necessário pontuar que as escolhas subótimas não acontecem de maneira isolada.

Para compreensão de resultados subótimos o contexto de toda rede de jogos é que justificará o comportamento do ator. Ou seja, a ação política não deve ser compreendida como um fato isolado para as escolhas subótimas. Desta maneira, a maximização de benefício é algo bem mais amplo que o resultado da ação isolada.

O enfoque dado às ações aparentemente subótimas é porque há uma rede de jogos por trás, denominada de Jogos Ocultos, nos quais as ações subótimas são apenas aparências para a expectativa do resultado final.

A concentração apenas na Arena Principal, neste caso a Justiça de Transição, deve também analisar as implicações em outras arenas compreendendo assim as reais regras do jogo, ou jogos ocultos, que se desenvolvem em múltiplas arenas, neste caso as fontes de análise como a Lei de Anistia, os Legados Autoritários e a formulação e execução da Comissão Nacional da Verdade, o que pode vir a ser determinante para a dimensão democrática da participação (LEVINE; MOLINA, 2011). Desta maneira tem-se no Brasil não só uma Comissão do Possível, como uma Transição do Possível.

4. TRANSIÇÃO CHILENA: DA “DEMOCRACIA PROTEGIDA” À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

O regime militar chileno teve seu início em 1973 após a derrubada do presidente da República Salvador Allende⁷¹ (Partido Socialista) e a tomada do poder por uma Junta Militar, que por meio do Decreto Lei nº 1 de 11 de setembro de 1973 empossou como presidente o Comandante Chefe do Exército Chileno, o General Augusto Pinochet⁷².

Dos pontos que merecem ressalvas neste regime ditatorial: a personificação da ditadura chilena, que adquiriu legitimidade interna quando passou a implementar um plano econômico liberal no país, criado por um grupo de economistas chamado de *El Ladrillo*; e o segundo, a institucionalização da política autoritária com traços personalísticos sob a formulação de uma nova constituição em 1980, que vinha substituir a de 1925. A nova constituição consagrava a passagem de um regime militar para um regime autoritário.

Sustentado em bases constitucionais, Pinochet comandou a ditadura até 1990. O governo de Pinochet foi marcado por uma severa repressão à Unidade Popular, partido do ex-presidente Salvador Allende. Mortes e torturas marcaram o comando do general, o qual criou a Diretoria de Inteligência Nacional (DINA) em meados de 1974. A referida instituição atuava na investigação e na detenção de quaisquer pessoa contrária ao regime.

Contudo, apesar das características ditatoriais, das graves violações aos Direitos Humanos e da mão de ferro com que Pinochet governava seu país havia uma série de controversas quanto à sua gestão. Isto porque o General adotou uma política econômica que promoveu melhorias nos indicadores chilenos. *El Ladrillo*, plano de ação iniciado em seu governo, e criado por economistas chilenos formados na Universidade de Chicago, os Chicago Boys, põem em prática ações neoliberais

⁷¹ Salvador Allende havia sido eleito em 1970, com 36,6% dos votos sendo sua vitória consagrada pela coalização entre partidos de esquerda chamada de Unidade Popular

⁷² Até o início de setembro de 1973, mês e ano do golpe, o general Augusto Pinochet estava no posto de general-chefe do Exército, até que o Chefe do Exército Chileno, Carlos Prats se recusa a participar do golpe e renúncia. Assim, Pinochet assume a chefia do exército. O principal argumento de Prats para não participar do golpe seria sua postura legalista e constitucionalista.

apelidadas de “o milagre chileno”.

Essa política econômica criada no governo Pinochet era pioneira no ideais liberais. Somente quase dez anos depois, tais ideias são fomentadas na Inglaterra por meio de Margareth Thatcher

Entretanto os planos de manutenção de poder do ditador chileno tem seu declínio em 1989, quando num caso inédito um plebiscito abre caminho para o processo de transição. Plebiscito esse, previsto na nova Constituição de 1980, e questionava a permanência ou não do presidente por mais oito anos. Pinochet sai derrotado e aceita tal decisão popular.

Quais fatores foram determinantes para que Pinochet perdesse o plebiscito? Inicialmente era esperado que o plebiscito concederia ao General mais oito anos de poder, isto porque o regime havia tomado uma conotação mais branda, e o ditador havia concedido o direito do retorno do exílio de muitos chilenos, dentre eles de Hortência, a viúva de Allende que se encontrava no México. O retorno de Hortência significou um aquecimento dos ânimos sociais, levando 600 mil pessoas às ruas.

Afora isso, o governo de Pinochet alavancava alguns indicadores econômicos como a queda na inflação e uma melhora discreta nos indicadores de empregabilidade, o que acalentava um pouco a população chilena frente às mortes e torturas que marcaram o governo do general. Contudo, é importante pontuar que o Produto Interno Bruto (PIB) vinha atribuindo ao país a maior dívida *per capita* da América Latina.

Outro fator aparentemente favorável a Pinochet no plebiscito de 1989, era o fato de que, em 04 de janeiro de 1978, em um outro plebiscito Pinochet consegue grande vitória com 79% da população reafirmando seu governo.⁷³ Contudo, um mês antes da consulta popular, acontece em Santiago a maior manifestação contra o regime ditatorial, reunindo 350 mil pessoas. O resultado dessa manifestação não poderia ser pior para Pinochet, o grande grupo que se reunia no comício foi dispersado por cassetetes e bombas de gás lacrimogênio.

Findada esta manifestação, a revolta toma grande dimensões, e a população chilena se organiza para que os militares não se mantivessem no poder às custas de desaparecimentos, mortes, torturas e execuções. Assim, a oposição a Pinochet se

⁷³ O plebiscito de 04 de janeiro de 1978 é convocado pelo governo após severas críticas da Organização das Nações Unidas (ONU) às graves violações aos Direitos Humanos. A finalidade do plebiscito era aferir um ar de legalidade a um governo marcado por práticas repressivas.

elegeu no Chile, por meio das primeiras eleições presidenciais e legislativas no Chile em 1989.

Neste primeiro ponto a iniciar a Justiça de Transição chilena, o país estava sofrendo uma grande pressão internacional, motivo pelo qual o ditador Pinochet passa por este plebiscito um ano antes das eleições presidenciais. Por meio do mecanismo de votação 56% dos chilenos optam pelo fim da ditadura e em 1989 a população elege o democrata social-cristão, Patricio Aylwin como o novo presidente do Chile. Sua posse só viria a acontecer em 1990.

Apesar da derrocada do governo autoritário, o general cuidou de avalizar, antes de sua saída, que o sistema político e econômico criado em seu governo não fosse modificado, por meio da manutenção da constituição de 1980. O que lhe garantia o direito de se tornar Comandante Chefe do Exército em 1990 e subseqüentemente senador vitalício em 1998⁷⁴. Assim continuou com o mais alto posto das Forças Armadas, além de integrar o Conselho de Segurança Nacional, órgão com mais poder que a presidência da República.

Sob esse cenário, inicia-se o processo mais efetivo de transição, tendo seu nascedouro na organização dos partidos democráticos antecedentes ao período ditatorial. Esses agem com mobilizações capazes de desestabilizar o sistema autoritário ao ponto de gerar colapso no sistema político, com a finalidade de garantir um não retrocesso à ditadura civil-militar.

Cabe analisar a trajetória da oposição política, com partidos herdados do regime democrático, como uma tripla aprendizagem. De um lado, com relação ao caráter das transições, passando de modelos insurrecionais ou revolucionários, que implicam mobilizações desestabilizadoras com vistas a produzir um colapso do regime, para mobilizações políticas em torno de fórmulas institucionais de transição que se inserem no marco institucional ditatorial para mudá-lo. Por outro lado, no que diz respeito à sua própria unidade, passando de modelos orgânicos centrados em questões ideológicas para multipartidárias em torno de fórmulas pragmáticas e institucionais de mudança. Finalmente, no que diz respeito à relação com o mundo social, passando de mobilizações propriamente corporativo-reivindicativas para mobilizações propriamente políticas. Nessa aprendizagem, o papel dos intelectuais e das experiências de transição de outros casos nacionais jogaram um papel significativo. (GARRETON, 1992)

O processo de transição iniciado com o plebiscito demarcava o início de uma Justiça Transicional que desencadearia em vários outros mecanismos. E é

⁷⁴ Pinochet renuncia por problemas de saúde a pelas diversas acusações de violações aos Direitos Humanos em seu governo.

fundamental pontuar que, numa comparação a outros casos históricos de Justiças de Transição, o Chile inicia esse processo em condições bastante favoráveis, uma vez que o ditador que estava no comando do país perde sua força política de maneira democrática.

Porém, não se pode olvidar as dificuldades particulares que irão compor esse processo. De acordo com Garreton (1992) “[...]existem dificuldades particulares que devem ser analisadas cuidadosamente, e que provêm menos das características do primeiro governo democrático, como ocorreu em muitos casos, e mais dos vícios ou “enclaves autoritários” herdados do regime militar.”

Pós plebiscito, as primeiras dificuldades para o processo transicional têm início. Houve, por uma condição natural da transição, um isolamento político dos grupos políticos que atuaram na busca pela manutenção da institucionalização autoritária. Numa contramão a esses grupos, boa parte das Forças Armadas seguiram numa retirada gradual do poder, exceto por parte de alguns membros da caserna mais ligados a Pinochet.

Que se pese, era de interesse do general continuar no comando do Exército pós ruptura de regimes; e assim, este setor das Forças Armadas atuaram, com uma certa resistência obedecendo a imperativos hierárquicos-institucionais. Ao término de seu governo, Pinochet junto com o um “núcleo duro” do Exército seguem estrategicamente buscando mecanismos que possibilitassem a influência dos militares no governo civil, por meio da institucionalização de enclaves autoritários que estiveram presentes em seu governo. É fato que este foi um grande complicador no primeiro ano de governo democrático, desgastando ao máximo esse início de transição.

Outro fator que pesou no comprometimento transicional foram as reformas constitucionais. Isto porque os partidos de oposição ao regime de Pinochet, reunidos numa coalização denominada de *Concertacion de Partidos por La Democracia*⁷⁵. Fundada em janeiro de 1988, a *Concertacion*, que é fruto de um acordo entre o Partido Demócrata Cristão (PSC), o Partido Socialista (PS), o Partido para Democracia (PD) e o Partido Radical Social-Democrata (PRSD) para garantir a derrota de Pinochet no plebiscito, segue organizada para as primeiras eleições democráticas. O grupo afinou com alguns setores da direita e estabeleceu junto ao governo algumas negociações

⁷⁵ Esta coalizão formada em 1988 nasce com o nome de *Concertacion por el NO* por meio de um acordo entre partidos de esquerda e centro esquerda para garantir a perda de Pinochet no plebiscito.

para a promoção de algumas mudanças que iriam reiterar o processo transicional.

Dentre os pleitos solicitados pela coalização partidária: flexibilização da reforma constitucional, reduzir o mandato presidencial para quatro anos, diminuir poderes políticos dos senadores biônicos, alterações na composição e atribuições do Conselho de Segurança Nacional, no intento de limitar a tutela militar e uma maior proteção aos Direitos Humanos.

Num processo de resistência à saída do poder, Pinochet procurou ampliar esses enclaves. Assim, mesmo com um governo de políticas econômicas neoliberais, o general diminuiu a interferência do Estado na atividade econômica, promoveu uma maior concessão de autonomia ao Banco Central e as redes televisivas e mais autonomia também às Forças Armadas. Também foram criadas medidas que garantiam aos partidários de Pinochet cargos administrativos, na reitorias das universidades, no poder Judiciário e nos altos comandos do Exército. Essas seriam as heranças do governo autoritários, estratégicas definidas para emperrar num certo grau o processo de transição.

O isolamento dos setores duros da política, como o *Avanzada Nacional*⁷⁶, partido de extrema direita, nacionalista, que apoiava o regime de Pinochet e da União Democrática Independente (UDI)⁷⁷, partido nacionalista, conservador, e católico, perderam forças políticas e conseqüentemente não fomentaram nenhum projeto político social da direita, sendo compelidos pela primeira vez na história a se submeterem à *Renovacion Nacional*, partido moderado chileno, com perspectivas democráticas futuras.⁷⁸

Este é um momento paradigmático da Justiça de Transição, o qual concede ao *Concertacion* a força política necessária para as próximas eleições. Com a fragilidade

⁷⁶ O *Avanzada Nacional* foi fundado em 1984 e dissolvido em 1990. O partido foi presidido por Bejamim Matte Guzman. Os principais militantes do partido foram Álvaro Corbalán, Jorge Arturo **União Democrática Independente** Prat Alemparte, Jaime Bulnes Sanfuentes, Sergio Miranda Carrington. Dos candidatos que o partido teve, o presidente da Juventude de *Avanzada Nacional*, Patricio Hidalgo Marin, que se candidatou às eleições parlamentares em 1989, quando obteve 57.574 votos nacionalmente, o que equivale a 0,85% do total de votos. O partido nunca conseguiu eleger nenhum dos 26 candidatos. Depois de dissolvido seus militantes seguiram para a Unión Demócrata Independiente (UDI) e La Unión de Centro Centro (UCC).

⁷⁷ A (UDI) foi fundado em 1983. Seu principal inspirador foi o advogado, político e professor universitário **Jaime Guzmán**, personagem de destaque na política do **Regime Militar** e senador de 1990 até seu assassinato em 1 de abril de 1991. Tem como ideologia Pessoa, Família, Sociedade e Estado. Atualmente junto com a Renovação Nacional (**RN**), Evolução Política (**Evópoli**) e Partido Regionalista Independente (**PRI**), compõe a coalizão política Chile Vamos; e nos últimos pleitos eleitorais é um dos partidos mais votados no país.

⁷⁸ A *Renovacion Nacional* era um setor brando do regime ditatorial que visava sua participação enquanto partido numa perspectiva de futuro democrático e no fim a manutenção do regime autoritário.

política da extrema direita e a falta de um projeto democrático de governo pelo *Renovacion* garante ao Concertacion a estrutura política que ele precisa para a vitória eleitoral. Assim, surge um grande grupo de coalizão partidária que tinha como meta garantir uma certa estabilidade para que não houvesse um retrocesso à ditadura.

O acordo da transição chilena nasce antes mesmo do plebiscito pela organização entre partidos, quando os partidos iniciam estrategicamente suas junções a fim de adquirir a representação necessária para pôr fim ao governo de Pinochet. Mesmo que enfrentando uma certa resistência de alguns partidos mais de centro e conservadores, o acordo estratégico de coalizão era o caminho menos oneroso aos partidos com menor representatividade, isto porque além de ganhar força política num espectro eleitoral maior, asseguravam sua manutenção no poder.

Essas negociações políticas foram contestadas pela ultra direita que permanecia ao lado do governo, como a UDI, que impuseram pressões ao setor empresarial e sustaram uma candidatura independente, lançando Hernan Buchi. Esse estava ligado ao regime de Pinochet, denominado de “direita herdeira”, o qual não propunha nenhuma visão de futuro político, exceto a manutenção do regime.

Em contrapartida à “direita herdeira”, a “direita democrática” lançava Sergio Onofre Jarpa, que ocupou o cargo de Ministro do Interior entre 1983/1985, no governo Pinochet e em seguida veio a fundar e presidir o *Renovacion Nacional*. Essa teve uma maior representação nas candidaturas políticas ao parlamento. Entretanto a ausência de diálogo e de consenso entre as direitas afunda a possibilidade de uma direita partidária, que efetivamente tivessem um papel de oposição pós término do regime militar.

Em meio a esse processo transicional, as eleições para o legislativo, realizadas em dezembro de 1989, demonstra o grande poder que a *Renovación Nacional* adquiriu depois do plebiscito. Contudo, não se pode minimizar a número de eleitos pela UDI, que buscavam o auto favorecimento nesse novo momento chileno. Assim, ainda que este setor da “direita herdeira” não conquistasse a liderança no parlamento, empoderava-se de um grande poder de veto na coalização de direita. Desta maneira, ficavam comprometidos os acordos feitos entre a *Renovacion Nacional* e a *Concertacion de Partidos por La Democracia*⁷⁹.

⁷⁹ Nas eleições parlamentares, a coalização entre UDI e Renovacion Nacional obteve 33,35% para deputados e 35% para senadores, mas devido à lei eleitoral, elegeram 40% dos deputados e 42% dos senadores. No interior desse bloco, *Renovación Nacional* obteve 18,22% na votação para deputados e

Outra evidência presente no processo transicional foi a negociação presente entre o regime ditatorial e a oposição. Tal negociação teve início desde o plebiscito, a qual aparentemente era fruto dos civis, por meio do *Renovacion Nacional*; e do governo, por meio de Carlos Carceres, à época Ministro do Interior. Na prática se consolidou entre as Forças Armadas e pela *Concertacion de Partidos por La Democracia*.

[...]é fato que se tratou de uma negociação entre as Forças Armadas (e a passagem pela Junta o confirma) e a oposição política, expressa na *Concertación de Partidos por la Democracia*. Isto em torno precisamente aos temas centrais de toda transição: flexibilização do marco institucional para transitar para a democracia, garantias para as Forças Armadas e fim das proscricções e exclusões políticas para permitir a participação de todos os atores e partidos políticos (CAVAROZZI; GARRETÓN, 1989)

Numa negociação que nasce sob a tutela da ditadura, não era possível falar em consolidação democrática. Um dos pontos que evidenciam essa colocação é que mesmo depois do processo eleitoral as Forças Armadas voltaram a debater com a oposição para saber qual seria o seu efetivo papel no governo civil. A transição apenas iniciava seu processo ainda demarcada por entraves autoritários.

Isto porque as próprias Forças Armadas buscaram por meio dos representantes do governo militar negociar junto ao presidente eleito democraticamente, Patricio Aylwin, no intento de facilitar a passagem do governamental, que já havia sido iniciada por meio da nomeação da direção do Banco Central.

A nomeação para o Banco Central aconteceu pautada no que desejava a oposição, mas a relação entre troca de interesses ficava evidente quando se tratava da Lei do Congresso, a qual vetava a investigação sobre as violações ocorridas no regime, bem como sobre a Lei de Educação e o Estatuto Administrativo, os quais foram impostos ao novo regime sem quaisquer consulta.

Uma outra lei que pode ser citada como enclaves autoritários que fizeram parte deste início de Justiça de Transição foi a Lei Orgânica Constitucional⁸⁰ criada numa relação conjunta entre Forças Armadas e a oposição, mas o texto final não era condizente ao acordo pré-estabelecido.

O que significava na prática este início de transição: uma melhor condição para

12,4% na de senadores, elegendo 29 deputados e 6 senadores, mais os independentes que se juntaram posteriormente. A UDI obteve 9,17% dos votos para deputados e 5,4% para senadores, elegendo 11 deputados e 2 senadores.

⁸⁰ Esta lei tratava das normas básicas que regulam a carreira profissional dos oficiais das Forças Armadas e Carabineros.

a oposição no pleito eleitoral e conseqüentemente um governo democrático por maioria. A este fator agregava-se a busca por um governo de coalização democrática, que deveria corresponder a um acordo eleitoral e parlamentar a fim de evitar dissensos e contradições.

Assim, a *Concertacion de Partidos por La Democracia* assume por quatro anos o início dessa transição constituído por uma maioria de centro-esquerda, contando com alguns integrantes de centro-direita, que tiveram peso simbólico no processo transicional, além de uma relação pactual com o parlamento. Porém uma coisa é fato, a questão do Partido Comunista Chileno, que levou ao golpe em 1973, estava finalizada nesse início de transição.

Isto porque o Partido Comunista após o pleito eleitoral passava a ser uma força minoritária e de pouca representatividade na democracia que se descortinava no Chile. Além do isolamento de alguns setores que se insurgiam contra o governo de Pinochet, havia também uma inexpressiva representação deste partido no parlamento.

De tal modo, em março de 1990, Patricio Aylwin, representando a *Concertacion*, assume a presidência chilena com governo e parlamento democrático. Resolvida a questão da mudança de regime, muitas pendências ainda persistiram, como já citadas anteriormente. Ressaltando, então, que a transição democrática não dependia unicamente dos fatores estruturais político-partidários, mas das efetivas mudanças institucionais e legais no país.

Sem dúvida, o cenário mais apropriado para o início da transição teria sido o resultado eleitoral do Executivo e do Legislativo, esse certamente assegurava uma não regressão aos regime militar. Assim, tem início o chamado “período de graça” alcançado por Patricio Aylwin e pelo *Concertacion*, que estruturados pela força adquirida no processo eleitoral, no primeiro momento de governo, engessaram a direita, os grupos conservadores e os adeptos ao regime ditatorial. Assim legitimavam suas ações para esse início de transição.

4.1. O DECRETO-LEI 2191: A LEI DE ANISTIA CHILENA

A Justiça de Transição chilena oficialmente tem início com o plebiscito de 1989, contudo é determinante pontuar que uma das fontes analisadas neste trabalho, que é a Lei de Anistia, têm início antes mesmo do processo transicional. Isto porque a Lei de Anistia chilena foi aprovada pós cinco anos após o regime de Pinochet, em 1978.

Instaurado em pleno regime militar, o Decreto-lei 2191 estabeleceu em seu artigo 1º a concessão de anistia a todos os autores, cúmplices e acobertadores que tenham promovido atos delituosos durante o Estado de Sítio no período de setembro de 1973 a março de 1978.⁸¹

A precocidade dessa lei evidenciava no Chile o peso da ditadura naquele país. Assim, antes mesmo do processo transicional, as limitações da ditadura já estavam presentes como um grande entrave ao processo. Curiosamente, a Lei de Anistia chilena fora promulgada por uma Junta de Governo, quando o governo era conduzido unicamente por Pinochet.

Dentre as questões que emperravam o processo, antes mesmo de seu início, estava a manutenção de um alto grau de poder e legitimidade que garantiam o perdão e o esquecimento aos violadores dos Direitos Humanos. Tal legitimidade, passa a ser institucionalizada pós decreto por meio da aprovação da Constituição de 1980. Mas o que tornava essa Lei de Anistia tão cediça? É fato que as pressões internacionais estavam influenciando bastante para tal ação política; mas a visita de uma comissão da Organização das Nações Unidas (ONU) e a investigação da morte de Orlando Letelier del Solar, em 1976⁸².

Letelier que fora diplomata e político chileno, atuou fortemente na resistência do governo Pinochet, foi morto, juntamente com sua assistente Roni Muffet, num atentado em Washington D.C. O caso ganhou proporções internacionais, promovendo um cessar da ajuda dos Estados Unidos ao governo de Pinochet.

A Direção de Inteligência Nacional (DINA), a polícia política do regime militar chileno, foi responsabilizada pelas duas mortes e tem-se aí toda atuação dos Direitos Humanos do governo chileno, conduzindo-o ao Decreto-lei 2191. À época a DINA era comandada por Manoel Contreras Sepúlveda, um dos homens mais temidos do governo Pinochet.

Com base em Lira e Loveman (2005. p.452) a tentativa de Pinochet foi dar outra conotação a temática de Direitos Humanos do Chile, para o alcance de uma visibilidade interna e externa. Assim, o Decreto-Lei 2191 oxigenava a máquina pública,

⁸¹ Em seu artigo 1º, que “Concédese aministía a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores hayan ocurrido en hechos delictuosos, durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a procesos o condenadas” (CHILE. Decreto Lei nº 2191 (Ley de Amnistía), de 18 de abril de 1978.

⁸² O regime chileno matou um chileno, diplomata e forte opositor ao regime de Pinochet, foi morto nos Estados Unidos.

que estava justamente no fim do período de Estado de Sítio, e fazia concessões de indultos a civis julgados pelos tribunais militares, incluindo o retorno de exilados aos país⁸³. Outro fator estratégico que demarcava a Lei de Anistia chilena é que a mesma seria um mecanismo facilitador para aprovação e implementação da nova constituição.

A grande pretensão da referida lei era assegurar de maneira institucionalizada, legalizada e legitimada a impunidade dos agentes do Estado que violaram os Direitos Humanos. Esse fato fica desde a introdução do Decreto-lei:

La tranquilidad general, la paz y el orden de que disfructa actualmente todo ele país, en términos tales, que la conmoción interna ha sido superada, haciendo posible poner fin al Estado de Sitio y al toque de queda en todo el territorio nacional. El imperativo ético que ordena llevar a cabo todos los esfuerzos conducentes a fortalecer los vínculos que unen a la nación chilena, dejando atrás odiosidades hoy carentes de sentido, y fomentando todas las iniciativas que consoliden la reunificación de los chilenos; La necesidad de una férrea unidad nacional que respalde el avance hacia la nueva inconstitucionalidad que debe regir los destinos de Chile. (CHILE. Decreto Lei nº 2191 (Ley de Amnistía), de 18 de abril de 1978)

O ideal de reconciliação, almejado pela Lei de Anistia, não se efetiva com o decreto. Ainda que a lei fosse abrangente ao período do Estado de Sítio, exceto aos que cometeram parricídio, infanticídio, roubo com violência, tráfico de entorpecentes, corrupção de menores, estupro, fraudes e várias outros tipos penais. Sendo alvo principal do decreto a anistia para os agentes estatais, e o retorno dos exiliados não processados.

Dentre as exigências chilenas, pós decreto, o ministro do Interior Sérgio Fernandez vetou o retorno de qualquer ativista que estivesse ligado às atividades marxistas internacionais ou que atuassem na resistência contra o regime chileno no exterior. Logo, a anistia atuou seletivamente para os que se opuseram ao golpe e a ditadura, sendo uma lei bastante estratégica para a necessidade do momento. Ou seja, a lei não é fruto do reconhecimento das atrocidades cometidas, mas sim de uma ação política que visava minimizar o impacto da ditadura chilena no cenário

⁸³ Dentre os exilados que voltaram ao Chile, Jaime Castillo Velasco que atuou como ministro chileno durante o governo democrático de Eduardo Frei Montalva e fundador da Comissão Chilena de Direitos Humanos em 1978. Assim como de Bernardo Leighton Guzman que foi ministro do interior do Chile no governo de Eduardo Montalva, ministro da Educação Pública no Chile no governo de Gabriel Gonzalez Videla e ministro do trabalho no governo Arturo Alessandri Palma, foi um dos mais severos críticos ao governo de Pinochet e sobrevivente de um atentado político promovido pela extrema direita durante o exílio.

internacional.

Ratificando a complexidade dessa lei, no que se refere aos ideias de memória e justiça tão presentes no processo de Justiça de Transição, o reconhecimento desse processo no país só tem início em 1989. A referida lei vem apenas tornar mais forte e poderoso o regime pinochetista, que por meio de um mecanismo legal de reconhecimento de erros, construía de maneira institucional sua manutenção no poder.

De acordo com Anthony Pereira (2010), o que mais comprometeu a Justiça de Transição no Chile foram as próprias estruturas criadas pelo regime. Justificada pela continuidade da maior parte dos decretos promulgados ao longo da ditadura e a existência de presos políticos, mesmo após Aylwin chegar à presidência.

A Lei de Anistia foi o primeiro passo para que a Justiça Militar se mantivesse processando civis, e que essas condenações permanecessem mesmo após o governo democrático. O impacto dessa norma no governo de Aylwin foi bastante comprometedor à transição, uma vez que os cidadãos civis, que foram tratados como inimigos de Estado no governo de Pinochet, tiveram mantidos seus antecedentes criminais gerando empecilhos em suas vidas cotidianas.

Contudo, a Corte Suprema do Chile foi proativa em encontrar brechas legais no Decreto- Lei 2191. Da mesma forma que não se pode olvidar as manobras políticas feitas pelo governo democrático chileno para que os julgamentos dos crimes de ditadura acontecessem mesmo com a Lei de Anistia vigente. Aqui é possível citar a “Doutrina Aylwin”, a qual agia na concessão de poder aos tribunais, para que esses agissem investigando os crimes de ditadura.

Uma grande contribuição para as ações da Suprema Corte foi a criação da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação, em 1990, que tinha como principal objetivo contribuir para o esclarecimento global da verdade sobre as violações contra os Direitos Humanos cometidas entre 1973 e 1990. Bem como, a Corporação Nacional de Reparação e Reconciliação, criada em 1992, para se aprofundar nos casos expostos na Comissão da Verdade e amparar social e legalmente os familiares das vítimas.

Por meio desses instrumento legais, o presidente Aylwin solicitou à Suprema Corte que a Lei de Anistia só deveria ser aplicada após o término das investigações dos crimes. Na prática, significa dizer que apesar da existência do Decreto 2191, os julgamentos foram conduzidos por meio das comissões, sobre essas haverá foco mais

específico no decorrer deste capítulo.

A prisão do ex-ditador Augusto Pinochet, em 1998 na capital inglesa, empoderava ainda mais a Suprema Corte para agir no sentido da não aplicabilidade da Lei de Anistia às violações dos Direitos Humanos. Mas é cabível ressaltar que os caminhos percorridos estrategicamente para anular a força da Lei de Anistia não foram fáceis. Isso porque no congresso chileno não havia maioria na casa para votar a favor de sua anulação e não menos complexo, a *Concertacion Democrática* ainda se posicionava de maneira limitada frente às Forças Armadas.

O primeiro passo para minimizar o poder do Decreto 2191 foi a atuação de juízes visitantes nas Cortes de Apelação, os quais muitos faziam parte da Corte Suprema dos crimes contra Direitos Humanos. Outro mecanismo legal utilizado a fim da não aplicação da Lei de Anistia fora utilizado pelo advogado Sergio Concha no caso Pedro Poblete Córdova, o ex-dirigente sindical e militante do MIR, detido pela DINA em julho de 1974 que depois de ser conduzido a uma prisão clandestina dessa polícia, Pedro desapareceu. O julgamento de sua prisão, tortura e desaparecimento aconteceu em setembro de 1998, com a Lei de Anistia em vigor.

O principal argumento utilizado pelo advogado foi a “guerra interna”⁸⁴. Essa sustentação jurídica utilizada nos crimes de ditadura alega que os delitos ocorridos em tempo de guerra não devem ser anistiados e são imprescritíveis.

Assim como, a emblemática sentença Almonacid X Chile⁸⁵, sobre o qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos foi incisiva ao colocar que a Lei de Anistia chilena não impediria a investigação de punição dos crimes cometidos contra os Direitos Humanos. Tal posicionamento do Chile promoveu um debate dentro do próprio Judiciário, o qual alegava que a referida lei nada mais é que uma norma já existente, mas inutilizada pelo sistema.

Apesar da grande instabilidade institucional que tal decisão causou junto aos tribunais, paulatinamente ela foi sendo impetrada no judiciário daquele país, inclusive junto à Suprema Corte. Em 1998 o Chile ratificou o Estatuto da Corte Penal

⁸⁴ Legado pelas doutrinas de contra-insurreição da CIA e do Pentágono, para justificar a repressão nas décadas de 1960 e 1970,

⁸⁵ Este caso se refere a responsabilidade internacional do Estado pela falta de investigação e sanção dos responsáveis pela execução de Luis Alfredo Almonacid Arellano em 17 de setembro de 1973, seis dias após o golpe militar, detidos por carabineiros e morto na presença de seus familiares. Em 2006 a Corte Interamericana de Direitos Humanos exegiu do Chile o reconhecimento do assassinato de Almonacid e a reparação adequada em favor de seus familiares.

Internacional de Haia, com esse acordo internacional que visava à proteção aos Direitos Humanos. Os juízes chilenos utilizaram dos princípios da referida corte internacional em seus julgamentos, numa compreensão nacional que os delitos contra humanidade não devem ser prescritos.

Para Fullgraff (2014)

A grande virada conceitual sobre a lei da anistia chilena ocorre em 2004, durante a investigação do emblemático caso de desaparecimento de Miguel Ángel Sandoval, cujo “abate” foi anunciado pela pseudo-revista “Lea”, plantada pela DINA pinochetista na Argentina, para despistar o assassinato de Sandoval em um centro clandestino de tortura no Chile. Foi a primeira vez que a Justiça incorporou plenamente noções de Jurisprudência Internacional de DDHH e seus princípios de *Jus Cogens* - norma imperativa de Direito Internacional geral, aceita e reconhecida pela sociedade internacional em sua totalidade - em sua função jurisdicional, mudando definitivamente o tratamento jurisprudencial no trato de crimes contra os DDHH.

Assim, a Lei de Anistia, formulada no alto do regime militar chileno, perdia institucionalmente sua força. Não havia constrangimento aos atores jurídicos na não aplicabilidade da lei, visto que as determinações internacionais de Direitos Humanos vinham cobrando com rigor as punições aos crimes lesa humanidade.

Coincide com este momento de ratificação frente aos tribunais internacionais, a prisão do ex-ditador Pinochet determinada pelo juiz espanhol Baltasar Garzón. A prisão acontece numa visita do ex-ditador a Londres para exames, quando numa cooperação com a Anistia Internacional requer uma solicitação internacional para sua detenção sob acusação de genocídio, terrorismo e tortura

Contudo, o governo chileno não cedeu fácil às determinações de Garzón, e a tentativa de defesa que durou mais de um ano não foi bem sucedida. A própria primeira-ministra inglesa, Margareth Thatcher usa de sua influência política e se exime diplomaticamente de qualquer responsabilidade.

O caso Pinochet derrubou o medo dos juízes de fazer justiça” e acrescentou exponencialmente uma tímida tendência nacional para maiores níveis de justiça pelas múltiplas, graves e sistemáticas violações aos direitos humanos cometidas no Chile durante a ditadura. (GARRETÓN, 2008)

E mesmo sob a tutela do Decreto 2191, houve a condenação de 250 militares por tortura e assassinato. Desse número alguns morrem antes do cumprimento da pena, 80 deles, tratado como mais perigosos, cumpriram pena em Punta Peuco, penitenciária de segurança máxima; além dos que ainda ficaram aguardando sentença.

Acerca dos desaparecimentos forçados, as cortes entenderam que havia um ilícito de caráter permanente, uma vez que se tinha conhecimento da data de desaparecimento; mas não havia qualquer registro sobre o destino das vítimas. Dessa forma, o crime ainda se encontrava dentro da temporalidade

Um adendo que merece ser colocado, e que será mais explorado na continuidade deste capítulo são os mecanismos transicionais que foram implementados em concomitância com a Lei de Anistia. E que mesmo com a lei em vigor, tais mecanismos cumpriram seus propósitos a exemplo das comissões.

Ainda sob o governo de Patricio Aylwin, em 1991, foi divulgado o Informe *Retting* da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação, reconhecendo o número de assassinatos e desaparecidos ao longo do governo militar. No governo sucessor de Ricardo Lagos, em 1993, houve a instituição da Comissão Assessora para a Qualificação de Presos Desaparecidos, Executados Políticos e Vítimas de Prisão Política e Tortura, conhecida como Comissão *Valech*, à qual funcionou como um aprofundamento das investigações do Informe *Retting*.

A Lei de Anistia no Chile tomaria um outro contorno com a volta à presidência da socialista chilena, Michelle Bachelet. Em seu segundo mandato que teve início em março de 2014, o Decreto 2191 que na prática já não tinha mais peso das decisões da Corte do Chile, é completamente subtraído das determinações legais do país.

E no dia 11 de setembro de 2014, quando o golpe militar completava 41 anos, a socialista anuncia a revogação do Decreto-lei 2191⁸⁶. A medida foi votada em caráter de emergência e teve aprovação com a maioria nas duas casas parlamentares. Um dos autores do Projeto de Lei, Guido Giardi, elaborou que a revogação da lei também constaria de medida retroativa⁸⁷, permitindo reabrir os processos que já haviam sido extintos pela justiça chilena, julgando aqueles que foram contemplados pela lei, ou seja, a responsabilização dos abusos e atrocidades cometidos entre 1973 e 1978.

Apesar das perdas de força legal que teve o Decreto 2191, frente às brechas encontradas pela corte do país e da ação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que minimizou o poder coercitivo dessa lei, sua revogação se torna

⁸⁶ A decisão foi anunciada pelo ministro da Justiça, José Antônio Gomez e pela Secretária Geral da Presidência, Ximena Racón. A revogação da Lei de Anistia fora um das promessas de campanha da socialista Michelle Bachelet.

⁸⁷ No Brasil isto não pode de forma alguma. É uma Cláusula Pétrea e faz parte do entendimento de que é um elemento essencial dos direitos individuais.

emblemática no processo de Justiça Transicional Chileno. O fim ao Decreto 2191 não somente atuava como mais uma concessão ao Direito à Justiça e à Verdade, mas ampliava as possibilidades do Direito à Memória. Sacramentava o fim de um legado autoritário criados sob os vértices da ditadura militar de Pinochet, que constituía legalmente proteção aos que cometeram crimes de Estado e por 14 anos de governo democrático ainda se mantinha existente.

4.2 A CONSTITUIÇÃO CHILENA: DEMOCRACIA PROTEGIDA OU DITADURA CONSTITUCIONAL

Mesmo sendo a Lei de Anistia a inflexão para o início da Justiça Transicional neste trabalho, no Chile sua promulgação não teve um caráter significativo para transição, o Decreto 2191 vinha muito mais para apagar legalmente as atrocidades do governo de exceção, como já visto no subcapítulo acima. Isto porque o alto grau de personificação da figura de Pinochet, conduzia o governo ditatorial a uma constante preocupação com a legalidade. Conduzindo assim a uma institucionalização política que estava diretamente ligada à legitimidade de Pinochet no poder, o qual já vinha se consagrando por uma política econômica “exitosa”, à época.

Essa institucionalidade política tão necessária para a manutenção de poder de Pinochet, mesmo após a Lei de Anistia, levou o governo à feitura de uma nova ordem constitucional, com a criação da Constituição de 1980. É fato, que esse novo arcabouço político jurídico era fruto da precocidade da transição iniciada com o Decreto 2191; e nascia sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) fortemente dominante no país.

Como não havia intenção dos atores de se desligarem do poder e nem de colocar um fim na ditadura civil-militar chilena, e a Lei de Anistia assinalava, ainda que de maneira incipiente, para este caminho. A nova Constituição vinha então retroagir esse passo transicional e, numa articulação entre governo e corpo político civil, uma nova ordem jurídica redefine os caminhos políticos do país.

A Constituição de 1980 foi criada por governistas e os aliados, deliberando um novo cronograma para o regime, sustentada numa ordem institucional,

atribuindo assim um caráter não somente de legalidade, mas de legitimidade ao governo. Entre os arranjos constitucionais que iriam garantir mais validade a presença de Pinochet no poder; a criação de mecanismos que se comprometessem com os Direitos Humanos e com as questões sociais.

Um dos pontos que merece ressalva nessa ação da ditadura civil-militar chilena é que a consulta pública para a construção dessa nova constituição se fez presente ao longo do processo, sendo essa uma maneira de ratificar os interesses do governo civil-militar por meio da população civil. Estrategicamente Pinochet refirma e redefine o seu governo ditatorial com o apoio dos agentes políticos – sociais.

Essa ação racional e calculada, significou vários passos atrás no processo de Justiça de Transição do Chile. Essa ação estruturalmente intencional, de uma nova constituição construída sob consulta popular, ainda rendeu ao ditador mais nove anos de poder.

Porém, apesar dessa ratificação da sociedade civil, algumas manobras entre os atores governamentais foram feitas para a elaboração da Constituição de 1980, dentre elas a falta de transparência eleitoral no processo de consulta pública e a não participação da oposição na elaboração dos textos constitucionais. De acordo com os dados oficiais, 67% dos chilenos optaram pela nova constituição, apoiando a ideia de “reestruturação chilena” proposta pelo governo Pinochet.

A Constituição de 1980 trazia em seu texto salvaguardas constitucionais que apareciam como Disposições Transitórias, as quais concediam poderes autocráticos/ditatoriais ao presidente, atribuindo-lhe legalmente o poder de decretar estado de emergência, estado de sítio, indicar autoridades militares com a Junta de Governo, destituir prefeitos, declarar guerra; além das medidas de censura e repressão e da restrição ao direito de reunião e à liberdade de informação.

Sacramentada com a prorrogação de mandato do ditador. A partir dessa nova constituição, Pinochet teria mais oito anos de poder, como já supracitado, com poderes excepcionais. Ao término deste tempo, por indicação dos militares, seria indicado um nome, o qual seria submetido a plebiscito. Caso aprovado, esse nome teria mais oito anos de governo. Em caso de reprovação deste nome, as eleições livres seriam convocadas.

Na prática, as regras de temporalidade de permanência no poder foram respeitadas. Ao perder o plebiscito, houve eleições livres para a chegada de Patricio Alwin à presidência, contudo as regras para que isso acontecesse eram frutos de uma constituição autoritária.

A nova constituição chancelava, por meio de uma aparência democrática, não somente a manutenção de Pinochet no poder, mas suas tomadas de decisões políticas.

A aprovação da Constituição representou a "eleição" de Pinochet, que a partir de então se viu fortalecido para enfrentar as condenações internacionais às violações dos direitos humanos e prosseguir as mudanças políticas e econômicas que vinham sendo impostas desde o golpe (MARTINS, 2000)

Num contraponto ao processo transicional da América Latina, o governo chileno se valeu da construção político-jurídica para manutenção de uma construção autoritária. De acordo ainda com Martins (2000):

Jamais se conseguiu, por meio dessa legislação, conferir legitimidade para regimes implantados por golpes de estado, muitas vezes violentos, contra a ordem democrática. Esses regimes jamais lograram se legitimar e somente contaram com algum apoio popular nos momentos de forte crescimento econômico.

O benefício ditatorial é logrado por meio dos princípios jurídicos, autorizando arcabouço político autoritário para além do regime pinochetista. Essa deve ser pontuada como uma das principais diferenças da ditadura chilena e de seu processo de Justiça Transicional.

A ideia de uma ditadura 'com Constituição', capaz de se beneficiar dos princípios do ordenamento jurídico, logrando um prolongamento de sua hegemonia na sociedade para além do término do regime autoritário, simplesmente não tinha precedentes na América Latina, onde os velhos e novos ditadores sempre coincidiram com o uso instrumental das normas do direito. (MAIRA, 1998, p.33)

Moulian (1997) denomina essa transição chilena como "Ditadura Constitucional", enquanto o governo chileno à época a chamava de "Democracia Protegida". O ideal lançado por Pinochet e pelas Forças Armadas, que atuaram ferrenhamente no processo de construção dessa nova constituição, é que esse era o um preparo ou a construção de um caminho para abertura democrática. Com uma condição, os mecanismos e a temporalidade era determinada pelo governo ditatorial.

De acordo com Martins (2000) "Democracia Protegida" ou "Nova Democracia" era, na linguagem da ditadura, as metas a serem alcançadas no processo de abertura. Essa utopia autoritária foi sendo construída como parte da estratégia de liberalização tutelada pelas Forças Armadas.

É fato que a nova fase pós criação da Constituição de 1980 pôe fim a fase cognominada de "ditadura terrorista". Sustentada em estruturas legais, a nova ordem constitucional, imposta num regime ditador civil-militar, estabelecia um sistema semi-representativo, por meio dos partidos; a possibilidade de eleições, o *habeas corpus* como um direito individual e a garantia de saúde e educação como direitos coletivos. Contudo, havia um equilíbrio pendular nesses direitos assegurados constitucionalmente quando as Disposições Transitórias concentravam um excesso de poder nas mãos de Pinochet.

A referida constituição criava um ideário no processo de Justiça de Transição do Chile, a "Democracia Protegida" constitucionalmente marcada por um parlamento de composição mista, mas de um Executivo extremamente forte, o qual concedia a tutela da ordem constitucional às Forças Armadas. Desta maneira se organizavam as finalidades jurídicas do Estado. Já as finalidades sociais concediam o fortalecimento do direito de propriedade por meio das estruturas socioeconômicas, a qual também reduziu os direitos trabalhistas e concedeu autonomia ao Banco Central.

Essa transição determinada de maneira manipulada pelo governo, nascia sob a égide de "Democracia Protegida". Contudo, conduzia ao fortalecimento das coalizações entre partidos, que mais adiante seriam fundamentais para as conquistas transicionais.

As divergências políticas que marcavam as coalizões e seus partidos seguiam uma mesma lógica no percurso transicional, conduzidas por um ideal maximalista. As estruturas de Estado e de coalizão partidárias comungavam que uma nova constituição seria a reestruturação de um governo provisório para se chegar a culminância de uma transição.

Ressalva-se, entretanto, que o Movimento Democrático Popular (MDP)⁸⁸, constituído por uma esquerda articulada para o confronto, lutavam para pôr fim ao governo de Pinochet e defendiam a luta como um caminho para tal, inclusive sob o

⁸⁸ O Movimento Democrático Popular (MDP) era composto pelo Partido Comunista (PC), o Movimento de Izquierda Revolucionário (MIR) e o Partido Socialista. Esse último cindido em duas correntes Almeyda, construído em bases marxistas e leninistas e a Altamirano, de bases reformistas.

lema revolucionário, mas as próprias rupturas internas fragilizavam a coalização, dificultando inclusive sua organização interna. Afora isso, o fracasso das mobilizações e mais uma vez os indicadores econômicos minavam a força política desta coalizão.

Em março de 1981 entrava em vigor a nova Constituição. Num interregno temporal dentro desse processo transicional, as estruturas de Estado começam a se organizar para o plebiscito que se aproximava. O ideal de um caminho transicional já traçado começa a ser modificado, isto porque com a proximidade do plebiscito alguns movimentos de resistência de Pinochet à consulta pública, levando as coalizões partidárias à busca de novas estratégias para a consolidação democrática.

Essas novas diretrizes pós constitucional surgiam em meio a queda dos indicadores econômicos e uma significativa diminuição de investimentos estrangeiros no país. Com o peso cada vez mais desvalorizado, a política econômica de câmbio é encerrada e as taxas de juros geram um quebradeira geral entre bancos e empresas. Como consequência, entre 1984 e 1985, o desemprego atingia 17,5% das pessoas com idade e aptas ao mercado de trabalho, o PIB chega aos ínfimos 15,4 bilhões de dólares, a inflação média de consumo alcançava os 30,7% e 12% da população vivia com menos de U\$ 1,90 ao dia⁸⁹.

Em meio a este conturbado cenário econômico, em dezembro de 1986, uma tentativa de assassinato ao general Pinochet pelo comando da Frente Patriótica Manuel Rodriguez (PMR), uma ação repressiva do ditador reage ao atentado, matando integrantes da PMR, numa ação conhecida como Operação Albânia. Na mesma época cinco professores foram encontrados degolados, resultando na renúncia do diretor geral César Mendoza, substituído por Rodolfo Stange. Ações como essas fragilizavam ainda mais o governo Pinochet e consequentemente a força constitucional.

Esse momento de fragilidade governamental leva também a renúncia do Ministro do Interior, Sérgio Fernandez. O ministro que vem suceder, Sérgio Onofre Jarpa, inicia então uma ação com a *Alianza Democrática*.

Ainda nesse lapso temporal, entre a Constituição de 1980 e o fim do governo Pinochet, foi assinado em 1985 o Acordo Nacional para a Transição à Plena Democracia, liderada pelo Cardeal Francisco Fresno juntamente com alguns governistas e parte da oposição. Mesmo que o acordo não tenha atendido aos anseios

⁸⁹ <https://pt.knoema.com/atlas/Chile/PIB>

da extrema esquerda, e que a mesma tenha sido descrente frente tal acordo; bem como o mesmo tenha causado bastante inquietação à Junta de Governo, este era mais um passo rumo à Justiça de Transição.

Em 1986 um outro documento é assinado, conhecido como Bases de Sustentação do Regime Democrático, sob o qual se estruturavam as primeiras tentativas de uma reorganização política e social no Chile. Os partidos que compunham o Movimento Democrático Popular (MDP) não concordaram com o Acordo Nacional, pois, parte da Junta de Governo ter acatado suas colocações.

Mesmo em meio a tais impasses, esses mecanismos foram significativos para a continuidade da Justiça de Transição chilena. É fato também que as quedas nos indicadores econômicos e a nova onda de ações repressivas e de crimes de lesa humanidade no governo Pinochet pós Constituição de 1980 foram variáveis determinantes para o declínio de Pinochet e da ditadura civil-militar.

Seguindo esse caminho, em fevereiro de 1988, treze partidos de oposição e suas composições de coalização deram o passo mais importante para o fim do regime pinochetista, a adesão deste grupo à negativa de permanência no poder de Pinochet. De acordo com Kirby (1997), num grande acordo, esses partidos aderiram ao Não no plebiscito e deram origem umas das coalizões mais fortes na condução da ruptura entre regimes: *Concertacion de Partidos por el NO*.

É preponderante pontuar que, mesmo em meio ao governo ditatorial, que tinha seu arcabouço institucional e sua governabilidade alicerçados numa constituição que chancelava poder as estruturas do regime civil-militar, a organização dos partidos foi ponto culminante para a Justiça de Transição. É visível a compreensão que no processo transicional do Chile as coalizões partidárias foram peças chaves para a derrocada do regime e a perda de Pinochet no plebiscito.

A organização entre os partidos modificou um cenário político que aparentemente estava estável e favorável à manutenção da ditadura civil-militar. Nem a instabilidade econômica, que causava certa inquietação pós milagres econômico na era Pinochet; nem o peso de novas manifestações que ressurgiam pós Constituição de 1980 frente às ações repressivas provocadas pelos agentes do Estado foram tão determinantes quanto a organização partidária.

O que mudava então após a Constituição de 1980 para que esses partidos ganhassem força? O primeiro ponto é que as próprias regras eleitorais foram modificadas; com a Constituição de 1980 a Justiça Eleitoral adquiriu uma autonomia

não existente nem no plebiscito anterior e nem na votação constituinte, bem como a possibilidade do uso da propaganda política.

Ora, se por um lado a justiça estava mais livre para atuar, quando o que se estava em jogo era um regime, ela se fez valer de seu poder. Por outro lado, a liberdade de articulações partidárias e da propaganda política permitia ampliar um espectro político que ia além do que o próprio governo pregava e exaltava.

Assim, se a constituição feita sob os vértices militares era compreendida como uma “Ditadura Constitucional” ou como os próprios membros governistas tratavam uma “Democracia Protegida”, paradoxalmente ela também permitiu mais liberdade aos opositores do regime para uma organização político-partidária que iriam culminar no fim da era pinochetista.

O que se sucede, então, neste novo pleito são as inúmeras propagandas do governo, as quais tinham como principal mote os avanços econômicos chilenos na era Pinochet e o crescimento e modernização do país frente a esses avanços. “Somos milhões” e “democracia sim” foram trabalhados na campanha de maneira exaustiva.

O mote do “somos milhões” tentava passar a ideia aos chilenos de que houve um benefício coletivo no país, frente às melhorias econômicas. E o “democracia sim” ratificava um ideal democrático do governo, sobretudo alicerçados na numa suposta legitimidade e legalidade da Constituição de 1980.

Num caminho diferente, a campanha oposicionista abordava a importância da inscrição eleitoral dos chilenos, e conseqüentemente a conscientização do voto. Tal mobilização conquistou quase 92% de inscritos, entre os potencialmente aptos ao sufrágio. Aliados aos partidos de oposição, a Central única de Trabalhados do Chile (CUT) promoveu uma campanha batendo fortemente nas políticas trabalhistas de Pinochet e desconstruindo a ideia do crescimento econômico, apresentado indicadores de desemprego, de perdas de benefícios, da diminuição do poder aquisitivo dos trabalhadores.

E assim, em outubro de 1989 finda-se oficialmente o regime pinochetista com a perda do plebiscito. A *Concertacion de Partido por el NO* origina uma nova coalizão, *Concertacion de Partidos por la Democracia*, que por meio de uma grande coligação, em torno da candidatura do moderado Patricio Aylwin, único candidato da oposição a compor as eleições.

A *Concertacion* é o grande divisor nessa ruptura entre regimes. No momento pré-eleitoral consegue agregar treze partidos na negativa do plebiscito que poderia

manter Pinochet no poder, além de conquistar força política para uma única candidatura de oposição; a *Concertacion* obteve mais das metades das cadeiras parlamentares.

Faz-se mister pontuar, entretanto, a postura moderada adotada pelo *Concertacion* a fim de garantir tais conquistas, dentre elas encontrar uma equação entre os clamores sociais contra a ditadura civil-militar e a manutenção de algumas políticas econômicas progressistas do governo Pinochet. Com base em Flisfich (1994)

A Concertación soube conjugar as pressões sociais em favor das mudanças à manutenção dos equilíbrios econômicos herdados do governo militar. A Concertación teria agido com eficiência sobre duas ordens de problemas relacionados: a necessidade de neutralizar os riscos de uma regressão autoritária, impedindo a recomposição das forças de sustentação do antigo regime (Forças Armadas, empresários e partidos de direita) e a criação de condições de governabilidade para o futuro governo democrático por meio da preservação das condições favoráveis ao crescimento econômico que se registrava desde 1985.

A *Concertacion* foi estratégica em suas ações, não se baseando apenas em ser oposição, mas agindo racionalmente frente às possibilidades e aos obstáculos no processo transicional. Os projetos econômicos exitosos da era Pinochet continuaram dentro das perspectivas políticas futuras ao mesmo tempo em que fundava-se uma aliança de governo que se opunha a ditadura civil-militar, imobilizando assim essa força política progressista e a possibilidade do retorno autoritário.

Contudo, é cabível colocar que houve uma negociação para tornar esse momento possível, até mesmo pelo reconhecimento de derrota de Pinochet. Os custos dessa negociação podem ser pontuados pela própria postura da *Concertacion* a um “certo” apoio ao modelo econômico pinochetista e uma postura de maleabilidade às críticas às políticas sociais e trabalhistas, bem como ao limitado papel do Estado nessas áreas.

Que se pese, neste processo transicional pós plebiscito, estão as reformas constitucionais de 1989 propostas e elaboradas pela oposição a Pinochet que assumiria o poder. Dentre elas a Lei 18825, que derrubava o artigo 8º do 1º capítulo da Constituição de 1980. Sobre este artigo refletia-se a “Democracia Protegida”, limitado por uma medida do Estado de Segurança Nacional

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doutrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de

clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales (CHILE, Constituição chilena de 1980).

Desta maneira iniciava-se uma nova fase da Justiça de Transição chilena: a das Reformas Constitucionais. Reiterando que alguns enclaves autoritários permaneceram ainda por alguns anos. Dentre as reformas de 1989, o mandato de transição que teria quatro anos de duração, entre 1990 e 1994, seguida por uma eleição para o executivo que teria oito anos de duração.

Nas Reformas Constitucionais de 1994 os parlamentares aliados a Pinochet barraram essa propositura, e foram mantidos quatro anos para o cargo, juntamente com o fim da reeleição. Num acordo entre governistas e oposição, chegou-se ao tempo de seis anos de mandato sem reeleição. Nas Reformas Constitucionais de 2005, o mandato do Executivo foi novamente reduzido para quatro anos, sem reeleição e o cargo de senador vitalício foi extinto, e assim paulatinamente a transição chilena ia cumprindo suas etapas.

4.3 COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE E RECONCILIAÇÃO: O INFORME RETTIG E A COMISSÃO VALECH.

Findava-se a ditadura chilena, mas a mesma ainda chegava fortalecida ao seu término. Com um certo apoio popular e conduzindo o general Pinochet à chefia das Forças Armadas, garantindo-lhe imunidade frente aos crimes de Estado; o democrata cristão Patricio Aylwin, cria em 1990, por meio de um Decreto-supremo, a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação. O mecanismo, que tinha como meta a verdade, a memória e a justiça.

Establecer in cuadro lo más completo posible sobre los graves hechos de violación a los derechos humanos y sus antecedentes y circunstancias; reunir información que permitiera individualizar a las víctimas y establecer su suerte y paradero; recomendar las medidas de reparación o reivindicación que estimara de justicia; y recomendar las medidas legales y administrativas que su juicio deberían adoptarse para impedir o prevenir la comisión de nuevos

atropelos graves a los derechos humanos (CHILE, Informe Comisión Verdad y Reconciliación, 1991, p.1)

Objetivando acabar com os resquícios do passado autoritário e seguir cada vez mais fortemente com a ruptura entre regimes, a Comissão estava focada na resolução dos crimes que violaram gravemente os Direitos Humanos, entre setembro de 1973 e março de 1990. A referida foi presidida por Raúl Rettig e composta por oito membros⁹⁰, dos quais quatro faziam parte de partidos da direita política chilena.

A comissão teve uma duração de nove meses, e foi publicada com o nome de Informe *Rettig*⁹¹. O *Rettig* vinha a tornar público a morte de 2.279 pessoas, desses 2.115 foram vítimas de violação dos Direitos Humanos e 164 vítimas de violência política. Apesar de seu caráter de justiça, não somente de memória, a Comissão da Verdade chilena ainda tem pontos bastante parciais, pela não ruptura total com o regime pinochetista. Afinal, o ditador ainda se encontrava numa posição político militar bastante estratégica. Entretanto não se pode olvidar aqui o valor da Comissão

De acordo com Garreton (1992)

Mesmo que o Informe Rettig seja de enorme importância e inédito em outros processos de democratização, ele não foi inserido numa estratégia governamental clara sobre o que se deveria obter com ele. O fato que o futuro da política de direitos humanos se tornasse em parte dependente da resposta de outros com relação ao Informe e ao que dissipara seu impacto, fatos posteriores de violência terrorista lamentáveis e censuráveis, constituem uma prova a mais desse problema de estratégia ou condução política

A maior de todas as questões envolvendo o Informe *Rettig* é que a despeito do exercício do Direito de Memória, a política chilena ainda tinha em suas estruturas agentes estratégicos do governo Pinochet, como o próprio, que se tornará senador vitalício do país.

Assim, o Informe *Rettig* simbolizava na prática a questão da memória, mas juridicamente veio carregado de limitações. Isto porque o Decreto 2191, promovia anistia aos crimes entre 1973 a 1978, sendo um dos períodos mais duros da ditadura chilena, momento que antecedia a Constituição de 1980, tratada pelos governistas

⁹⁰ Raúl Rettig, jurista, ex parlamentar e militante do Partido Radical chileno, que assumiria a sua presidência; Jaime Castillo Velasco, jurista, e militante democrata-cristão; José Luis Cea Egaña, jurista de ideias próximas à Democracia Cristã; Mónica Jiménez de la Jara, cientista política, independente vinculada à Democracia Cristã; Ricardo Martín Díaz, ex-ministro da Corte Suprema e ex-senador designado; Laura Novoa Vasquez, jurista; Gonzalo Vial Correa, historiador e jurista.

⁹¹ <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82067.html>

como “Democracia Protegida”.

Mesmo o Informe *Retting* sendo um avanço na Justiça Transicional, situações pontuais ficaram pendentes, a saber, os presos políticos. Num acordo entre o setor mais democrático da oposição e governo, foi então sugerida uma Reforma Constitucional, uma vez que a Comissão não sanou por completo essa questão.

Tal situação vinha a demonstrar claramente, que mesmo com todo avanço na Justiça de Transição que significava o Informe *Retting*, não havia uma estratégia do governo sobre o rumo que seria dado aos resultados desse documento. Sem uma política institucional, que conduzisse por meio de uma política jurídica os dados obtidos por meio da comissão, o Informe *Retting* teve seu impacto minimizado no que concerne à justiça.

De acordo com Muñoz (2010) a investigação que recaia sobre a pessoa de Pinochet gerou uma animosidade, resultando num relatório ameno acerca dessa investigação, não citando diretamente o ex-ditador e nem seu filho. O resultado foi estrategicamente pensado e executado por dois ministros de Alwyn, a fim de garantir o caminho transicional.

Contudo, é importante ressaltar que o *Retting* findava um enclave autoritário sustentado pelos atores ligados a Pinochet, que seria trazer à tona a verdade de um período que por muito ficou obscuro aos chilenos, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1980. Isto porque a Comissão publicizava algumas ações ocultadas pelos governo civil-militar, mormente no que diz respeito aos crimes de lesa humanidade, que ficaram escondidos sob um manto de suposta legalidade e legitimidade constitucional.

Frente à essa Comissão, que ainda parecia incipiente ao processo transicional, e a ação reativa de como as Forças Armadas receberem o Informe *Retting*, houve apenas um êxito parcial naquilo ao que se propunha o Informe. Contudo, não se pode aqui mitigar a importância dessa comissão que foi responsável pela prisão de Manuel Contreras, ex-chefe da DINA, em 1993. A sentença da Corte chilena foi baseada no assassinato de Orlando Letelier. Contreras cumpriu pena numa prisão militar até 2001.

Logrando ainda um avanço mais efetivo na Justiça Transicional, em 1995 por meio de uma política de reparação, o presidente democrata cristão Eduardo Frei Tagle, institucionalizou a lei nº 19.123, com a criação da Corporação Nacional de Reparação e Reconciliação, a qual garantiu aos familiares das vítimas o direito ao conhecimento de seus paradeiros, além de uma montante de R\$ 95 milhões de

dólares, para que fossem pagos benefícios e pensões aos familiares e vítimas da ditadura civil-militar. O que significava outro avanço na Justiça de Transição.

Entretanto o que ainda limitava o processo de transicional no Chile, tratava-se inicialmente de uma estratégia político-legal por meio das Reformas Constitucionais que já vinham acontecendo. Dentre elas, afastar das estruturas de poder os atores que permaneceram nela pós governo democrático. Havia uma necessidade urgente de pôr fim aos enclaves autoritários, mas também o reconhecimento de que as modificações só seriam feitas à medida que as necessidades fossem surgindo e que os riscos de ameaça ao retorno fossem sendo dissipados. Esse foi um dos grandes desafios do *Concertacion*.

A primeira diz respeito à interrelação intrínseca entre os diversos enclaves autoritários, que obrigava uma estratégia global de tratá-los conjuntamente, na qual sem deixar de reconhecer a especificidade de cada um se deviam combinar os avanços de um com as concessões de outro, de modo a caminhar no sentido de uma superação ou neutralização global, sabendo-se que não se pode eliminar a todos imediatamente.(GARRETON, 1992)

O peso do *Concertacion* nessa Justiça de Transição foi fundamental, pois, havia uma capacidade estratégica dessa coalização de acalmar parte dos clamores populares, de negociar com os partidos de coalização que compunham o governo civil-militar e os partidos mais radicais de esquerda. É cabível colocar que a postura de centro e os acordos feitos pelo *Concertacion* foram essenciais para a Justiça Transicional. Isto evidencia-se pela própria eleição de Eduardo Frei Tagle, que também fazia parte do *Concertacion* e vinha a ser o segundo presidente eleito pós ditadura, o qual pautava o surgimento de uma nova cultura política no país a caminho da consolidação democrática.

A tradicional relação de imbricação ou fusão entre Estado, partidos ou atores políticos e atores sociais ou sociedade civil cede passagem para uma relação de tensão mútua que procura o fortalecimento de cada um desses três elementos. Tanto a política heróica de projetos globais dos anos sessenta como a de luta contra a ditadura, assim como a política tradicional mais profissional tendem seja ao desaparecimento da primeira, seja à redução da segunda a um âmbito muito específico, e portanto, a não dar conta dessa mutação na matriz política nem do surgimento embrionário de uma nova matriz de ação política e coletiva.(GARRETON, 1992)

Na construção desse novo ordenamento institucional democrático há uma redefinição do Estado chileno na preocupação com uma nova forma de representação

política, a possibilidade de uma política mais institucional, distanciando-se cada vez mais do estado pinochetista e ao mesmo tempo a autonomia das instituições que protegem à esfera privada, frente ao peso político das questões econômica liberais chilenas; mas que ao mesmo tempo essas instituições tratem de maneira humana às questões públicas e sociais.

Numa sequência de fatos que distanciam cada vez mais Pinochet do poder, no mesmo ano em que assume o cargo de parlamentar vitalício, o ex-ditador é preso em Londres por determinação da justiça espanhola. No mesmo ano, um pedido de extradição é feito pela Espanha, mas o presidente chileno, Eduardo Frei Tagle não acata.

No ano seguinte o juiz britânico concede à Espanha a extradição de Pinochet, ficando detido em Londres. Contudo, após alguns exames médicos, o ministro do interior britânico, Jack Straw acena a possibilidade de liberar Pinochet.

Em 2000, o socialista Ricardo Lagos é eleito presidente do Chile; e Straw libera o ex-ditador após 503 dias de detenção. A eleição de Lagos é determinante para um novo rumo na Justiça Transicional chilena. Isto porque depois de dois governos de centro-esquerda, naturais do *Concertacion*, o primeiro socialista assume o poder após a queda de Allende. Abrindo assim uma prerrogativa para novos fatos na Justiça de Transição.

A primeira de todas é a solicitação do Juiz Guzmán Tapia para a quebra da imunidade parlamentar de Pinochet frente às 80 queixas que se amontoaram ao longo de sua prisão. Todas relacionadas aos crimes de lesa-humanidade ocorridos na ditadura. Em paralelo a esse fato, a Suprema Corte Chilena recepciona dos Estados Unidos uma petição para interrogar 42 agentes do Estado que estavam ligados ao assassinato de Orlando Letelier, em 1976.

Dentro de uma nova estrutura de poder político, a União Demócrata Independente (UDI) solicita a Lagos que Pinochet possa sair da política de uma maneira digna, sem que recaía culpas jurídicas sobre ele. A defesa do ex-ditador solicita à Suprema Corte que permita ao senador que seus exames sejam feitos antes da quebra da imunidade. O pedido não é acatado. E em abril de 2000 novas queixas contra Pinochet são apresentadas e a Corte de Apelações de Santiago inicia o julgamento acerca do fim da imunidade.

Neste cenário, o chefe do Exército Ricardo Iziureta, alerta para o descontentamento dos militares caso haja a quebra de imunidade. A postura das

Forças Armadas não arrefece os ânimos de Lago e, em seguida, a Corte de Apelação de Santiago aprova a quebra de imunidade. No mês seguinte o veredito é divulgado.

Seguindo nesse rumo transicional, sem concessões às inquietações das Forças Armadas e do grupo mais pesado da coalizão direitista, o congresso chileno aprova uma lei que protege a identidade dos informantes dos crimes de ditadura. A justiça chilena pede exames mentais de Pinochet; e ao mesmo tempo a justiça argentina pede a extradição do ex-ditador pela sua responsabilidade no assassinato do general chileno, Carlos Prats, ocorrido em Buenos Aires. E assim, o juiz Guzmán Tapia determina a prisão domiciliar do ex-ditador pelos crimes de ditadura.

Detectado com uma demência moderada, sem possibilidade de defesa, a Corte Suprema livra o general das acusações. E justo neste momento, o ex-ditador renuncia ao cargo de senador vitalício. Entretanto, a Corte de Apelações de Santiago rejeita a imunidade por demência e solicita à justiça Argentina privá-lo da extradição.

Neste cenário político transicional, onde o ideal de justiça passa a ser fortemente vivido, juntamente com a prática da memória; uma nova Comissão é criada no Chile, em 2003: a Comissão da Verdade sobre Prisão Política e Tortura, mais conhecida como Comissão *Valech*.⁹² A referida tinha foco nas ações e agentes do Estado ou de pessoas a seu serviço que promoveram privação de liberdade e/ou tortura entre 11 de setembro de 1973 a 10 de março de 1990. O relatório da comissão está composto em dois documentos, *Valech I*, no qual consta os documentos e antecedentes reunidos pela Comissão de Prisão Política e Tortura e a *Valech II*, os presos, desaparecidos e executados políticos e as vítimas de prisão política e tortura.

Em 2004, por meio da *Valech*, foram anunciados a qualificação de 28.459 casos de vítimas oficiais; e em 2011 esse número quase dobrou, chegando a 40 mil, sendo 3.225 mortos ou desaparecidos e 37.055 vítimas de prisão política e tortura. No ano anterior a esses anúncios cinco ex-chefes da DINA são julgados pelo assassinato de Carlos Prats, além da admissão por parte de oito ex-gerais do Exército de exumações ilegais de desaparecidos.

Nessa ocasião o Partido Comunista solicita novamente a retirada da imunidade de Pinochet, que havia sido declarada mais uma vez por conta da demência; mas a solicitação comunista é rejeitada pela Corte de Apelação de Santiago. No ano seguinte a mesma corte retira a imunidade do ex-ditador, responsabilizando-o pela Operação

⁹² O nome da comissão foi dado em homenagem ao arcebispo argentino Sérgio Valech, que presidiu a comissão até 2010.

Condor.

No mesmo ano, o Senado norte-americano oferece uma denúncia contra Pinochet acerca da aberturas de contas e transações financeiras com o Banco Riggs, que auxiliou Pinochet a transferir um montante de dinheiro no período em que suas contas estavam congeladas sob determinação judicial por sua prisão em Londres. A solicitação do Senado é acolhida pelo Conselho de Estado do Chile. Juiz espanhol Baltasar Garzón amplia o processo à esposa de Pinochet, Lúcia Hiriart. A Suprema Corte acaba com a hegemonia de Pinochet para que haja o julgamento referente aos 119 desaparecidos na Operação Colombo⁹³, além do julgamento por fraude de tributos. A mulher de Pinochet, juntamente com seus cinco filhos são detidos por 24 horas, pelo juiz Carlos Cerda, que alega cumplicidade familiar nos crimes tributários.

Pinochet enfrentou novo julgamento pela Caravana da Morte e pelo desaparecimento e tortura na Villa Grimaldi,⁹⁴ entretanto não respondeu formalmente aos processos uma vez que os tribunais chilenos que ele estava bastante debilitado e doente para ir aos julgamentos. Até que antes de sua morte, o ex-ditador assume a responsabilidade política por tudo o que aconteceu no governo.

Em dezembro de 2006 Pinochet morre. Tal fato foi decisivo para o avanço nas punições, uma vez que Pinochet estando vivo significava um obstáculo ao Direito à Justiça no processo transicional. Assim, Manuel Contreras foi condenado novamente à prisão em 2008, pelo sequestro e desaparecimento de presos políticos, além de receber uma condenação do Tribunal Argentino pela morte do general Carlos Prats e sua esposa, sua extradição para Argentina foi negada pelo Chile. Até que a Suprema Corte chilena condena-o duas vezes à prisão perpétua. Além de Contreras, vários integrantes da polícia de Pinochet foram condenados por crimes de sequestro, homicídio e tortura contra 31 militantes de esquerda.

O relatório final da Comissão Valech foi entregue oito anos após sua instauração ao presidente do *Renovacion Nacional*, Sebastián Piñera, em 2011⁹⁵.

⁹³ A Operação Colombo aconteceu em 1975, a qual incorreu no desaparecimento de centenas de opositores detidos pelos agentes da Direção de Inteligência Nacional (DINA), então comandada por Contreras.

⁹⁴ A "Caravana da Morte" foi uma comitiva militar comandada pelo general Sergio Arellano Stark, Este era conhecido por ser como delegado pessoal de Pinochet. 75 pessoas foram mortas sob ordens diretas de Pinochet. Os corpos dos assassinados em La Serena foram jogados em uma vala comum e, no dia 17 de outubro, o governo ditatorial chileno afirmou que "15 extremistas" haviam sido executados "em cumprimento do que foi decidido por tribunais militares em tempos de guerra".

⁹⁵ Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique é o atual presidente do Chile desde 2018, contudo cumpriu mandato naquele país entre março de 2010 e março de 2014

Nesse percurso, como já pontuado, Michelle Bachelet revogou o Decreto 2191 e ainda no segundo mandato presidencial do centro-direitista, Sebastián Piñera, a Justiça de Transição segue punindo os atores estatais que cometeram crimes de Estado. Ainda no mês de novembro de 2018, o juiz Mario Carroza condenou 11 militares reformados por 15 assassinatos na Caravana da Morte; dentre eles o general Juan Emílio Chyre. Chyre, também assumiu o comando do Exército entre 2002 e 2006 e neste período atuou na tentativa de distanciar o Exército de Pinochet, inclusive fazendo severas condenações às práticas do ex-ditador contra os Direitos Humanos. Entretanto de acordo com o juiz, o general foi responsável pelo encobrimento desses 15 assassinatos. O ex-chefe do regimento à época da Caravana da Morte, o Coronel Ariosto Lapostol Orrego também foi sentenciado.

Em dezembro de 2018 houve a condenação de 53 agentes de Estado, responsabilizados pela execução de membros do Partido Comunista em 1976. A sentença foi proferida por um juiz especial para os casos de violações aos Direitos Humanos, Miguel Vásquez Plaza, da Corte de Apelações de Santiago. Todos os agentes condenados faziam parte da DINA e tiveram suas penas decretadas entre três e 20 anos de detenção.

Assim, a Justiça de Transição chilena cumpre seu papel de Memória, Verdade e Justiça pautada por muitos acordos. É cabível colocar que a transição chilena tem seu início efetivo com o acordo que antecede o plebiscito e origina o *Concertacion*. Possivelmente se o *Concertacion* não surgisse naquele momento, Pinochet tivesse ganho o pleito e mantivesse no poder por mais alguns anos. Afinal, havia uma constituição que legitimava sua força e sua permanência no poder.

No disputa para a presidência um novo acordo feito em torno do *Concertacion* também pode ser considerado um ponto extremamente favorável ao processo de Justiça Transicional: o lançamento de uma candidatura única em oposição aos ideais pinochetista. É fato que esse caminho não agradava a agentes políticos e partidos em sua totalidade; mas era o caminho mais efetivo na consolidação da democracia dentre as soluções apresentadas.

Este acordo, do qual também participará parte dos apoiadores de Pinochet foi estendido ao governo de Alwyn, a fim de garantir sua governabilidade. Nascendo assim novos acordos entre antigos apoiadores do governo ditatorial, do governo democrático e dos próprios membros nas Forças Armadas para que gradativamente fossem ocorrendo as Reformas Constitucionais.

Tais reformas foram sendo promovidas de acordo as necessidades transicionais, e culminaram em duas comissões, que em momentos distintos, realizaram ações políticas de Memória, Verdade e Justiça. É contudo, imprescindível colocar o peso que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e as determinações internacionais tiveram no Judiciário chileno, assegurando o andamento de alguns acordos e efetivando os direitos transicionais.

Este modelo transicional chileno pode ser melhor compreendido como uma sucessões de escolhas subótimas para se chegar ao resultado almejado. Isto porque na lógica de Tsebelis (1998), nem sempre sendo a melhor alternativa aparente será estrategicamente a melhor. Neste caso, alternativas viáveis foram racionalmente acordadas para o processo de Justiça de Transição.

Neste cenário as preferências dos atores nem sempre estará pautada nas alternativas aparentemente melhores. Intencionalmente e racionalmente as escolhas possíveis permitiram ganhos na Justiça de Transição, que talvez as alternativas aparentemente melhores não conquistassem.

Numa relação de casualidade que demarca desde os fatos iniciais do processo transicional chileno, faz-se necessário compreender que a ruptura entre regimes não estava pautada apenas na arena principal, tratada por Tsebelis (1998), essa ruptura tinha uma série de outras implicações e por isso precisou ser racionalmente negociada em outras arenas, que não a principal.

O que se colocava em xeque não era a Justiça de Transição em si, mas a manutenção e/ou a participação no poder de certos grupos políticos em regimes distintos. Então aumentar o número de opções disponíveis para os atores envolvidos a fim de possibilitar opções mais satisfatórias neste jogo, conduziria a resultados mais estáveis no processo transicional. Assim, sucedeu a Justiça de Transição do Chile.

5. TRANSIÇÃO ARGENTINA: AVANÇOS E RETROCESSOS À DEMOCRACIA CONSOLIDADA

Iniciada em março de 1976, a ditadura civil-militar argentina durou até 1983. É fato que, antes de adentrar na análise do processo transicional, faz-se necessário pontuar algumas peculiaridades que desencadearam a ditadura naquele país como uma das mais sangrentas e conflituosas do Cone Sul.

Marcada por desordens econômicas, sociais e políticas desde o seu processo de colonização, a teia social Argentina foi constituída sob constantes crises entre trabalhadores e as elites econômicas, sobretudo as elites agrárias e industriais. O que culminou por algumas vezes em intervenções militares, a saber entre 1930-1932, 1943-1946, 1955-1958 e 1966-1973.

Dessas intervenções militares, algumas situações foram cruciais para o golpe de 1976. A primeira foi a deposição de Juan Peron em 1955, que abre espaço para uma ditadura combativa ao peronismo⁹⁶. Fazendo surgir também neste momento a Esquerda Armada Argentina, por meio do Exército Revolucionário do Povo (ERP) e dos Montoneros.

O surgimento desse grupos é um dos primeiros precedentes para a instalação do governo militar que durou de 1966 a 1973. Ao término desse período, o civil Hector Campora assume o poder por um curto espaço temporal, renunciando rapidamente em favor de novas eleições, às quais tiveram como vencedor o ex-presidente Juan Perón, ativando ainda mais o peronismo na Argentina⁹⁷.

Inicia-se assim um novo governo, desta vez fortemente marcado pela força opositora da Alianza Anticomunista Argentina (AAA) ou Triplo A. Com a morte de Perón, em 1974, a vice-presidente, que viria a ser sua esposa, Maria Estela Martinez Perón, conhecida como Isabelita Perón, assume a presidência.

⁹⁶ Peronismo é popularmente o nome dado ao Movimento Nacional Justicialista, desenvolvido a partir do pensamento do militar e estadista argentino Juan Domingo Perón, que presidiu o país, em 1946, 1951 e 1973

⁹⁷ Considerado o principal divisor de águas da política argentina. Ou se era peronista ou anti-peronista. Era sem dúvida o principal representante político de esquerda da política do país. O partido que criou o Justicialista é conhecido como peronista.

Neste novo governo peronista, comandado por Isabelita Perón, a AAA ganha mais força de atuação, tornando-se um aparato ilegal, paramilitar, ligado ao Ministério do Bem Estar Social, comandado por Lopez Rega. Agindo nos moldes de um esquadrão da morte, o Triplo A desempenhou de maneira truculenta buscas, sequestros e mortes aos opositores dos grupos financeiros que redefiniam uma nova estrutura econômica e política no país, distanciando-se do peronismo.

Assim, a instabilidade do governo, marcado pelas fortes pressões políticas, pela violência de grupos opositores conduziu Isabelita Perón ao decreto de um Estado de Sítio. Esse não pacificou os ânimos sociais, gerando uma instabilidade institucional que minava a força política presidencial. Conduzindo Isabelita Perón a assinar o decreto Lei nº 2.772/1975, o qual dava plenos poderes às Forças Armadas para o combate aos atos subversivos. Isabelita Perón firmava naquele momento o passo culminante para a ditadura civil-militar de 1976.

Sob este cenário, fica evidente a força política dos militares em detrimento da fraqueza institucional argentina,⁹⁸ levando a Junta Militar a institucionalizar-se novamente no poder em 1976. Essa era formada por Jorge Rafael Videla, General do Exército; Orlando Agosti, Almirante da Força Aérea e Eduardo Massera, Brigadeiro da Marinha.

Após a tomada de poder, a Junta denominou o golpe de Processo de Reorganização Nacional (PRN), que segundo os militares, ensejava finalizar as atividades civis, as quais colocavam o país numa situação de caos, frente à estagnação econômica e aos altos índices inflacionários, que elevaram vertiginosamente os indicadores de pobreza; depois de uma política de congelamento de preço e o aumento dos salários do funcionalismo e dos gastos públicos.

A projeção nacional dada ao golpe é que precisava reorganizar as instituições no país, para que a ordem social e econômica voltasse a vigorar.

O Programa de Reconstrução e Libertação Nacional, apresentado em maio de 1973, apesar da concessão ao clima da época que havia em seu título, consistia em superar as limitações ao crescimento de uma economia cujos traços básicos não se pensava em modificar. Não havia nada que indicasse orientação na direção do “socialismo nacional”, e tampouco uma tentativa de buscar novos rumos para o desenvolvimento do capitalismo. (ROMERO, 2006, p. 186)

⁹⁸ Ressaltando, como já posto anteriormente que essa era uma situação que vinha desde de 1930. Lembrando que Perón era general

Baseada em Pereira (2010), ao tomarem o poder os militares não deixaram espaços para outros poderes ou para forças que lhes fossem consonantes ou dissonantes, evidenciando por meio de suas ações como seria seu governo⁹⁹. Para isso fecharam o Congresso Nacional, esvaziaram a Suprema Corte, os tribunais argentinos e a Procuradoria-Geral do país.

Isabelita Perón, seus ministros e outras figuras peronistas foram presas, juntamente com líderes sindicais, militantes de esquerda, jornalistas e intelectuais considerados suspeitos. Nessas prisões que aconteciam ilegalmente não havia sequer procedimentos jurídicos; e em várias dessas situações, após as detenções, entravam para a lista de desaparecidos políticos.

A Argentina concentrou, em comparação aos demais países estudados nesta pesquisa, o maior número de Centros Clandestinos de Detenção. Com base no relatório *Nunca Más, o Informe de la Comisión Nacional sobre La Desaparición de Personas*, havia 340 centros que promoviam tortura e execução. A ditadura na Argentina também foi marcada pelo sequestro e assassinato dos bebês de presas políticas.¹⁰⁰ Estima-se que mais de 500 bebês desapareceram dos porões dos centros clandestinos.

Os crimes de lesa-humanidade praticado pelos militares argentinos foram marcados pelo alto grau de crueldade, além dos casos envolvendo recém nascidos e do grande quantitativo de torturas seguidas de morte, os “voos da morte” eram práticas comuns para que o governo militar se livrasse presos políticos, sem deixar vestígios; sendo provavelmente o maior caso de massacre a opositores políticos na América Latina. Após a sujeição aos diversos tipos de tortura, aviões da Força Aérea Argentina lançavam os corpos com vida no *Mar del Plata*, criando um modelo de morte denominado de “morte argentina”.

Contudo, por trás de toda atrocidade que marcou a ditadura naquele país, boa parte da população apoiava o governo militar frente aos problemas sócio-econômicos enfrentados decorrentes da hiperinflação e da constante violência; nascida pelos conflitos entre as elites, agrárias e industriais e os trabalhadores, como

⁹⁹ A ditadura Argentina teve problemas com o Chile (Canal de Beagle) e com o Brasil (Itaipu).

¹⁰⁰ Após o início do processo de Justiça de Transição as avós dessas crianças começaram uma busca por essas crianças, já adultas no momento, criando o movimento Avós da Plaza del Mayo, o qual por meio de vestígios da época e do reconhecimento de material genético, já foi possível encontrar mais de 120 sequestrados. Esses sequestros e assassinatos aconteciam em maternidades clandestinas, mantida pelo governo militar, na Escuela Superior de Mecánica da Armada (ESMA)

já mencionado; e elevadas ainda mais pela economia. Tudo isso ainda era reforçado, à época, por um conflito federalista na Argentina no qual Buenos Aires era beneficiada com os repasses econômicos e as províncias ficavam no prejuízo.

Esse cenário é justamente o que sedimentava a força que os militares precisavam para institucionalizar o golpe.

Essa situação foi fruto de uma fragilização contínua da democracia, submetida aos embates entre partidos, às demandas de classes sociais polarizadas, aos seguidos golpes promovidos pelos militares e, sobretudo, a um governo central impotente para mediar tamanha conflituosidade. Esses fatores oportunizaram uma ambiência propícia para a consolidação dos militares no poder e a intensificação do uso da força e do terror pela ditadura argentina. (PEREIRA, 2010, p.193)

Entre 1976 e 1978 marcaram os piores anos da ditadura argentina no que concerne à violência. Opositores ao regime, que atuavam em organizações guerrilheiras, partidos e agrupamentos políticos, sindicalistas e integrantes de movimentos estudantis foram dizimados.

Tal problemática se tornava ainda maior por não haver um comando único entre os militares argentino. Dentro da própria caserna existia uma conspiração entre eles, na qual grupos de repressão competiam entre si numa “caça” aos comunistas. Na prática eram vários grupos dentro de cada uma das Forças Militares, essas forças viam as outras como inimigas políticas e financeiras, uma vez que estavam imersos numa constante briga para a compra de armamento.¹⁰¹ Atrelado a isso, um Judiciário frágil e subserviente às determinações do Executivo, sendo também um poder alvo de perseguição a juízes e promotores que não seguissem às deliberações do presidente¹⁰².

A característica da extrajudicialidade, conduziu a uma não institucionalização dos mecanismos de repressão, marcados muitas vezes pela ausência de regras escritas e claras de quem eram os opositores e os comandos. Era uma competição por quem matava mais. Assim, a violência aos opositores e aos subversivos foi um dos pontos mais fortes da ditadura argentina. E como os centros de tortura, em sua maioria, estavam nos centros urbanos, dentro das Unidades Militares, a exemplo da ESMA, localizados nos grandes cidades como Buenos Aires, Mendoza e Córdoba,

¹⁰¹ Diferentemente do Chile nunca houve unidade de comando. Ou como no Brasil, que a disputa era apenas entre dois grupos como no Brasil.

¹⁰² Em 2012 Rafael Videla declarou que durante a ditadura houve executou entre 7mil e 8 mil pessoas.

eram de conhecimento público.

Contudo, após dois anos de ditadura o Programa de Reorganização Nacional, enaltecido pelos militares não fora posto em prática, como esperava boa parte da população. Além do uso excessivo de violência, agora sob o comando do Estado, ainda em 1978 as Forças Armadas apresentam sua primeira derrocada, numa eminente guerra com o Chile, conhecida como o Conflito de Beagle.¹⁰³ A ação das Forças Armadas argentinas foi impedida por uma ação política, do Papa João Paulo II que interviu para a não existência do conflito.

O declínio da ditadura civil-militar ganha proporção ainda mais célere no inícios dos anos 80, quando a economia alcançava indicadores sofríveis, atribuídos a incapacidade do Estado de gerir uma política econômica eficaz e racional, priorizando uma política de gastos belicista.

Neste momento os números da inflação chegam a casa dos 343% ao ano. Afora uma dívida externa crescente, que em 1980 chegou a casa dos 45 bilhões de dólares. No campo social, os índices de pobreza subiram de 5% para 28% neste período, todos esses indicadores eram reflexos da política econômica adotada na ditadura civil-militar.

Essa expropriação compulsiva das renda dos trabalhadores, sustentada basicamente pela repressão e pelas estratégias econômicas, daria lugar a importante incremento nos níveis de pobreza, que passaram de uma estimativa de 7% do total da população em 1970 a 27,5% em 1980 (QUINTAR; ARGUMENTO, 2000, p.39)

Tal política econômica, organizada pelos militares, fortaleceu as grandes indústrias argentinas em detrimentos das médias e pequenas, além da readequação geográficas dessas grandes empresas. Ou seja, a retirada dos grandes centros urbanos e a migração das mesmas para o interior do país, a fim de baratear a mão de obra, tudo isso aliado a uma reforma financeira que teve início em 1977, a qual diminuía as políticas protecionistas para a indústria, impondo-as ao dólar

¹⁰³ Uma antiga disputa pela posse de Nueva, Picton e Lennox, três pequenas ilhas do Estreito de Beagle, além dos limites do Canal de Drake, por pouco não fizeram Argentina e Chile entrarem em guerra às vésperas do Natal de 1978. No dia 22, quando tropas argentinas já estavam prontas para invadir o país vizinho, chegou de Buenos Aires a ordem para suspender a ação. A trégua aconteceu em atenção a um pedido do então Papa João Paulo II, que assumira o cargo havia apenas dois meses. O Pontífice enviou um de seus homens de confiança, o cardeal italiano Antonio Samore, chefe dos arquivos e da Biblioteca do Vaticano, para auxiliar na mediação e, no dia 8 de janeiro, há 40 anos, os dois países assinaram o Acordo de Montevideu. Era o primeiro passo para a resolução da controvérsia.

desvalorizado.

Essas ações resultaram numa crise para as pequenas e médias indústrias, que alimentavam o mercado interno e geravam os espaços necessários para absorver a mão de obra. Sem contar grandes empresas estatais e mercados fechados às importações.¹⁰⁴

Essa estratégia econômica teve graves consequências sobre o emprego, os salários e a qualidade geral de vida de amplas camadas da população. Durante o período da ditadura a ocupação industrial desceu 30%, afetando principalmente aos setores metalúrgicos e de bens de capital, de tecidos e de couro e, em menor medida, a produção de alimentos, bebidas e tabaco. O desemprego começa a criar bolsões de pobreza nos anteriores núcleos industriais de Rosario, de Córdoba e, em particular, na região metropolitana da Grande Buenos Aires, enquanto diminui a migração interna, que tradicionalmente tinha encontrado emprego nesses centros urbanos. (QUINTAR; ARGUMENO, 2000, p.02)

Na década de 80 a América Latina enfrentava uma crise de endividamento externo, eclodida após o aumento das taxas de juros decretado pela Reserva Federal dos Estados Unidos, que tinha como objetivo trazer capitais financeiros flutuantes para manter a política implantada pela administração de Ronald Reagan. Isto porque a economia norte-americana estava quebrada frente a duas crises do petróleo em seis anos, a perda de uma guerra e a falência de Breton Woods, os juros estavam super elevados; mas a desorganização da economia argentina conduzia-a aos consecutivos empréstimos estaduniese para fechar as contas, inclusive para o pagamento de salários e a compra de petróleo.¹⁰⁵ Assim, a inflação cresce na América Latina, atingindo em cheio a população e desestabilizando a economia durante a ditadura.

Ao mesmo tempo, como única saída o então presidente do Banco Central Domingo Cavallo, estatiza a dívida externa privada, sob pressão dos bancos privados. Isso impulsiona uma transferência adicional de recursos estatais para os grandes

¹⁰⁴ O aumento da dívida externa argentina já havia iniciado em 1973. O que acontecia era que o governo argentino passa a pedir empréstimos internacionais comprar petróleo e impedir que a recessão mundial atingisse o país. Assim, a crise e a recessão vieram e com alto endividamento externo. A dívida externa cresceu quase linearmente até 1989.

¹⁰⁵A economia norte-americana estava quebrada e a inflação atingira dois dígitos (duas crises do petróleo em seis ano, a perda de uma guerra e a falência do modelo de Breton-Woods). Paul Adolph Volcker, presidente da Reserva Federal dos Estados Unidos da América durante os governos de Jimmy Carter e Ronald Reagan jogou os juros as alturas, travou a economia americana e parte da mundial. As economias latino americanas, incluindo a Argentina, estavam tão desorganizadas e precisavam eternamente de empréstimos para fechar as contas correntes ,como comprar petróleo. Os governos pagavam até salário com dinheiro emprestado.

capitais e bancos estrangeiros. Este conjunto de fatores leva a um grande endividamento do Estado e a concentração de grupos econômicos, verticalmente integrados com capitais multinacionais. O desemprego e o subemprego aumentam, enquanto a participação dos assalariados no PIB argentino despenca para 24% em 1982. (QUINTAR; ARGUMENTO, 2000, p.39).

A situação econômica do país, associada ao repúdio às práticas repressivas brutais, promovem concomitantemente a descrença da sociedade no regime militar, abrindo espaço para diversas formas de resistência e de grupos da sociedade civil organizada que ganham força na luta contra a ditadura civil-militar. A exemplo das *Madres e Abuelas de Plaza de Mayo*, os movimentos da Igreja de São Caetano, que iam além das questões religiosas, e as manifestações sociais que enfraqueciam pouco a pouco a ditadura e iam reconstruindo a oposição dizimada pelo governo.

A palavra transição surge pela primeira vez no regime militar em 1980, quando o General Viola, presidente à época, inicia um diálogo com a oposição, apesar de não haver concretude nessa possível abertura política. Ou seja, nenhuma medida concreta ou determinações temporais que viessem a tornar palpável o processo de transição.

É também sob este contexto que os antigos partidos políticos, os quais foram banidos pelo regime ditatorial, voltam a se organizar, dando origem à Multipartidária, composta pelo União Cívica Radical (UCR), Partido Justicialista (PJ), Partido Intransigente (PI), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Organizada por Ricardo Balbín¹⁰⁶, uma convocatória foi feita em 1981 aos dirigentes desses partidos a fim de cobrar do governo militar o retorno ao Estado Democrático de Direito, além de constituir uma estrutura institucional política que promoveu uma Convocatória Nacional junto aos setores sociais, econômicos, políticos e culturais, fortalecendo ainda mais os movimentos já iniciados junto à sociedade civil organizada.

Por eso, la Convocatoria no se limita a los partidos políticos, que aquí sólo juegan el rol inaudible de transmisores, orientadores y ejecutores de la opinión pública, porque con ellos no se completa la movilización de la voluntad general, ya que al margen de los propósitos partidarios o más allá de ellos, existen voluntades, criterios, ideas e intereses que completan el conjunto de la voluntad y la conciencia nacional. Con esta idea, se convocará a todos los que coadyuvan de una manera u otra a la realización nacional. Habrá que procurar un cabildo abierto multiplicado por cada población de la

¹⁰⁶ Um dirigente histórico que esteve à frente do Comitê Nacional do partido desde 1959. Com a tentativa dos militares de relegar os partidos políticos de suas funções representativas, Balbín tornou-se o porta-voz da classe política.

República, que reitere, pacífica, solidaria y esperanzadamente, que el pueblo quiere saber de qué se trata y asumir el protagonismo histórico indelegable. De esta manera damos por iniciada la etapa de transición hacia la democracia, objetivo que constituye nuestra decisión intransferible e irrevocable. Lo hacemos bajo el lema del Episcopado Argentino: la reconciliación nacional". (ARGENTINA, PRIMER DOCUMENTO DE LA MULTIPARTIDARIA. Buenos Aires, 14 de julio de 1981)

Assim, iniciava-se o movimento de ruptura com o Processo de Reorganização Nacional (PRN) instaurado pela Junta Militar que culminou numa das ditaduras mais sangrentas da América do Sul. Todavia, a resistência por parte das Forças Armadas, conduziu a destituição de Viola pela Junta Militar, tendo como substituto o general Leopoldo Galtieri.

E em 1982, no intento de recuperar a força, credibilidade e legitimidade, o governo militar, sob o comando de Galtieri, retoma um discurso anticolonialista para enfrentar a Inglaterra, tratada como inimiga interna, na tentativa de reintegração das Malvinas ao território argentino¹⁰⁷. Essa ação das Forças Armadas, chamada de Guerras das Malvinas ou Guerra do Atlântico sul, foi decisiva para o início do período transicional na Argentina

A invasão do Exército argentino, com o apoio da Marinha e da Aeronáutica, ao arquipélago obtinha em seu *front* 540 oficiais e 12 mil soldados; enquanto a Inglaterra lutou com 1000 homens¹⁰⁸. E em 74 dias de luta, foram mais de 800 mortos e uma média de 1300 feridos, sendo 649 soldados argentinos, 255 britânicos e 3 ilhéus civis, resultando na maior derrota argentina. Com a recuperação das Malvinas pelo Reino Unido, findava-se a ditadura civil-militar

El momento de agotamiento, que comprende también los breves períodos de Viola y Galtieri, no deben hacer pensar que se ha iniciado ya el período de transición democrática. El momento del agotamiento coincide en el momento de crisis del Estado autoritario. El periodo de transición democrática comienza, aún antes del retiro de los militares a los cuarteles, con la caída de Galtieri, luego de la derrota de Malvinas (QUIROGA, 2004, p.197)

Perdida a Guerra, iniciava-se assim a Transição na Argentina. Vale ressaltar, em meio a derrota da guerra, a falta de prestígio alcançada pelo militares, que

¹⁰⁷ O arquipélago Malvino pertencia ao território inglês desde o século XVII, mais precisamente 1833.

¹⁰⁸ O ataque aconteceu de forma bastante improvisada, a Marinha só tomou ciência quando tudo já tinha sido decidido pelo Exército e a Aeronáutica. Sendo esses, os últimos a integrar o Comitê Militar de planejamento da invasão, isto por pura necessidade de precisarem de navios para a operação conjunta.

perderam o apoio dos Estados Unidos, pois aliaram-se à Inglaterra; além dos péssimos indicadores econômicos, da reorganização dos partidos de oposição por meio do Multipartidária e dos movimentos da sociedade civil organizada, que ganhavam cada vez mais espaços políticos, sobretudo na política internacional de Direitos Humanos. Assim, a ditadura civil-militar cai em total descrédito.

Ello no es de asombrarse dado que el colapso militar amenazaba las garantías mínimas de orden: por la gravedad de la crisis económica y de las finanzas públicas, por el aislamiento internacional, y sobre todo por el alto grado de fragmentación e indisciplina en los cuarteles, había razones para temer una descomposición total de la autoridad. Y por lo tanto los partidos, que no contaba con consenso ni liderazgo compartido alguno para ir más allá, se orientaron a asegurar las elecciones y competir en ellas lo mejor posible. (NOVARO, 2015, p.20)

Seguindo o curso de ruptura entre regimes, houve por parte dos civis a cobrança de uma agenda eleitoral aos militares. Acatado o pleito; as Forças Armadas estabeleceram sua última ação política de peso: a edição da Lei 22.924/83, conhecida como a Lei de Pacificação Nacional. Essa criava uma autoanistia às violações dos Direitos Humanos e aos crimes de lesa humanidade promovidas pelo Estado ao longo da ditadura; seguida, então, da convocação de novas eleições em 1983.

A eleição foi vencida por Raul Alfonsín, da União Cívico Nacional (UCN). O partido, que fazia parte da frente Multipartidária, era oposição ao governo militar. Alfonsín esteve à frente do Executivo argentino entre dezembro de 1983 e julho de 1989 conduzindo boa parte dos mecanismos necessários ao processo de Justiça Transicional no país.

5.1 A Anistia Argentina: Lei de Pacificação Nacional x Punto Final x Obediência Devida

A Lei de Pacificação Nacional, como ponto de partida para o início efetivo do processo transicional na Argentina, era um reconhecimento público de derrota dos militares naquele país. Com a edição desse instrumento demarcava o fim da poder militar e a necessidade de uma reorganização nacional que caminhasse rumo a uma nova ordem política e institucional democrática.

Entretanto, sendo o instrumento legal a primeiro marco para viabilizar a democracia, a lei 22.924/83 assemelhava-se muito a lei de anistia brasileira, sob a

qual estavam perdoados todos dos crimes de tortura, sequestro, morte e desaparecimento. E foi justo centrado numa preleção crítica à violência de Estado perpetrada pela ditadura e no ataque aos crimes contra os Direitos Humanos que Raul Alfonsín venceu as eleições.

Agregados a esse discurso, o de uma democracia estável e do retorno de uma política econômica de bem estar social, focada no aumento do salários mínimos e nos benefícios voltados à educação e à saúde. A grande surpresa neste pleito eleitoral foi a vitória de Alfonsín, isto porque havia uma expectativa em torno do peronista Ítalo Luder, frente à insatisfação da população com o governo militar¹⁰⁹.

Numa política inicialmente marcada pelo embate direto às Forças Armadas, sobretudo após a organização dos militares de Ultradireita, por meio do Movimento Carapintada que atuou fortemente para que os membros da caserna que cometeram crimes de Estado não fossem julgados. Alfonsín fez poucos acordos e num curto tempo de mandato revogou a Lei de Anistia em favor do militares, além da ordenação do julgamento das três primeiras Juntas Militares, as quais foram condenadas. A condenação na Junta demarcava um novo recomeço da democracia Argentina, sobretudo pela volta da credibilidade institucional, após um período de duas ditaduras quase que consecutivas no país.

O primeiro governo democrático surgia creditando novamente a independência dos poderes, cumprindo o que havia proposto no que concerne ao Dreito à Memória, à Verdade e à Justiça. Essas ações do governo promoveram também junto à sociedade um cultura cívica de cobranças desses direitos que eram materializados pelas ações do Estado, a exemplo da Comissão Nacional dos Desaparecidos Políticos (CONADEP)¹¹⁰, que será tratado a seguir, o pagamento de indenizações aos familiares dos desaparecidos e as vítimas de detenção; o fim da jurisdição dos tribunais militares aos civis e o expurgo da Suprema Corte e de juízes federais pela presidência. “Ío que se llamara ‘guerra interna’ era ahora ‘el terrorismo de Estado” (NOVARO, 2007, p.41).

Todas essas políticas de memória e justiça tiveram o respaldo de um Judiciário dotado de uma certa independência pós abertura política, que contribuiu bastante para

¹⁰⁹ Raul Alfonsin obteve 51,75% dos votos populares e 317 dos 600 membros do Colégio Eleitoral. Enquanto Ítalo Luder obteve 40.16% dos votos populares e 259 do Colégio Eleitoral.

¹¹⁰ A CONADEP é considerada por Teitel (2000) como a primeira Comissão da Verdade contemporânea

o processo de Justiça de Transição¹¹¹. Isto porque além da anulação das leis elaboradas na ditadura civil-militar, os processos de reparação civil e penal corriam com celeridade, sustentados nas diretrizes transnacionais dos Direitos Humanos.

Contudo, após todos os progressos político institucional na Justiça de Transição, é editada a Lei de nº 23.492, mais conhecida como Lei Ponto Final. Publicada em dezembro de 1986, a referida normativa estabelecia que os processos contra os crimes de lesa humanidade promovido pelo militares só poderiam ser instaurados até 23 de fevereiro do ano seguinte. Surgindo, assim, como um entrave ao Direito à Justiça na Justiça Transicional.

Na prática, havia apenas dois meses para a instauração de milhares de inquéritos que deveriam ser instaurados e investigados. Ou seja, a Ponto Final surgia como uma nova Lei de Anistia em favor dos militares.

Para comprometer ainda mais os avanços transicionais, em junho de 1987 é editada a Lei de nº 23.521, chamada de Obediência Devida, a qual determinava que os militares responsabilizados pelos crimes de violação aos Direitos Humanos, que estivessem cumprindo o dever da função por ordem hierárquica, não seriam punidos, incluindo os crimes cometidos contra crianças.

Todo trabalho feito na condução e implementação de uma nova ordem política democrática por meio do Direito à Justiça, estagnava. Apesar do Direito à Memória e à Verdade ter avançado muito com a CONADEP (assunto a ser tratado no subcapítulo subsequente), o modelo de Justiça Transicional punitivo, tão substancial e significativo para reestruturação das instituições democráticas, foram cessados.

O fato é que entre 1986 e 1987 o presidente Alfonsín foi pressionado pela elite agrária e industrial argentina, sobretudo por conta do Mercosul; que aliada a crise nas Forças Armada, por parte dos militares ameaçarem uma nova intervenção. A referida crise militar foi demarcada quando rebeldes formaram trincheiras na Escola de Infantaria, levando Alfonsín a negociar pessoalmente a rendição dos sublevados, atendendo aos pleitos dos líderes do movimento que exigiam a demissão do Chefe do Estado Maior do Exército, general Hector Rios Erenu¹¹² e a reivindicação de que os militares de média e baixa patente que cometeram crimes contra os Direitos

¹¹¹ Dentro das estruturas do judiciários, a Suprema Corte da Argentina nesta época ainda tinha seus ministros indicados pelo Presidente da República sob um caráter pouco discricionário e bastante político, o qual levava a corte a ter pouca legitimidade e autoridade em suas determinações. Situação que só viria a mudar em entre 2003 e 2005.

¹¹² Um que significou uma quebra de hierarquia

Humanos na ditadura não fossem mais julgados. O líder dos rebeldes, coronel Aldo Ricos, e mais um grupo de 150 homens que o apoiaram foram presos.

Essa ameaça de insurreição ganhou força política frente aos pífios indicadores econômicos do governo, com uma inflação que já chegava aos 1000% e gerava uma crise avassaladora no país. Esse caos na economia era fruto da política econômica da Argentina, entre 1985 e 1988, que manteve, em grande medida, a transferência de recursos da sociedade e do Estado para esses grupos.

Vantagens como subsídios de promoção industrial e exportações, compra e venda com estatais e isenções ou reduções fiscais permaneceram ativas. Por outro lado, o governo reduziu gastos públicos sociais e congelou salários. Desemprego, subemprego e trabalhos precários cresceram, junto com a inflação, diminuindo significativamente o poder aquisitivo dos argentinos. Os setores trabalhistas organizaram protestos e a gestão Alfonsín enfrentou 14 greves gerais.

O Plano Austral¹¹³ agrava a polarização. Fracassado por não ter uma compreensão da crise econômica argentina, aos problemas externo norte-americanos e dos especuladores, não direcionou suas atenções para a crise fiscal do país. Logo, o Austral evidencia sinais de enfraquecimento e o Estado perde parte da capacidade de manter as transferências para os grupos empresariais, ao mesmo tempo em que precisa pagar os serviços da dívida. Sem controlar os gastos públicos e sem a garantia de confiabilidade no peso argentino, o plano entra em derrocada, servindo essencialmente para o corte de zeros, o congelamento de preços das tarifas públicas, da cesta básica e dos salários.

Em 1987 o governo precisava rever os parâmetros da dívida, e promove uma reformulação da política econômica. Os resultados não são os esperados pela gestão e os protestos dos trabalhadores, ainda mais atingidos por uma hiperinflação e desemprego, intensificam-se.

Com uma crise instalada, os bancos credores internacionais cobrando as faturas dos empréstimos às estatais. Neste período o Fundo Monetário Internacional (FMI) põe em prática o chamado Plano Brite¹¹⁴, que tenta garantir o pagamento das

¹¹³ O Plano Austral foi um plano econômico, criado em junho de 1985, responsável pela conversão da moeda do país em substituição ao peso. A ideia era que a nova moeda contivesse a hiperinflação. Contudo, em pouco tempo a nova moeda sofreu uma grande desvalorização frente ao dólar, sem conseguir se reerguer novamente. O plano durou sete anos e foi substituída pelo peso em 1992.

¹¹⁴ O Plano Brady foi criado na década de 1980 e tratava-se de uma reestruturação/ renegociação de alguns países devedores da dívida externa do FMI. A Argentina estava entre esses países. O plano foi

dívidas a partir da venda do patrimônio e dos serviços públicos nacionais. Alfonsín decide capitalizar a dívida externa e promove um ajuste fiscal, para tentar minimizar os efeitos da crise (BASUALDO, 1992).

Porém, as pressões da oposição e dos trabalhadores fazem com que o presidente não consiga levar adiante os ajustes aos quais se propõe. Nesse contexto, os militares encontram a lacuna necessária para exercer uma forte pressão juntamente com essa elite econômica.

Fragilizado politicamente, Alfonsín envia ao Congresso os projetos da Ponto Final e Obediência Devida, garantindo aos militares a volta da impunidade e assegurando o final de seu mandato. Ambas as leis, não eram consideradas leis de anistia, mas vinham a garantir aos militares a segurança da não punibilidade. A Ponto Final e Obediência Devida estiveram em vigor no país até 1998¹¹⁵, quando o parlamento anulou as duas normativas. Entretanto, apesar da nulidade das leis, seus efeitos retroativos foram mantidos.

A ação do Congresso era fruto das pressões internas por medidas punitivas, sobretudo por parte dos movimentos organizados da sociedade civil, que não se contentavam com a edição da Ponto Final e Obediência Devida num governo democrático. A nulidade não foi suficiente, devido aos efeitos retroativos. Então em agosto de 2003 as leis foram definitivamente revogadas pelo Senado. A ratificação da revogação pela Suprema Corte Argentina aconteceu em 2005, retomando a instauração de inquérito e condenação dos que cometeram crime de Estado e restaurando o processo de Justiça Transicional.

Um ponto que merece ser ressaltado é o processo que o Judiciário argentino passou nos governos democráticos, conduzindo a esta postura determinante para a Justiça de Transição. Isto porque mesmo após a eleição de Alfonsín, o Judiciário mantinha ainda uma “certa” dependência do Executivo. De acordo com Engelmann e Bandeira (2017, p. 907) “Apesar do consenso entre as forças políticas sobre a importância de sua autonomia e mesmo da pressão dos militares para mantê-la “intacta”, Alfonsín removeu todos os juízes da Corte, pois entendeu que eles careciam de legitimidade, e indicou seus sucessores de forma proporcional às forças partidárias”

criado pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas F. Brady, por isso chama-se Plano Brady.

¹¹⁵ À época o presidente em exercício era Carlos Menem, do Partido Justicialista (peronoista).

No governo de Menem não foi diferente, além de aumentar de cinco para nove a composição da Corte, contrariando inclusive os próprios membros, sob alegação da ineficiência daquele Tribunal. Assim, logo após a aprovação desta ampliação pelo Congresso, houve uma renúncia coletiva dos juízes. Os ministros então nomeados por Menem tinham ligações pessoais com o presidente ficando conhecida como “maioria automática”. Nesta nova composição os posicionamentos eram quase sempre favoráveis ao governo, atribuindo legalidade às ações governamentais.

Ao assumir o poder Néstor Kirchner entrou num embate direto com a corte quando se manifestou a favor do *impeachment* de quatro ministros indicados por Menem, promovendo novo rumo a construção da Corte. Insatisfeitos e num ato de contrariedade três ministros renunciaram ao cargo. E outro foi destituído pelo Congresso. O próximo passo do presidente foi pôr fim às nomeações políticas e criar mecanismos de restrição da discricionariedade do presidente para compor os cargos em vacância. “[...] a Argentina passou por um processo político muito difícil. Foi uma crise institucional que colocou o sistema no limite e deixou o país mais vulnerável” (ZAFFARONI, 2003)

Assim, a partir de 2003 os novos integrantes da Corte eram constituídos com novas bases respeitando à diversidade de gênero, especialidades e procedências regionais, além de criar uma maior transparência e participação popular por meio da divulgação dos candidatos e da abertura de consultas públicas. Tais ações levaram o Judiciário argentino a ter uma maior relevância política e uma reconstrução de sua identidade no que concerne a autoridade e legitimidade.

Houve neste período dois momentos significativos de renúncia, a primeira entre 1993 e 1995 e a segunda, entre 2003 e 2005. Nesta última teve um peso decisivo na Justiça Transicional, sobretudo porque fora após este período houve a ratificação da revogação da Obediência Devida e da Ponto Final, da retomada aos inquéritos e da condenação aos que cometeram crimes de lesa-humanidade.

É possível então entender que este novo Judiciário é definitivo para o processo não somente da Justiça de Transição, mas para a consolidação democrática. Assim, cumpria-se a efetivação e distinção entre os três poderes possibilitando que o Direito à Justiça fosse efetivado.

5.2 LEGADOS AUTORITÁRIOS: O PESO DO MILITARISMO NA ARGENTINA

Inicialmente é fundamental pontuar o peso das Forças Armadas no processo de construção política argentino. Como supracitado, a força dos militares esteve presente historicamente desde a formação do Estado, na maior parte das vezes atuando como um mediador entre demandas civis, as quais muitas vezes ameaçam se insurgir contra o Estado, e as estruturas de poder que governavam pactuadas com as oligarquias agrárias e industriais.

Uma redefinição ao papel das Forças Armadas foi dada com o golpe de 1930. Com base em Leotta (2009), se até o referido ano a caserna tinha um caráter instrumentalista, o qual servia como um instrumento de força para manutenção dos governos civis no poder e de defesa de fronteira, a partir de 1930 a mesma passa a ter um caráter funcionalista, assumindo a formulação de políticas públicas e diretrizes do Estado. Essa redefinição não só institucionaliza as Forças Armadas nas estruturas de Estado, como lhes concede um poder político maior, mais efetivo e direto.

Por essa construção de poder das Forças Armadas é que o processo transicional na Argentina foi marcado por avanços e retrocessos. Ainda que os militares tenham caído em descrédito junto à população, principalmente pela perda da Guerra das Malvinas, mas também pela violência dos assassinatos, pela incapacidade de estabilizar a economia e pelos escândalos de corrupção. Faz-se necessário reconhecer alguns avanços conquistados nos governos civis, sobretudo no de Alfonsín e no de Carlos Menem foram passíveis de re-análise frente às instabilidades econômicas que marcaram os primeiros governos civis.

Sob a ideia de Pilar Calveiro (2013, p.150), a polarização e os conflitos sociais presentes na história do país atribuíram uma complexidade grande a transição no país. Tal fator, permitiu retrocessos e estagnações no processo transicional, sobretudo no que diz respeito ao direito de justiça.

É, entretanto, imprescindível levantar um fator preponderante aqui; se os militares exerceram caráter instrumentalistas e funcionalista na construção do Estado argentino; o Judiciário, ao longo da ditadura não foi dominado por completo; mantendo uma certa altivez e independência, nos enfrentamentos formais de suas atribuições, contribuindo bastante para a Justiça de Transição. Contudo, as relações do Executivo com a Suprema Corte pós democratização funcionaram como um entrave à

consolidação democrática até a destituição de quase todos os membros da Corte entre 2003 e 2005; e uma nova configuração para os novos ministros, como já tratado anteriormente. Os retrocessos deste processo estavam muito mais ligados às fragilidades do Executivo.

Alfonsín, como já tratado, construiu sua campanha de governo em pilares democráticos, sobretudo no que diz respeito à punição dos agentes de ditadura. Assim, o fez nos dois primeiros anos de seu mandato; por meio de leis, decretos e a abertura do direito internacional público de Direitos Humanos no país configurava os primeiros passos da consolidação transicional.

Sob esse aspecto, criava-se uma transparência nos mecanismos transições através das normativas e das sanções penais. Neste primeiro governo civil é cabível colocar que foram criados instrumentos específicos para Justiça de Transição, como também importantes reformas institucionais foram feitas atribuindo poder político aos civis e retirando-os dos militares.

A saber, entre os instrumentos para o avanço da Justiça Transicional a edição do Decreto 158/83 no qual determinava a ordem de julgamento dos membros das três primeiras Juntas Militares, sobre elas recaí os crimes de privação legal de liberdade, tortura e homicídio. Porém, a quarta Junta responsável pela convocação das eleições em 1983 foi inocentada.

Acerca do julgamento dessas Juntas é cabível colocar que os crimes deveriam de julgados pelo Conselho Supremo das Forças Armadas, enquanto que as apelações estariam sujeitas ao Código de Justiça Militar. Mas a falta de celeridade para a resolução dessas questões fez com que o governo, em 1984, levasse esses casos à Justiça Civil. Essa sentenciou da seguinte forma, Jorge Videla e Eduardo Massera condenados à prisão perpétua, Riberto Viola a 17 anos de prisão; enquanto Orlando Ramon Agosti e Armando Lambruschini tiveram penas menores.

O Decreto 280/84 também determinou a prisão e o indiciamento do General Ramón Camps, esse havia confessado participar do desaparecimento de quase cinco mil pessoas, além falsidade ideológica e sequestro de crianças. À época da ditadura, o General atuava como Chefe da Polícia de Buenos Aires. O Decreto 187/83, criou a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), já citado anteriormente e sob o qual haverá uma maior atenção ao longo deste capítulo, responsabilizou-se pela apuração acerca dos desaparecidos políticos e das violações aos Direitos Humanos.

Outra normativa de valor para o processo transicional foi a Lei 23.042/84, a qual determinou o fim da condenação civis nos Tribunais Militares; modificando também o Código da Justiça Militar, que redefine os que estão sujeitos à Jurisdição Militar são os crimes e delitos essencialmente militares e as faltas disciplinares. Bem como, permitindo aos casos civis já julgados e condenados em Tribunais Militares que os mesmos adquirissem o direito de revisão e do pedido de liberdade por meio de *Habeas Corpus*¹¹⁶.

E a Lei 23.070/84 que estabeleceu as compensações para as penas aplicadas no período ditatorial, essas foram revistas ou substituídas por ser consideradas bastante severas. Possibilitando inclusive a liberdade de alguns presos.

As reformas institucionais que modificaram as estruturas de poder político na Argentina tiveram uma contribuição fundamental e extremamente necessária para a reconstrução do Estado democrático. Dentre elas, a Lei 23.049/84 que reformulou o Código de Justiça Militar acabando com o foro privilegiado aos militares e a Lei 23.098/84 que mudou o regime de *Habeas Corpus*, uma vez que este instrumento não evitou os crimes ocorridos na ditadura; a partir da nova lei as condições de detenção e liberdade deveriam estar em consonância com os Direitos Humanos, estando sob a responsabilidade do Estado.

Cabe colocar também o Decreto 436/84, que reestruturou o Ministério da Defesa, que desde então sob o comando dos civis, passou a cuidar da coordenação das operações conjuntas das Forças Armadas, do planejamento orçamentário, do direcionamento às promoções, baixas, dispensas, nomeações e remoções de cargos de alta patente, além de ficar responsável pela disciplina oficiais de alta patente. Além da Lei 23.097/84, que modificou o Código Penal com o objetivo de punir os torturados; igualando assim os crimes de tortura e homicídio; e estabelecendo penas mais pesadas aos que atuaram como cúmplice dos torturados no regime ditatorial.

É justo neste contexto que o presidente Alfonsín assina o Pacto de San José da Costa Rica¹¹⁷ passando a ser país membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹¹⁸. Na prática isso significava muito para a Justiça Transicional, isto porque a Corte Interamericana de Direitos Humanos passava a exercer poder político e

¹¹⁶ <http://www.derechos.org/nizkor/arg/ley/militar.html>

¹¹⁷ Alfonsín também aderiu ao Pacto sobre Direitos Civis e Políticos e ao Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DERECHOS, 2015).

¹¹⁸ O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

jurídico sobre a Argentina, sendo uma estrutura de poder externo à qual os argentinos podiam recorrer, caso o Judiciário interno esgotasse suas possibilidades.

Todas essas medidas transicionais, sejam as reformas institucionais ou os instrumentos para a transição, geraram uma dicotomia na Argentina. De um lado a sociedade civil que cobrava medidas efetivas de transição do novo governo civil e de outro lado uma caserna inconformada com as mudanças legais e institucionais.

Assim esses avanços começam a retroceder ou estagnar o processo de Justiça Transicional, as leis Ponto Final e Obediência Devida, já tratadas anteriormente, foram os dois primeiros grandes recuos do governo Alfonsín. As circunstâncias desse retrocesso geraram um ambiente de instabilidade política, associado à instabilidade econômica. Os grupos da sociedade civil organizada que atuavam nas lutas de Direito à Memória, à Verdade e à Justiça iniciam uma manifestação de peso contra tais medidas gerando um ambiente de caos. Isso fortalecia os militares para que cada vez mais se insurgisse em desfavor do governo.

O primeiro colapso do governo com os militares acontece por meio do movimento Carapintada¹¹⁹. O movimento nasce da negativa do major Ernesto Barreiro a não se apresentar à Justiça Federal de Córdoba, após uma convocação. Preso por mando do juiz, Barreiro fez com que um grupo de 150 militares, entre altas e baixas patentes se manifestassem contra os julgamentos. O movimento ganha força quando tropas comandadas pelo tenente-coronel Aldo Rico¹²⁰ se junta aos manifestantes. Além do fim dos julgamentos, os Carapintadas também exigiam a demissão do chefe do Exército, alegando excesso de subordinação desse ao governo civil.

O movimento, essencialmente composto por militares nacionalistas e de ultra direita, tinha como foco desestabilizar as ações do governo no que concerne ao Direito de Justiça. Ou seja, não havia o desejo de retorno ao poder ou o fim das reformas institucionais democráticas, mas sim, pleiteavam o retorno de seus direitos, sobretudo os que se referem ao “direito” de não serem julgados.

A sociedade argentina via-se mais uma vez imersa no paradoxo das forças militares e a tentativa da manutenção da estabilidade nas mãos de um governo civil. É, portanto, cabível pontuar que nem todos os militares participaram do movimento,

¹¹⁹ O nome do movimento justifica-se porque os manifestantes foram às ruas com os rostos pintados como pintavam nos treinamentos militares

¹²⁰ Tenente-coronel aposentado argentino e político, famoso por seu papel nos episódios de 1987 e 1988 onde setores das Forças Armadas, conhecidos como Carapintadas, se revoltaram para protestar contra as políticas do presidente Raúl Alfonsín.

mas a parte da caserna que não atuou nos Carapintadas não intercedeu no movimento em favor do governo civil. Assim, numa negociação entre o então ministro da Defesa, Raul Borrás, a situação foi acalmada com a edição da Lei 23.521, a Obediência Devida¹²¹, já tratada acima. Ainda descontentes com as políticas de Alfonsín, os Carapintadas promovem nova manifestação reivindicando o cumprimento de outras promessas do presidente que iam além do fim dos julgamentos. Desta vez cobravam a implementação do fim a política antimilitarista.

Em meio a esta crise, vários líderes sindicais e grupos sociais vão às ruas para protestar contra os militares e em favor na manutenção do Estado de Direito. Soma-se a isso o fracasso de Alfonsín na ordenação da tropa convocada por ele mesmo para conter os próprios militares. Havia um caos social instaurado na Argentina, e as políticas criadas pelo presidente para conter não lograram êxito.

O grande reflexo político deste momento foram as eleições para o Congresso, na qual o partido de Alfonsín a UCR perdeu não somente para o Legislativo como para os governos estaduais. As dificuldades do primeiro governo civil pós ditadura só aumentam, uma vez que já não havia uma base aliada que pudesse aprovar os projetos políticos que buscassem uma estabilidade política e econômica.

De acordo com Nascimento (2015) as crises militares no governo Alfonsín eram frutos de uma Justiça Transicional punitiva e não restaurativa, uma vez que a transição punitiva não garante a restituição de uma ordem política. Sendo, segundo Teitel (2000), passível de uma divisão social.

A contraposição penal entre sociedade civil e governo versus militares gerou profunda comoção em ambos os lados, fazendo com que houvesse espaço propício para que grupos das Forças Armadas, acuados pelas novas políticas governamentais, ameaçassem a estabilidade democrática do país. A promulgação das leis da Obediência Devida e do Ponto Final buscaram servir como mecanismos que barravam a continuidade da justiça punitiva, mas não lograram sucesso a longo prazo por não representarem ações de reconstituição (NASCIMENTO, 2015, p.36)

Além deste comprometimento à democracia, o recrudescimento econômico era alarmante. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao término de seu mandato a inflação estava na casa dos 4.923,5%, provocadas pelos planos de

¹²¹ Existe uma postura de que o presidente Alfonsín já havia negociado a promulgação da Obediência Devida desde o início de seu mandato, quando afirmou que os processos de julgamento usados como promessa de campanha, seriam feitos mediante a lógica penal da obediência devida, na qual penas de militares com patente abaixo de coronel seriam diminuídas ou desconsideradas (RESDAL, 2015).

contenção econômica, dentre eles a emissão de moeda e a flexibilização das normas de congelamento. O resultado foi a situação de pobreza e miserabilidade que atingiu boa parte da população do país.

A Argentina estava então imersa numa grande problemática, uma Justiça de Transição contida frente aos avanços iniciais, uma economia em colapso e uma sociedade instável, inclusive nos indicadores de violência consequentes dos altos níveis de desemprego. Como sistematicamente acontecia na história do país, os militares foram convocados para garantir a segurança e o primeiro governo civil, que tanto havia avançado no processo de transição, fica refém da força da caserna para uma organização social.

[...] mesmo que em um momento inicial houvesse capacidade política para promover a transição, não só deslocando os militares do poder como também punindo-os, em pouco tempo o contexto político não se manteve. A ruptura por se não conseguiu extirpar as Forças Armadas da política. (NASCIMENTO, 2015 p.37)

Findava-se, então, antes do tempo o primeiro governo civil pós ditadura. Um governo que nasce cheio de promessas de redemocratização, de avanços no processo de Justiça de Transição mas que entra em esgotamento pelas inúmeras crises que permearam a gestão. As fragilidades institucionais e conjunturais do país ficavam ainda mais evidente quando a UCR era o único partido naquele momento que defendia a que os militares continuassem sendo julgados pelos crimes de lesa-humanidade, havendo um ruptura entre os próprios partidos de oposição à ditadura. Alfonsín renuncia sete meses antes do tempo do mandato.¹²²

Faz-se necessário colocar que mesmo em meio a perda de credibilidade enfrentada pelos militares nos últimos momentos da ditadura, sobretudo pelo contexto econômico e a derrota nas Malvinas, a transição ainda era muito frágil no governo civil. E apesar dos avanços rumo à redemocratização, esses primeiros passos recrudesceram rapidamente a fim de garantir o mínimo de estabilidade na governabilidade de Alfonsín. As Forças Armadas deixaram evidentes sua força política, quando garantiram uma certa pacificidade nos dois últimos anos desse governo.

A segunda eleição pós ditadura concede a vitória ao peronista Carlos Menem, do partido justicialista. Vitorioso nas urnas, assume a cadeira presidencial com uma

¹²² Fato que vai se repetir com Fernando de la Rúa e Adolfo Rodrigues Saá

antecipação por conta da renúncia de Alfonsín. A instabilidade institucional é o principal contexto político sob o qual se inicia o novo governo.

Antecipando-se a esta realidade política, o peronista usa como principal mote de sua campanha o apoio aos militares. Para o candidato, as Forças Armadas eram um grupo fundamental na conjuntura política da Argentina, pois, eram capazes de promover a pacificação nacional tão urgente naquele momento de transição. Ou seja, o apoio à caserna era a garantia a manutenção das instituições democráticas.

Do ponto de vista econômico, Menem se apoiou num discurso típico dos caudilhos, que agregava um populismo conservador para atrair os votos dos grupos mais prejudicados economicamente. Criou um mote de reduzir a inflação, modificar a estrutura produtiva argentina a fim de que mais fábricas pudessem entrar no mercado para gerar mais empregos e baratear os preços dos produtos, além de prometer um aumento salarial. O peronista se apoia num discurso necessário para naquele momento conquistar os votos de uma população que estava pobre e com poucas perspectivas na economia.

Alicerçados nas promessas de campanha e na primeira preleção do peronista como Chefe de Estado e de Governo, que abordava ideias de pacificação, amor, patriotismo e união; os militares não se pouparam em pleitear os indultos junto ao Executivo. Sem uma política pública definida acerca da Justiça Transicional e sob ideal de uma política reconciliadora com as Forças Armadas, a sociedade civil organizada e alguns atores institucionais, sobretudo do Judiciário promoveram algumas ações para que os julgamentos fossem retomados.

É fato que essa postura do Judiciário só foi possível, porque como já colocado anteriormente, este poder manteve uma certa independência ao longo da ditadura civil-militar, bem como, pela próprio direcionamento do país ao abraçar o Direito Público Internacional e passar a ser membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o que aumentava a liberdade do Judiciário e ratificava ainda mais sua independência frente aos demais poderes.

Outras medidas exitosas na transição argentina referem-se ao direito à justiça e ao próprio Judiciário, que acabaram tornando-se referência para o restante da América Latina, notadamente, no que tange às suas decisões progressistas, com firmes fundamentos na jurisprudência do Direito Internacional, bem como no que se refere às iniciativas e políticas internas do Judiciário, que mesmo não se rendendo integralmente aos anseios da ditadura platina, veio a público recentemente reconhecer da sua desídia para com a instalação e a perpetuação do período autoritário na Argentina. (CHEHAB; LOPES S/A, p. 13)

Após dois meses de sua posse, em setembro de 1989, Menem começa os processos de indultos como anunciados em sua campanha. A primeira medida oficial foi o decreto 1.002/89 que perdoou além dos militares acusados, alguns já condenados. Como um ação para arrefecer os ânimos dos civis e evitar maiores polarizações políticas, Menem também promoveu o decreto 1.003/89 beneficiando com indultos 64 membros de organizações de guerrilha.

A defesa do peronista para tais decretos estava sustentada no ideal de reconciliação nacional, também utilizada por Alfonsín para a Ponto Final e Obediência Devida. “[...]que implicaba dejar atrás el pasado para poder encarar las medidas que le permitieran al país desplegar todas sus potencialidades en el futuro” (LVOVICH; BISQUERT, 2008, p.50).

Apesar dos indultos aos civis, a resistência entre os grupos da sociedade civil organizada e dos organismos ligados aos Direitos Humanos não silenciaram; e mais uma série de manifestos marcaram o primeiro ano de governo de Menem.

Um ponto fundamental a ser colocado é que se Alfonsín promoveu alguns indultos formalizando um retrocesso no processo transicional, esses estavam marcado por uma submissão do governo à caserna; o peronista, Carlos Menem, concedia os indultos a fim de legitimar seu governo junto às Forças Armadas e a sociedade, justificando assim porque os perdões neste segundo governo civil beneficiaram não somente os militares.

Para atestar essa colocação, com base em Donadio (2014) o Ministro da Defesa de Menem, Horácio Jaunarena, asseverou que Alfonsín ofertou a Menem alguns indultos específicos que iriam beneficiar apenas um pequeno grupo de militares, entretanto, o peronista não aceitou tal proposta. Tal situação mais uma vez dividia os grupos sociais e políticos na Argentina.

O descontrole social marcado pela onda de violência frente aos péssimos indicadores econômicos faziam com que Menem e sua equipe de governo cada vez mais pressionasse o legislativo para ampliar e acelerar os processos de indultos a fim assegurar que os militares conteriam tal situação. Por outro lado a caserna faziam exigências, alegando que a insegurança social e as manifestações sociais dos grupos ligados aos Direitos Humanos ofereciam o risco de mais uma “subversão marxista”.

Para conter o desgaste econômico, foi iniciada uma reestruturação interna

socioeconômica para a implementação do Plano Brady¹²³ e em seguida o ministro Domingo Cavallo cria o Plano de Convertibilidade, por meio da Lei de nº 23.928, que pareava o peso ao dólar. O objetivo era reduzir os altos índices inflacionários, mas a médio prazo os índices de pobreza quase dobraram no país.

Orientado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelos bancos credores, Cavallo acelera a privatização fortalecendo o poder econômico desses bancos. A grande questão, que resultará num projeto econômico desastroso, são as subavaliações das estatais que beneficiam o capital estrangeiro. E o federalismo fiscal argentino, que ficou intocado e foi responsável por uma elevadíssima dívida interna.

De acordo com Quintar; Argumedo (2000)

Ao fortalecer esses setores e uma minoria privilegiada em detrimento do resto da sociedade, aprofundou-se o desenvolvimento fortemente polarizado que caracteriza grande parte das economias latino-americanas. E a liquidação do aparato estatal completou a tarefa iniciada pelo ministro de economia da ditadura militar, Martinez de Hoz.

Com a abertura total da economia, as pequenas e médias empresas, bem como, as economias regionais perdem a capacidade de concorrer com o capital externo as empresas nacionais entram em franco declínio. Soma-se a isso a altas taxas financeiras, os preços elevados dos serviços privatizados, a saber: energia, combustível entre outros e a desvalorização do dólar¹²⁴.

O resultado foi uma grande quebra nas pequenas e médias empresas, nas mais diversas áreas da economia e o fracasso total do Plano de Convertibilidade. Assim, a elevação nos preços dos produtos e serviços e salários estagnados, além do aumento do número de desempregados, devido as empresas fechadas consequente da falta de políticas econômicas.

É fato, que não se pode olvidar que tais indicadores socioeconômicos e a instabilidade econômica devem ser tratadas como um variável responsável pela instabilidade política argentina e, portanto, afetaram diretamente o processo transicional. Alia-se a isso, o distanciamento dos militares nacionalistas que compunham os Carapintadas do presidente Carlos Menem.

Essa ruptura surge do descontentamento com a política econômica do

¹²³Foi extremamente importante para a superação da crise de endividamento e crédito dos anos 80 e início de 90

¹²⁴ Uma das prerrogativas elementares para que a convertibilidade seja exitosa é a existência de uma economia competitiva, o que não era o caso da Argentina.

peronista, que cada vez mais se aproxima do ideais neoliberais e de uma alinhamento maior da Argentina com os Estados Unidos desconstruindo o ideal nacionalista.

A instabilidade política não cessa no governo Menem, e uma nova manifestação militar contra as políticas governistas acontecem em 1990. A fim de conter tal ação o governo contra-ataca com o Plano de Operações Virgem de Luján, que sem qualquer negociação, resultou em 21 mortos, 50 feridos e uma média de 300 detidos. Com o término da operação, o Chefe do Executivo avaliza o general Isidro Cáceres a exonerar os manifestantes do Exército, além de prendê-los. Esse processo de falta de diálogo político entre a caserna e o governo põe fim ao movimento Carapintada e o Executivo passa a impor suas vontades.

É cabível colocar que o governo de Carlos Menem foi marcado por uma série de ambiguidades políticas e econômicas. Se esse teve suas promessas de campanha construídas na ideias peronista de protecionismo nacional e assistencialismo, baseado no discurso de reorganizar o país frente aos caos econômico deixado por Alfonsín; Menem adotou políticas bastante neoliberais contrariando seu eleitorado.

O mesmo aconteceu com sua postura junto aos militares, uma campanha e um início de governo marcado por indultos e leis que minimizavam o Direito à Justiça no que tange aos crimes de lesa-humanidade praticados na ditadura. Isto porque com base em Friderichs (2017) “na Argentina os militares se mostraram dispostos a resistir ao controle civil, promovendo alguns levantes armados na tentativa de reverter seu desprestígio e sua situação de réus”.

Entretanto, Menem termina seu governo rompendo com a parte mais nacionalista da caserna, grupo mais forte dentro da estrutura militar ao longo do regime ditatorial. De acordo com Mazzei (2011) a força do governo civil de Carlos Menem pondo fim ao movimento Carapintada representa na prática a consolidação democrática. Este foi um marco no controle dos civis sobre os militares.

A partir deste controle civil a Argentina cumpre mais uma etapa de agregação democrática proposta por Mainwaring (2001), tratadas no primeiro capítulo deste trabalho. Com eleições livres, com direitos políticos que garantem os resultados eleitorais, as liberdades individuais asseguradas e com o controle civil sobre os militares; o país cumpre as etapas necessárias para se chegar à democracia.

Contudo, sob a teoria de O’Donell (2001) há uma outra dimensão que é passível de análise para conceituar uma democracia: os indicadores socioeconômicos do país. Esse institucionaliza como o maior entrave do país para a consolidação

democrática.

A Justiça de Transição volta a avançar no país na segunda metade do governo Menem, entre 1992 e 1994, quando as vítimas das ditaduras e suas famílias foram beneficiadas com leis de reparação e compensação. Essas passaram a reconhecer juridicamente os desaparecidos políticos, concedeu indenização aos que foram presos ilegalmente, aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos.

O cessar de julgamentos e a concessão de indultos nos dois primeiros anos, quando a Justiça de Transição ora regredia, ora estagnada, foi justificada pelo presidente como uma momento de restauração nacional ou como mecanismos restaurativos a fim de promover uma reorganização do processo transicional para que este fosse consolidado.

A compreensão da reestruturação do Estado pelo neoinstitucionalismo histórico-racional é que após sistemáticas de intervenções militares no histórico do país para manutenção da organização interna do Estado, Carlos Menem utilizou-se de uma estratégia racionalmente calculada para iniciar uma barganha com os militares. Se inicialmente ele atendeu a alguns pleitos e reivindicações das Forças Armadas, essas conduziram o governo num segundo momento exercer o controle sobre a caserna, argumentando que as negociações demandadas foram atendidas.

Retornando aos ideais de Tsebelis (1998) as escolhas feitas por Menem para o processo de Justiça Transicional tendem a ser compreendida na Ciência Política como subótimas. Isto porque ao fazer a concessão de indultos, o que num primeiro momento parecia fugir aos prerrogativas de transição, o peronista racionalmente e intencionalmente num médio espaço de tempo inverteu a situação e pôs fim as manifestações advindas da caserna.

O comportamento dos atores políticos, que fazem escolhas subótimas, só serão compreendidos dentro de toda uma rede de outros fatos que acontecem no mesmo cenário. Ou seja, a ação política não deve ser compreendida como um fato isolado para as escolhas subótimas. Logo, as concessões de Menem aos pleitos das Forças Armadas, sobretudo no que se refere aos julgamentos, num primeiro momento promovia um retrocesso na Justiça Transicional argentina, que mais tarde viria garantir o controle civil sobre os militares.

A maximização de benefício é algo bem mais amplo que o resultado da ação isolada. Havia uma necessidade de conter anseios da caserna, bem como atender a demanda de uma população que exigia a Justiça de Transição, mas estava imersa

numa grande crise econômica.

O Executivo, então, encontrou por meio dos indultos um caminho para garantir a segurança da população, já que não havia criado uma política econômica que oferecesse os resultados esperados pela população. Assim, de acordo com Tsebelis (1998) a maximização de resultados e realização dos objetivos ligados aos agentes não é a única explicação para as escolhas subótimas.

[...] os indultos foram usados como instrumentos de barganha para que o controle civil fosse restaurado. Há de se ressaltar, contudo, que os indultos não representaram um ponto final nos mecanismos de justiça de transição, mas sim um ponto de inflexão. As políticas de reconciliação nacional prometida por Menem chegavam ao campo da reparação e da justiça restaurativa, adequando-se contextualmente ao período. (NASCIMENTO, 2015, p.40)

A superação das questões envolvendo os militares inclusive da Ponto Final e Obediência Devida, fez com que a sociedade civil voltasse a ter novas conquistas no processo de transição. Dentre elas, as Avós da Praça de Maio que impediram a prescrição dos crimes de sequestro dos bebês e crianças dos presos e desaparecidos políticos.

Um dos pontos fortes neste momento transicional, é o reconhecimento e a autocrítica feita por parte das Forças Armadas ao terrorismo de Estado argentino. As circunstâncias fizeram que o ex-comandante, o General Balza reconhecesse publicamente esses sequestros e assumisse que fazia parte de uma plano estratégico na ditadura.

Sob esse contexto, no qual as questões com os militares estavam controladas e com o fim do movimento dos Carapintadas, o presidente peronista vai direcionar seu foco para às questões econômicas, que ainda frente a uma enorme crise, tinha sérios reflexos sociais que não foram arrefecidos. É justo neste momento que os partidos Socialista Popular, Socialista Democrático e o Partido Democrata Cristão se unem formando a Frente País Solidário (FREPASO).

Reeleito em 1995, o governo Carlos Menem chega ao segundo mandato com o aumento nos indicadores de pobreza e de desemprego, além de elevar a dívida externa. Em meio aos caos econômico a oposição composta pelos partidos Frepaso em conjunto com a União Cívica Radical formam uma grande grupo de coalização e fundam em 1997 a *Alianza para el Justicia, el Trabajo y la Educacion*. As ações desta aliança levaram o judiciário argentino a vetar a possibilidade de um novo pleito

eleitoral com a presença de Menem.

Após dez anos do peronista no poder a economia enfrentava um dos piores momentos do país. Em 1991, a dívida era de US\$ 57 bilhões. Em 2000, já estava em US\$ 150 bilhões. Saltou do equivalente a 28,4% do PIB para 52,1% do PIB. Ao mesmo tempo que as exportações estavam bastante deficitária e a Argentina dependia cada vez mais das importações para o consumo e para o setor secundário, resultando num déficit da balança comercial e nos pagamentos. Em decorrência, um grande endividamento com uma necessidade cada vez maior de ajustes e de créditos externos, aumentando a dívida em proporções gigantescas.

Em meio a esse caos econômico, o governo de Menem foi marcado por uma série de escândalos de corrupção, além de uma desgaste social permeado por mobilizações, que lutavam por uma maior transparência nas instituições e uma melhora no sério problema de desigualdade.

Este contexto culminou no retorno de um presidente da União Cívica Radical (UCV), Fernando de La Rúa e como seu vice Carlos Alvarez, da Frente do País Solidário (FREPASO), partido que obteve maioria na eleição para o legislativo em Buenos Aires. A campanha que saiu vitoriosa criou o mote Aliança para a Educação, o Trabalho e a Justiça.

O governo de Fernando De La Rúa não foi diferente do ponto de vista econômico. Herdou do governo anterior um enorme déficit fiscal juntamente com uma dívida externa, conduzindo automaticamente os governistas aos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) a fim de constituir novos empréstimos.

O Corralito lançado em 2001 agravou ainda mais a situação argentina. Criado como uma Medida Econômica pelo ministro Domingo Cavallo, o Corralito visava manter funcionando o sistema financeiro do país, que estava na eminência de uma quebra, interrompendo as retiradas de depósitos das contas correntes.

A sociedade que já estava cansada dos inúmeros problemas econômicos, não ficou silente. E novos protestos aconteceram com saldo de 30 mortes. Tal instabilidade política, social e econômica conduz De La Rúa à sua renúncia. A Argentina teve um governo provisório, com Eduardo Duhalde a frente, por quase dois anos. A gestão de Fernando De La Rúa teve poucos movimentos no processo transicional.

Em 2003, nas eleições presidenciais, o Peronista Néstor Kirchner (Partido Justicialista) sai vitorioso. Novos avanços passam a vislumbrar o cenário argentino,

tanto na economia quanto na Justiça Transicional. Após dois anos, a dívida externa volta a ser paga ao FMI, resultando no crescimento dos indicadores econômicos.¹²⁵ Na prática, a economia ainda estava sofrível mas já começava a dar alguns sinais de recuperação depois de anos de retrocesso.

No processo de transição, o peronista monta uma base governista com agentes atuantes dos Direitos Humanos, sobretudo dos que compunham os organismos internacionais. Em seguida, retoma os julgamentos penal dos militares.

Com os processos em andamento, a Ponto Final e Obediência Devida são anuladas em 2003 e tratadas como inconstitucionais em 2005, ponto já apresentado anteriormente. Essa decisão retoma o processo de Direito à Memória, à Verdade e à Justiça necessários à Justiça de Transição. Três ex-presidentes militares são julgados e condenados Rafael Videla, Leopoldo Galtieri e Reynaldo Bignone. Assim, a Justiça Transicional retributiva volta a acontecer na Argentina.

Em concomitância, a justiça restaurativa também é retomada, focando no processo de reconhecimento do Estado por parte dos crimes cometidos no período ditatorial e de reconciliação com os argentinos, promovendo à memória e à verdade acerca do terrorismo de Estado.

Nestór Kirchner oficializa em 2004 o pedido de perdão aos familiares e às vítimas dos crimes de Estado, reconhecendo, inclusive a denominação de Terrorismo de Estado. Numa ação política que evidencia o Direito à Memória tão necessário a Justiça Transicional restaurativa, o peronista transforma a antiga Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) num espaço de memória e Direitos Humanos. A ESMA foi um dos maiores centros de tortura urbano de Buenos Aires, o local também serviu como centro de execução e sequestro dos bebês das presas políticas.

Em 2007, Cristina Kirchner, da Unidade Cristã (UC) assume a presidência da Argentina. Até o fim de seu governo uma média de mil integrantes das Forças Armadas foram acusados no processo de Justiça Transicional graças as mudanças, revogações e anulações das leis penais no país e abertura aos tribunais internacionais em promover ações contra os crimes de lesa-humanidade.

Outra medida decisiva elaborada pela presidente foi o apoio e o financiamento

¹²⁵ Entre 2002 e 2008 houve um forte crescimento da economia mundial, consequência do crescimento econômico asiático, especialmente o chinês. Esse movimento permitiu ao governo argentino empurrar o problema da economia argentina

do Executivo aos testes de DNA para o reconhecimento dos à época bebês, agora jovens e adultos, sequestrados pelos agentes estatais na ditadura militar.

Todas essas medidas dos direitos humanos – dos desaparecidos, dos presos políticos, das culpabilidades, dos atos cometidos na ditadura, que foram muito fortes – têm preocupação muito grande com a dívida ideológica da repressão (PFEIFER, 2015)

A centralidade da Justiça de Transição voltou a pauta no governo de Nestór Kirchner e Cristina Kirchner, o que juntos somam 12 anos de gestão. Políticas de memória e justiça para os crimes de terrorismo de Estado e a inserção dos Direitos Humanos fortalecem ainda mais o controle civil sobre os militares e conseqüentemente a consolidação democrática.

5.3 COMISSÃO NACIONAL SOBRE O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS (CONADEP)

No processo transicional argentino a Comissão Nacional Sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) foi um dos primeiros instrumentos a ser criado no governo civil de Raul Alfonsín. Ainda em 1983, a Comissão foi instaurada. Como um instrumento restaurativo, não havia a intenção de punibilidade por meio deste relatório, a ideia era promover uma reconciliação utilizando o Direito à Memória e à Verdade.

La Comisión sobre La Desaparición de Personas fue creada por decisión del presidente de la República, Dr Raul Alfonsín, el 15 de diciembre de 1983. Sus principales objetivos consistían en contribuir al esclarecimiento de los dolorosos hechos producidos en el país como consecuencia de la acción repressiva desatada por el régimen militar instaurado en 1976, recibir las denuncias correspondientes sobre desapariciones y secuestros de personas ocurridos en ese periodo, y producir un informe acerca de su trabajo. La Comisión eligió como presidente al escritor Ernesto Sábato, y estuvo integrada por Magdalena Ruiz Guiñazu, Ricardo Colombres, René Favaloro (después renunciante), Hilário Fernandez Long, Carlos T. Gattinoni, Gregório Klimovsky, Marshall T. Meyer, Jaime F. de Nevares y Eduardo Rabossi, y los diputados nacionales Santiago M López, Hugo D. Piucill y Horacio H. Huarte. Los secretarios de la Comisión fueron Graciela Fernandez Meijide, Daniel Salvador, Raul Aragon, Alberto Mansur y Leopoldo Silgueira. La Comisión entregó su informe al Presidente de la República el 20 de setiembre de 1984 y dio por cumplida su misión. Este libro incluye en su integridad. (NUNCA MÁS, 10ª edición, 2016)

Composta por 13 membros civis, a Conadep teve uma duração de nove meses

e dedicou-se a analisar as graves e sistêmicas violações aos Direitos Humanos promovidas entre 1976 a 1983. Dentre as comissões dos países analisados neste trabalho, a Argentina foi a que teve um menor espaço temporal entre o término do regime militar e a implementação da comissão.

No relatório final, nominado de Nunca Más, foram comprovadamente registrados o alto grau de letalidade promovido pelas ações do Terrorismo de Estado. A sistematicidade dos atos praticados pelos agentes estatais por determinação do próprio Estado foram evidenciados nos trabalhos desta Comissão e publicizados no relatório final.

Num curto período de tempo, o levantamento de dados da CONADEP listou um total de 9.000 mortos e desaparecidos. Entretanto, não se pode olvidar que relatório é de 1984, ou seja, após a divulgação do Nunca Más estes números cresceram bastante. E mesmo que este quantitativo tenha triplicado até os dias atuais, é fato que a CONADEP foi um passo determinante para que esse levantamento fosse levado adiante mesmo após o relatório.

O Nunca Más está subdividido em seis capítulos. O primeiro que trata das ações repressivas; neste foram relatados os sequestros, as torturas, os Centros Clandestinos de Detenção (CCD), que totalizava 156 em todo país; a descrição dos Centros Clandestinos, a morte como arma política: o extermínio, os fuzilamentos em massa, outras técnicas de eliminação: incineração e imersão, denúncias de exumação clandestinas, de enterros clandestinos e de tumbas clandestinas e os desaparecimentos de cadáveres. Ainda neste capítulo o compromisso dos militares com a impunidade, os repressores e os esquemas repressivos, a presença de membros da igreja e a coordenação repressiva latino-americana. Há um compêndio de documentação com registro dos desaparecidos, atas de procedimento, falsificação de documentação, atas de bens retirados das residências das vítimas e a adulteração de documentações.

No segundo capítulo, direcionado às vítimas no qual consta o gráfico de desaparecidos por ocupação e sexo, as crianças desaparecidas e as grávidas, os relatos dos nascimentos em cativeiros, as famílias e avós dessas crianças e mulheres, as crianças com sequelas e a identificação dessas. Também estão neste capítulo os registros envolvendo adolescentes, a realidade dos secundaristas e as famílias como vítimas, as famílias desaparecidas, as detenções conjuntas, as pessoas com mais de 55 anos que permaneciam desaparecidas e os relatos de experiência de alguns

sobreviventes do Terrorismo de Estado. Inclui ainda a repressão e o não respeito aos inválidos, as respostas oficiais, o desaparecimento de jornalistas, os sindicalistas, as religiosas francesas e os trabalhadores do campo.

No capítulo três é descrita a atuação do poder Judiciário durante o período de desaparecimento forçado de pessoas, constando o relato do desaparecimento e os testemunhos, o *Habeas Corpus*, os presos à disposição do Executivo (inclui relatos de desaparecimento e testemunhos), o desaparecimento de advogados, o alinhamento das sedes dos organismos defensores de Direitos Humanos e a solidariedade internacional às vítimas da ditadura.

O quarto capítulo foca na criação da Comissão; o quinto, no respaldo doutrinário à repressão e o sexto nas recomendações. É justo neste sexto capítulo que reside as recomendações que a Conadep faz ao processo de Justiça Transicional argentino, incitando o caráter retributivo dessa transição.

Los hechos, por demás elocuentes, que han sido denunciados o testimoniados ante esta Comisión, nos llevan a recomendar algunas iniciativas ante los distintos poderes del Estado Nacional, con la finalidad de prevenir, reparar y finalmente evitar la repetición de conculcaciones a los derechos humanos en nuestro país. Por otra parte, estas recomendaciones tienden a que no se pierda de vista la necesidad de una profunda investigación judicial de los hechos que nos fueron denunciados. Por lo tanto recomendamos:

- a) Que el organismo que sustituya a esta Comisión acelere los trámites tendientes a remitir a la justicia la documentación recogida durante la investigación encomendada por el Poder Ejecutivo.
- b) Que el Poder Judicial se aboque adecuadamente a la agilización de los trámites investigativos y de comprobación de las denuncias recibidas por esta Comisión.
- c) Que se dicten las normas necesarias para que los hijos y/o familiares de personas desaparecidas durante la represión reciban asistencia económica; becas para estudio; asistencia social; puestos de trabajo. Asimismo, que se sancionen las medidas que se estimen convenientes y que concurren a paliar los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas.
- d) Sancionar normas que tiendan a:
 1. Declarar crimen de lesa humanidad la desaparición forzada de personas.
 2. Apoyar el reconocimiento y la adhesión a las organizaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos.
 3. Establecer la enseñanza obligatoria de la defensa y difusión de los Derechos Humanos en los organismos docentes del Estado, sean ellos civiles, militares o de seguridad.
 4. Fortalecimiento y adecuación plena de los medios con que deba contar la Justicia Civil para la investigación de oficio en relación a la violación de Derechos Humanos.
 5. Derogar toda la legislación represiva que se encuentre vigente. (NUNCA MÁS, 10ª edición, 2016)

Do ponto de vista jurídico, a divulgação dos crimes ocorridos ao longo da ditadura fez com que o Judiciário, auxiliado pelos organismos internacionais de

Direitos Humanos, atuasse de maneira punitiva. Na prática, a CONADEP forneceu os dados iniciais que o Judiciário argentino necessitava para iniciar uma política de punibilidade aos agentes de Estado.

É fato, que somente a publicidade desses relatos não seriam suficientes para que fosse instaurada uma transição retributiva, para isso grupos da sociedade civil organizada não somente contribuíram para o relatório, mas a partir dele iniciaram um processo de cobrança ao Estado para a implementação de Justiça de Transição mais efetiva. A saber, as Avós da Praça de Maio, a Liga Argentina dos Direitos do Homem, Familiares de Presos e Desaparecidos por Razões Políticas, o Movimento Ecumênico de Direitos Humanos.

A CONADEP ganha ainda mais força como mecanismo transicional frente à independência do Judiciário argentino que agiu incansavelmente e celeremente na coleta de provas e nas tramitações processuais penais e civis. Como já citado, a postura da justiça argentina ganha ainda mais poder na Justiça de Transição quando suas ações passam a ser respaldadas pelo Direito Público Internacional.

É primordial colocar que, apesar do curto espaço de duração da comissão, dos retrocessos ocorridos após a divulgação do Nunca Más e do tempo decorrido até os dias atuais, a CONADEP foi o mecanismo transicional que possibilitou a criação e o surgimento de outros mecanismos. Desde as revogações e promulgações de leis que promovessem a Justiça Transicional de maneira pontual, como as que possibilitaram as reformas institucionais. Ao CONADEP também se deve a força adquirida pelo Judiciário e a internacionalização das dimensões normativas e institucionais, sustentado pelas diretrizes dos Direitos Humanos.

É por meio desta comissão que a justiça restaurativa, mesmo que a passos curtos, consegue reestruturar a democracia Argentina garantindo o controle civil sobre os militares. E a justiça retributiva, mesmo em meio a hiatos temporais, siga atuando até os dias de hoje.

As consequências deste mecanismo inicial seguem promovendo o Direito à Memória e à Justiça, isto porque em outubro de 2018 havia 2.479 pessoas acusadas de delitos contra a humanidade, 977 já sentenciadas: 877 foram condenadas e 110 absolvidas. Dos condenados 24% já não têm mais o direito de apelar por ter esgotado as possibilidades das instâncias jurídicas.

Desse quantitativo, quatro juízes federais foram condenados à prisão perpétua, em setembro de 2017: Rolando Carrizo, Guillermo Max Petra Recabarren, Otilio

Romano¹²⁶ e Luis Miret por serem partícipes primários em crimes de lesa humanidade cometidos por outros 21 condenados.

Ainda em dezembro de 2018 dois ex-executivos da Ford, Pedro Muller e Hector Sibilla, foram condenados respectivamente a 10 e 12 anos de prisão por sequestro e tortura de trabalhadores durante a ditadura. O que significou um avanço da condenação de civis que atuaram junto ao governo militar.

Afora, os emblemáticos julgamentos, já citados anteriormente, como o Julgamento das Juntas em 1985, que condenou militares das três estruturas da Forças Armadas, os quais participaram das Juntas Militares que governaram a Argentina na ditadura civil-militar. A CONADEP é o maior ponto de inflexão da Justiça Transicional na Argentina, abrindo espaço para todos os demais mecanismos utilizados ao longo do processo.

¹²⁶ Romano foi condenado por 84 casos de sequestros, 38 torturas e 33 homicídios

6. BRASIL, CHILE E ARGENTINA: JUSTIÇAS TRANSICIONAIS RETRIBUTIVAS OU RESTAURATIVAS?

Este capítulo objetiva traçar o comparativo entre as Justiças de Transição estudadas ao longo deste trabalho. A análise será feita a partir das variáveis trabalhadas em cada país: Leis de Anistia, Legados Autoritários e Comissões Nacionais da Verdade.

Estruturada nessas variáveis será comparada o nível de controle das relações civis-militares: controla, não controla e controla parcialmente. Nesta análise será feita uma apreciação do que variou e importou na construção das Leis de Anistia e sua aplicabilidade; na manutenção dos Legados Autoritários pós governos civis-militares e da criação e funcionamento das Comissões da Verdade no Brasil, Chile e Argentina.

Com base nisso e sob cada uma dessas variáveis será classificada o tipo de Justiça Transicional: restaurativa ou retributiva, conduzindo assim a conclusão final deste trabalho.

6.1. AS LEIS DE ANISTIA

No Brasil a Lei 6.683/79 ou a Lei de Anistia foi criada e promulgada ainda sob os esteios da ditadura civil-militar¹²⁷. Acreditava-se que com este instrumento o país iniciaria uma “renegociação” legítima e legal rumo à transição depois de 15 anos de governo militar, mesmo que a referida norma estivesse sob a tutela da caserna.

Contudo, a Lei 6.683/79 teve um caráter muito mais duvidoso e questionável do que reconciliador no que diz respeito ao Direito à Memória, à Verdade e à Justiça. Isto porque a promoção de uma anistia ampla, geral e irrestrita colocava fim a possibilidade de responsabilizar os violadores dos crimes de Estado, acarretando

¹²⁷ Do mesmo jeito que aconteceu com Vargas. A história das anistias do país, desde a revolta dos farrapos em 1840 ainda é um capítulo aberto. O primeiro ato pró-anistia foi em 1975, O Movimento Feminino Pró-anistia, organizado por Thereza Zerbini (esposa de ex-general cassado em 64). O movimento depois se espalhou pelo Brasil via o apoio da Igreja Católica e a OAB. Do jeito que está parece que foi APENAS uma ação de governo. Não foi! Teve mão dupla, do lado do governo dos militares da Sorbone com apoio dos políticos soft da ARENA (exemplo Teotônio Vilela que depois foi para o MDB) e do outro lado pela sociedade civil. DEIXE ISTO BEM CLARO. A expressão “geral, ampla e irrestrita” até onde eu saiba saiu da OAB. O governo militar ganhou a fama depois, mas a ideia saiu do MDB. De Ulisses Guimarães a Lula todos defenderam a ideia. A proposta do governo foi parcial e restrita. O governo federal não queria dar anistia aos “terroristas”. Teve até greve de fome feito pelos presos políticos para que a anistia fosse “ampla, geral e irrestrita”. Só que ela não foi.

numa política de esquecimento.

Juridicamente a lei de Anistia anulava todas as possibilidades de condenação penal aos crimes políticos, por suas características de generalidade e amplitude incluía o perdão também aos agentes de Estado que promoveram os crimes de lesa-humanidade.

Logo, a lei criada no governo do General João Batista Figueiredo, que aparentemente marcava a abertura para o processo de redemocratização, na prática eliminava o Direito à Justiça, perdendo os crimes políticos, inclusive os cometidos pelo Estado.

O pleito da sociedade era bem dividido no que se refere à anistia. Os grupos mais esquerdistas desejava que houvesse uma anistia de reminiscência, possibilitando a reparação histórica pelos crimes de Estado. Já os grupos mais amenos pleiteavam a feitura de uma “ampla, geral e irrestrita. Por outro lado, o governo civil-militar, que já reconhecia a abertura política como fato, buscou anular política e juridicamente todas as possibilidades de condenação.

A atuação do presidente João Figueiredo foi determinante. O projeto que nascia no Executivo e fora levado à votação junto ao Congresso já surgia com sua aprovação garantida¹²⁸, isto porque o Senado era composto por senadores biônicos¹²⁹ e pela representação superior de cadeiras pertencentes à Arena, nas duas casas parlamentares.

A votação não aconteceu de maneira tão fácil, mesmo a Arena sendo mais numerosa e ciente do processo de abertura política, o Substitutivo foi derrotado por apenas cinco votos, e fazia-se urgente para os militares que a lei fosse aprovada com celeridade. Para isso o Executivo deixou bem claro que caso qualquer possibilidade de Emenda na lei fosse a votação, a abertura política seria retardada. Assim, foi rejeitada a proposta de Emenda de Djalma Marinho e a lei aprovada, sob o acordo de um não retrocesso.

¹²⁸ Na câmara o substitutivo rachou parte da Arena, venceu com apenas cinco votos de diferença. Quinze votaram dos arenistas com a oposição e oito estrategicamente no dia sumiram. Se votassem seriam 28 votos de diferença

¹²⁹ Os Senadores biônicos são os que não foram escolhidos de uma forma direta. No Brasil esses cargos surgem com o Pacote de Abril, criado por Ernesto Geisel. O referido Pacote é fruto do crescimento do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições de 1974 e 1976, deixando preocupado os militares. Esse estabeleceu o adiamento das eleições indiretas para governadores para 1982, aumentou o colégio eleitoral dos estados menores, onde a **ARENA** era predominante, estabeleceu a campanha surda-muda (poderia ser apresentada apenas uma foto $\frac{3}{4}$ e um resumo do currículo do candidato) e determinou que $\frac{1}{3}$ dos senadores seriam indicados pelo Presidente da República e eleitos pelo voto indireto.

A feitura da lei deve-se ao Ministro da Defesa, Petrônio Portela, também conhecido como “a estrela civil da ditadura”. A mesma foi chancelada pelo Congresso e pelo presidente, demarcando o início de uma transição pacífica, que assegurava em sua natureza a impossibilidade do Direito à Memória. A legitimidade democrática que era desejada nesta lei já fora eliminada desde a tramitação da norma com a clara interferência do Executivo na votação do Congresso.

Sob essa perspectiva, a Lei de Anistia não foi significativa ao processo de Justiça de Transição. Esta surge sob o controle dos militares que ainda governavam como instrumento de barganha para garantir a abertura política do país. Nestes moldes a Lei 6.683/79 abre caminho para uma Justiça de Transição restaurativa.

Mesmo depois a abertura democrática, a Lei de Anistia ainda foi fruto de muitas polêmicas quanto a sua legitimidade democrática. Além dos pedidos de revisão e de alteração feitos pelo PT e PSol, respectivamente, sem sucesso. A da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público Federal (MPF) e da Anistia Internacional, que em 2008, não tiveram êxito na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal.

Baseada no compromisso que o Brasil havia assumido em ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos, em submeter-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos e no artigo 2º da Constituição Federal, os crimes de lesa-humanidade deveriam ser imprescritíveis. Contudo, este não foi o entendimento da Suprema Corte brasileira, e a lei segue inalterada, baseada no Princípio da Irretroatividade.

No Chile a Lei de Anistia, que entrou em vigor a partir do Decreto 2191, numa situação bem peculiar frente aos países estudados, a referida norma entrou em vigor cinco anos após o regime ditatorial ter iniciado, quando a ditadura de Pinochet ainda se encontrava em pleno exercício, sem quaisquer sinal de declínio.

O Decreto-lei 2191, que anistiava os autores, cúmplices e acobertadores dos crimes de lesa-humanidade, e que fora promulgado de maneira tão precoce ratificou o peso da ditadura chilena. A lei, que nascerá em forma de decreto, era fruto de uma Junta militar comandada por Pinochet.

O fato que mais pesava para a precocidade da lei estava nas pressões internacionais que o Chile sofria por conta da alto grau de institucionalização de uma política repressiva. Some-se a isso, a visita da ONU a fim de investigar a morte de morte de Orlando Letelier, que colocava em xeque o auxílio dos Estados Unidos ao

Chile.

Por meio desse Decreto, que era politicamente estratégico, Pinochet colocava fim ao julgamento de civis em tribunais militares além promover indulto aos exilados que puderam retornar ao país. Desta maneira, o governo chileno, que institucionalizava cada vez mais sua força, abriu espaço para criação de uma nova constituição.

Contudo, o Decreto que promovia anistia, também proibia a entrada de qualquer pessoa resistente ao governo de Pinochet no Chile, reafirmando assim que a Lei de Anistia não conduzia o país ao processo de memória necessário numa transição, muito mesmo do reconhecimento aos seus crimes. O Decreto 2191 vinha sim possibilitar que o Chile tivesse uma melhor visibilidade frente ao cenário internacional, mas internamente atribuía mais força a Pinochet, facilitando sua manutenção no poder.

Tal Decreto permaneceu nas estruturas legais chilenas até o governo de Patricio Aylwin, comprometendo bastante o processo transicional sobretudo no que se refere no Direito à Memória e à Justiça. Porém a Suprema Corte do país encontrou lacunas no Decreto, bem como o próprio governo Aylwin, por meio da “Doutrina Aylwin” atuou no sentido de conceder poder aos tribunais para que as políticas de investigação e punição fossem realizadas. Tal Doutrina foi efetiva até a criação da Comissão Nacional da Verdade em 1992, a qual após sua atuação “suspendeu” a Lei de Anistia Chilena até o fim das investigações.

A Suprema Corte também ganhou mais força no esquecimento da Lei de Anistia após a prisão de Pinochet. Como já citado no capítulo referente ao Chile, o maior problema envolvendo a anulação da norma estava nos contornos legislativos. Com a forte atuação dos partidos e das coalizões políticas no país, o *Concertacion Democrática* não havia rompido completamente com a caserna, contudo apesar de dificultar, não comprometeu a ação do Judiciário.

Alguns fatores tiveram peso para que o Decreto 2191 fosse minado no governo civil: a presença dos juízes visitantes na Suprema Corte Chilena, sendo muitos deles ligados aos crimes de Direitos Humanos, o argumento de “guerra interna” utilizado por alguns advogados acerca de torturas e desaparecimentos e o descrédito da norma pelo próprio Judiciário, que a tratou como existente mais inútil.

Ao longo do processo de transição, a fim de minimizar ainda mais a força do Decreto 2191, o Chile ratificou o Estatuto da Corte Penal Internacional de Haia abrindo

espaço legal para que os juízes fizessem uso de suas diretrizes nos julgamentos dos crimes de Estado. Assim, 250 militares foram condenados.

O Decreto-lei 2191, depois de perder toda sua força, é revogado pela presidente Michelle Bachelet e deixa de fazer parte do arcabouço jurídico do país. Junto com a revogação, a medida retroativa retoma julgamentos dos que foram beneficiados pela lei.

Todo este movimento pelo qual passou o Decreto 2191 mostra que a Lei de Anistia no Chile num primeiro momento serviu como instrumento que atribuía mais força e poder ao regime pinochetista. Contudo, com a mudança de regime a Lei cai em desuso e a atuação do Judiciário em paralelo a outras políticas transicionais possibilitam o Direito à Justiça e à Verdade no processo transicional.

Não se pode esquecer aqui que a maior parte do Legislativo, a qual ainda de alguma forma estava ligada às Forças Armadas, não promoveu grandes avanços para que a revogação do Decreto acontecesse de maneira imediata. Somente 14 anos após a saída do ditador a lei finalmente deixa de existir. Acerca do Decreto em si, a sua criação comprometeu bastante a Justiça de Transição.

Porém, depois das transição de regimes e do parcial controle dos militares sobre os civis, sendo bem expressados na não atuação do Congresso em trabalhar na revogação da normativa, o Executivo e o Judiciário se afastaram das estruturas militares e atuaram fortemente para que a Justiça de Transição no Chile fosse promovida, mesmo com a permanência do Decreto na estrutura legal, viabilizando uma Justiça Transicional retributiva.

Não muito diferente do Brasil e do Chile, na Argentina após o reconhecimento de sua derrota, os militares antes de saírem das estruturas de poder editaram a Lei 22.924/83, conhecida como Lei de Pacificação Nacional. Com um único intento, a normativa promovia a autoanistia no país aos sequestradores, torturadores e homicidas. E com esta ação, iniciava-se efetivamente a transição entre regimes.

Após esta lei, a vitória de Raul Alfonsín efetiva o processo transicional. Num governo inicialmente marcado pelo distanciamento da caserna, que teve como um de suas primeiras ações revogar a Lei de Pacificação Nacional e em paralelo deu sinal verde para que o Judiciário julgasse as três primeiras Juntas Militares e em seguida as condenassem.

As ações de Alfonsín neste sentido significavam um enorme avanço à transição. A ruptura entre regimes parecia efetivamente estar consolidada. Esses

fatos davam um novo vigor às instituições argentinas, que vinham de dois períodos quase que consecutivos de ditadura. A Justiça de Transição já se iniciava garantindo o Direito à Justiça e à Verdade, oxigenando a sociedade para promover a cobranças de seus direitos, incluindo o Direito à Memória.

O Estado reconhece oficialmente o período de ditadura como “Terrorismo de Estado”, e assim prossegue anulando as leis criadas durante a ditadura civil-militar. Porém uma variável chave passa a comprometer a evolução do processo transicional com a edição da Lei de nº 23.492, conhecida como Lei Ponto Final; e da Lei de nº 23.521, chamada de Obediência Devida, já explicadas em capítulo anterior: a crise econômica na Argentina e uma crise interna nas Forças Armadas, que ganhou peso por meio do Movimento Carapintada.

Com os vergonhosos indicadores econômicos e boa parcela da população insatisfeita com tal realidade, a caserna ameaça um novo golpe. Temendo tal situação, a elite econômica e o alto empresariado do país pressionam o Congresso para a criação dessas leis. Na prática foi um retrocesso significativo aos avanços já conquistados. Somente em 1998 as leis são anuladas mediante a alta pressão social, a revogação entretanto só vem acontecer em 2003.

Uma questão chave a ser colocada aqui é que as Leis Ponto Final e Obediência Devida não eram leis de anistia. A Lei de Pacificação Nacional, que era a lei de anistia, fora revogada ainda no início do primeiro governo civil pós ditadura.

A promulgação das leis Ponto Final e Obediência Devida, que comprometia os avanços da Justiça Transicional, ganharam força política não no poder que as Forças Armadas tinham sobre o governo, mas na força que a sociedade tinha sobre o governo. A iminente ameaça de um novo golpe pela insatisfação da sociedade com a economia argentina e temendo por uma crise na instabilidade institucional do país, que já avançara em meses de governo civil resultaram neste retrocesso. Aqui evidencia-se que não havia o controle direto dos militares sobre o governo civil, mas o medo de uma nova ditadura garantia algumas flexibilizações exigidas pela caserna.

O que não varia entre as leis de anistia nos três países analisados é que todas foram promulgadas ainda sob os vértices do poder militar, promovendo anistias amplas, gerais e irrestritas, ou melhor definindo: autoanistias.

Já as diferenças e variações são maiores. No Brasil a Lei de Anistia nunca foi revista e permanece inalterada 40 anos depois de sua promulgação, impactando inclusive em outros mecanismos transicionais, não garantido o Direito à Justiça tão

necessário para uma consolidação democrática. Isto porque a anistia foi a criada mediante uma grande negociação para garantir a abertura democrática, acatada também por parte da oposição que disputavam as eleições pelo MDB. Logo, evidencia-se a força que os militares continuaram exercendo mesmo anos depois da instauração de um governo civil.

No Chile a principal diferença é que ainda sem a revogação da lei, o governo civil garantiu a independência dos três poderes promovendo a efetivação do Direito à Justiça. E que mesmo com o peso político das Forças Armadas junto à caserna, o Executivo avalizou a independência para que Judiciário pudesse agir com fins democráticos.

Na Argentina a revogação da lei também foi um grande avanço. E o grande entrave à Justiça de Transição não é a peso político que os militares exerciam sobre o governo civil, mas o temor da sociedade civil que este grupo retornasse ao poder comprometendo uma instabilidade institucional que parecia estar assegurada no governo civil. A garantia de amenizar os ânimos da caserna levou o Legislativo a tratar com prioridade e emergência a indulgência aos militares.

Importante colocar que dos três estudados aqui, as Leis de Anistia não comprometeram o caráter de uma Justiça Transicional retributiva nem no Chile e nem na Argentina. Isso acontece porque com a abertura democrática e o retorno a independência entre os poderes, asseguram tal modelo transicional.

No Brasil a permanência da lei até os dias atuais e seu impacto em outros instrumentos transicionais desenha a Justiça de Transição no Brasil como restaurativa, ainda que a mesma lei venha a ser um empecilho não somente para o Direito à Justiça, como já citado, mas também ao Direito à Verdade e à Memória. Essa definição é fruto de uma negociação entre civis e militares, que por meio deste acordo permaneciam exercendo força política nas estruturas de poder mesmo com a abertura política.

Assim, acerca das Leis de Anistia e a permanência ou não das mesmas na Justiça de Transição, no Brasil os militares exerceram o controle sobre os civis; já no Chile e Argentina houve um controle parcial.

6.2 OS LEGADOS AUTORITÁRIOS

No Brasil muitos Legados Autoritários foram mantidos mesmo pós abertura política. O ponto de partida a ser considerado é a construção da eleição indireta para o primeiro governo civil por meio do acordo de “Conciliação Nacional”. É importante ressaltar que tal acordo aceito de maneira uníssona, originando o Movimento Diretas Já, que objetivava o pleito das eleições diretas para presidência.

O movimento que mobilizou milhares de pessoas, entre maio de 1983 até 1984, por meio de comícios, passeatas e movimentos políticos organizados promovidos pelo partidos, representantes da sociedade civil e intelectuais. Contudo, as Diretas Já não obteve êxito e somente em 1989 houve a primeira eleição direta para o Executivo nacional.

Com o fracasso do Diretas Já, o acordo de “Conciliação Nacional” segue seu curso com uma grande negociação entre os líderes do Partido Social Democrata (PDS), formado por apoiadores do antigo governo militar e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Neste acordo Tancredo Neves (MDB) e José Sarney (PDS) respectivamente são eleitos, de maneira indireta, presidente e vice-presidente do Brasil. O acordo de “Conciliação Nacional” funcionou no processo transicional como uma combinação que conciliava no “novo” e o “velho” nas estruturas de poder, a fim de justificar que a manutenção de nomes ligados ao antigo regime, num país que caminhava rumo à consolidação democrática.

A política de acordos inicia a Aliança Democrática formada pelo PMDB e pelo PFL, antigo PDS. Somente dessa forma seria assegurado um civil no poder, e este foi o caminho apoiado pela sociedade para que enfim se pusesse fim ao governo militar. Isso significava mais do mesmo, porém respaldado institucionalmente por partidos políticos, que aparentemente oxigenavam o processo democrático.

A morte prematura de Tancredo antes da posse mais uma vez coloca a Justiça Transicional em xeque. Mais uma vez numa disputa interna acerca desse imbróglio parte dos agentes estratégicos como o Ministro do Exército escolhido por Tancredo, General Leônidas Pires defendiam que Sarney (MDB) assumisse a presidência, mesmo que não houvesse sido ainda empossado como vice. Divergindo dessa postura, membros da Aliança Democrática, como Fernando Henrique Cardoso,

defendiam que o presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães deveria assumir o poder. Mas as divergências desse como os militares fez com que o General Leônidas Pires “concedesse” a faixa presidencial a Sarney. A Nova República nasce sob a imposição militares e de agentes ligados a eles.

Ainda no processo transicional foram mantidos por dois anos normas e decretos vigentes na ditadura civil-militar, sendo formado o Congresso Nacional constituinte somente em 1988 para criação de uma nova constituição. A Constituição de 1988 demarcaria um novo arcabouço jurídico elaborado sob os vértices democráticos, no qual o tão desejado pleito de direitos sociais estavam contemplados. Contudo, para que tais garantias fossem possíveis mas uma negociação acontece entre militares e civis na construção da Carta Maior.

A Assembleia Constituinte, que teve duração de 20 meses, para elaboração do documento constitucional contou com a participação de parlamentares ligados ao antigo governo civil-militar, além da participação de oficiais superiores, que a convite para discutir o capítulo acerca dos militares, estiveram presentes no Congresso ao longo desses meses a fim de garantir que os interesses dos militares fossem mantidos na Constituição Cidadã. Logo, a ruptura necessária entre regimes para o processo transicional não fora efetivada.

Como já citado no capítulo referente ao Brasil, as comissões e subcomissões que atuaram na elaboração da constituição contou com a presença de parlamentares ligados ao antigo governo civil-militar, inclusive com senadores que estavam presentes na construção do AI-5.

A manutenção do controle do Exército sobre as Polícias Militares, do Serviço Nacional de Informação (SNI) e a criação do artigo 142 da CF, o qual atribui à Garantia da Lei e da Ordem às Forças Armadas. De maneira legal então os militares continuavam tendo prerrogativas de poder, mesmo numa estrutura democrática.

Aqui tem-se uma série de leis que mantém o peso da caserna sobre a Constituição Federal. A saber, os crimes políticos (que não têm uma definição objetiva) sujeitos à Lei de Segurança Nacional (LSN), a atribuição exclusiva ao Chefe do Executivo à promoção de generais, a competência da segurança presidencial aos militares pela Casa Militar e hoje pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI); a relação simbiótica entre Polícia Militar e Forças Armadas, na qual a primeira é responsável pela manutenção da ordem interna e a segunda, pela defesa da soberania, e mesmo com funções distintas a PM é tratada como um braço armado do

Exército. Sob esses esteios constitucionais, a atuação das Forças Armadas na segurança pública por meio da intervenção militar.

Fato que merece destaque é que todos os governos civis pós abertura democrática recorreram aos militares, num menor ou maior grau, em suas gestões. Tal fato foi abertamente legitimado pela população devido aos índices de credibilidade da população nas Forças Armadas, como estatística já apresentada anteriormente. Do processo transicional aos dias atuais esta aproximação pode ser justificada para que os presidentes civis melhorem seus indicadores de confiança e garantam sua governabilidade.

Acerca dos Legados Autoritários brasileiros há uma reiteração legítima e legal das relações civis-militares no Estado. Mesmo que governado por civis há 33 anos, os agentes políticos que tiveram aproximação ou ligação com o governo militar permaneceram nas estruturas de poder e contribuíram ativamente na criação da constituição cidadã e de novas diretrizes legislativas do processo transicional.

Formalmente o Brasil criou estruturas democráticas, as negociações entre os agentes civis e da caserna asseguraram uma transição tranquila, mas sem se desvencilhar completamente dos estertores militares. Assim, não houve uma ruptura completa tão necessária às democracias consolidadas¹³⁰.

No Chile os legados autoritários no início do processo de transição foram ratificados pela Constituição de 1980, que ganhará respaldo com o Decreto 2191. A fim de institucionalizar a força dos militares e sob as determinações da Lei de Segurança Nacional é criada a Constituição de 1980 ainda no Governo Pinochet.

A nova constituição atribuía de maneira legal a manutenção de força de Pinochet, quem já centralizava um excesso de poder e não tinha interesse em se desligar do mesmo. Então, num acordo entre membros do governo e o grupo de civis dotados de poder, surge uma nova ordem jurídica chilena, visando à democracia, mas que resguardava em seu bojo o poder legal ao presidente de decretar estado de emergência, estado de sítio, indicar autoridades militares com a Junta de Governo, destituir prefeitos, declarar guerra; além das medidas de censura e repressão e da restrição ao direito de reunião e à liberdade de informação

Ou seja, agora, de maneira legal e legítima, Pinochet ganha mais fôlego no poder, inclusive por incluir na Constituição normativas voltadas às questões sociais e aos Direitos

¹³⁰ Exceto no caso espanhol, no qual o ex-ditador Franco construiu o controle civil sobre os militares.

Humanos. Um grande diferencial da manutenção dos Legados Autoritários no Chile, por meio da Constituição foi a consulta popular, que permeou toda a feitura do documento. Como ponto crucial o presidente prorroga seu mandato por mais oito anos.

No processo transicional, o Chile fazia diferente dos países vizinhos, e mantém estruturas político-jurídicas autoritárias transparentes, mesmo após o início da Justiça de Transição. O país então constitucionalizava o autoritarismo no caminho de redemocratização por meio do que os militares chamavam à época, “Democracia Protegida”.

O que mudará então legalmente entre a “ditadura terrorista” e a “Democracia Protegida”? A participação dos partidos políticos num sistema semi-representativo (que mais adiante será fundamental para a formação das coalizões partidárias, as quais iriam efetivar o percurso da Justiça de Transição), a existência de eleições, o *habeas corpus* e a garantia à saúde e educação como promoção do Estado. Constituíam-se também neste desenho, um Executivo extremamente forte, um parlamento de composição mista e a tutela da ordem à caserna.

Mas a “Democracia Protegida” postulada pelos militares passa a ser ameaçada quando a economia chilena entra em declínio e uma ação repressiva, denominada de Operação Albânia fragilizavam o governo. Esses fatos conduzem ao Acordo Nacional para a Transição à Plena Democracia, elaborado por agentes do governo e da oposição, fundamental para dar seguimento ao processo de Justiça Transicional e em seguida o acordo de Bases de Sustentação para o Regime Democrático.

Apesar de não haver uma posição uníssona entre as coalizões partidárias que se formavam no Chile, elas foram essenciais à redemocratização e a perda de poderes de Pinochet. A insatisfação de parte da população, garantiu a formação de grandes coalizões que derrotam de maneira democrática o ditador chileno. Acerca dessas coalizões foi exaustivamente tratado em capítulo anterior. Destaca-se neste processo a *Concertacion* que trabalhou no sentido de assegurar que o ditador perdesse o plebiscito, através de um discurso moderado que agregou a maioria dos partidos chilenos.

A Nova Constituição, por meio das modificações das regras eleitorais, promoveu folego aos partidos para que se organizassem, associada à independência atribuída à Justiça Eleitoral. Assim, a “Democracia Protegida” pinochetista possibilitou mudar o rumo da transição chilena, e ação estratégica do *Concertacion* sedimentou tal mudança.

Contudo, apesar do respaldo constitucional para as mudanças eleitorais e conseqüentemente a força adquirida pelo *Concertacion*, as negociações promovidas por essa coalizão garantiram a saída de Pinochet. Para isso algumas flexibilizações frente à caserna e à população chilena, dentre elas, a manutenção de posturas econômicas e uma limitação do Estado às políticas sociais e trabalhistas.

Desta forma, as Reformas Constitucionais tiveram início depois do plebiscito, porém não podendo ser executadas de uma só vez. A primeira foi a revogação de um artigo que assegurava a “Democracia Protegida” ao Estado de Segurança Nacional. Em 1994 houve novas Reformas Constitucionais, sendo continuadas até 2005.

Numa peculiaridade dos Legados Autoritários chilenos é pertinente colocar que a Nova Constituição promovida ainda sob o governo de Pinochet é que abriu espaço para a transição chilena. É fato, que o general não contava que seria derrotado no plebiscito, e o instrumento garantiria legalmente sua manutenção no poder, foi na verdade o espaço encontrado para redemocratização do país.

Ressaltando que a negociação foi imprescindível à Justiça de Transição chilena. Apesar de ditador, Pinochet também foi tratado como estadista por parte da população do Chile, promoveu mudanças estruturais na economia, que apesar de ter enfrentado sérios problemas à época, não fora rechaçada em sua integralidade.

Logo, a manutenção de algumas políticas pinochetistas foram necessárias tanto para caserna, que não queria abrir mão por completo do poder; quanto para parte da população que não se distanciaria por completo do ditador.

Numa realidade bem distinta estava a Argentina. Isto porque no processo de formação do Estado as Forças Armadas exerceram papel fundamental. Ora atuando como mediador das demandas civis; em seguida, como formuladora de políticas públicas e nas diretrizes do Estado assumindo o governo.

Ou seja, a Argentina sempre teve os militares participando direta ou indiretamente das estruturas de poder. Até a perda da Guerra da Malvinas, quando a caserna termina “derrotada” enquanto estrutura de poder no Estado argentino. Contudo é fato que outras questões também minaram essa força, dentre elas as inúmeras crises econômicas que assolaram o governo militar e as atrocidades dos crimes promovidos pelo Estado na ditadura.

Porém, o maior comprometimento no processo transicional foram a instabilidade econômica do país e os conflitos sociais que permeavam o processo. Salvo pela independência do Judiciário que promovia um maior vigor ao Direito à

Justiça na transição.

Mas não se pode olvidar o peso do Executivo nos retrocessos enfrentados pela Argentina. Mesmo que os governos civis, iniciados por Alfonsín tenha sido construído sob pilares democráticos, inclusive na construção das normas, reformas institucionais e na abertura do Estado argentino ao Direito Internacional Público conduziu o início do processo de transição a um governo de transparência, sem a presença das Forças Armadas.

A exemplo, no primeiro governo civil, as três primeira Juntas Militares foram julgadas, com a condenação de seus membros. Um ponto que merece destaque é que tais julgamentos deveriam ter sido realizados pelo Conselho Supremo de Forças Armadas, a demora da ação deste tribunal, conduziu esses casos à Justiça Civil.

Além das Juntas, outros militares foram condenados por crimes de lesa-humanidade. A criação da Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), o fim da condenação de civis em Tribunais Militares, a mudança no Código da Justiça Militar, o direito *Habeas Corpus*, a revisão das penas aplicadas no governo ditatorial (inclusive concedendo liberdade a alguns presos), a reestruturação do Ministério da Defesa sob o comando de um civil, que controlava desde o orçamento às operações das Forças Armadas e as mudanças promovidas no Código Penal, que igualou os torturadores aos homicidas, incluindo os que atuaram como cúmplices; todas essas novas construções levaram a Argentina a romper com os legados autoritários.

Rumo à consolidação democrática, Alfonsín assinou o Pacto de San José da Costa Rica passando a ser signatário da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual passava a exercer poder político sobre o país para que atendesse as demandas jurídicas e políticas voltadas aos Direitos Humanos. A Argentina caminhava a passos largos no processo transicional, rumo a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Contudo, a inconformidade das Forças Armadas pressiona o governo Alfonsín a recuar em algumas decisões, e assim são promulgadas as Leis Ponto Final e Obediência Devida, já exaustivamente tratadas no capítulo da Argentina. Tais decisões, geraram uma inquietação social contra o presidente, fortalecendo os militares.

É pertinente pontuar que a insatisfação social não clamava pelo retorno dos militares e nem pleiteavam os retornos desses para conter quaisquer crises, nem

mesmo na economia, onde a Argentina enfrentava indicadores desoladores. Contudo, a caserna via nessa inquietação uma lacuna que lhes era bem favorável. Tanto que, percebendo a fragilidade do governo Alfonsín, os militares começam a promover atos de desobediência ao judiciário, eclodindo no movimento de insurreição dos militares, o Carapintada. Esse exigia não somente o fim dos julgamentos, mas mudanças estruturais internas na caserna que diminuíssem a subordinação aos civis.

Desta maneira, os avanços promovidos na Justiça de Transição no que concerne ao Direito à Justiça foram recuados. É cabível ressaltar que não havia desejo dos militares de retornar ao poder; mas sim de pôr fim aos julgamentos das políticas antimilitaristas.

Neste momento nem a sociedade encontrava-se satisfeita com as políticas de recrudescimento do Estado Democrático de Direito e nem o governo civil conseguia conter a insubordinações da caserna. As políticas punitivas tão necessárias à Justiça Transicional retributiva, garantidoras do Direito à Justiça colocaram em xeque a continuidade deste processo e conseqüentemente a estabilidade social do país. Soma-se a isso, a alarmante crise na economia que resultará num alto nível de desemprego e numa violência social latente.

Como consequência, o posicionamentos partidário do país, sobre o qual um único partido externou a posição favorável ao julgamento dos militares. A postura dos partidos estava diretamente ligada ao ideal de estabilidade política a fim de garantir a governabilidade.

Nesse contexto Carlos Menem assume o poder com um discurso que tratava as Forças Armadas como necessárias ao andamento da Justiça Transicional e a Reconciliação Nacional. Os militares não se pouparam em pleitear indultos, mas a independência do judiciário e a cobrança da sociedade civil trabalhava no sentido de voltar com os julgamentos.

Menem promoveu indultos a militares, inclusive a alguns já condenados, dando mais um passo para trás na transição Argentina. Como ato compensatório, também absolveu membros de organizações guerrilheiras. Na tentativa de conter os péssimos indicadores econômicos e reverter a instabilidade econômica e social, Menem pegou carona no Plano Brady, acelerou as privatizações, promoveu a abertura econômica comprometendo ainda mais o processo de transição na Argentina. Agregando-se a esses números na economia, o distanciamento dos militares nacionalistas e ultranacionalista do presidente Menem, conduzindo ao fim o Carapintada.

O fim do Carapintada efetivava o controle civil sobre os militares, que apesar de tantos retrocessos, promoveu a ruptura necessária à consolidação democrática. O estado argentino volta às leis de reparação, compensação e o reconhecimento de desaparecidos. Os indultos promovidos por Menem foram o caminho estratégico encontrado para que novas possibilidades, mais seguras e robustas, dessem cabo à Justiça de Transição; inclusive na aproximação com os organismos internacionais e na retomada paulatina dos julgamentos. Sob esse contexto, os militares reconhecem os crimes promovidos.

Apesar dos avanços no processo transicional, a economia Argentina vivenciava um momento caótico no governo Menem, além dos inúmeros escândalos de corrupção. O processo transicional ficou estagnado até a chegada de Nestor Kirchner ao poder.

A partir de então anulação e revogação da Ponto Final e Obediência Devida, a condenação de ex-presidentes militares, o reconhecimento da ditadura como “terrorismo de Estado”, uma maior aproximação com os organismos internacionais de Direitos Humanos e a retomada dos julgamentos com celeridade. O estado argentino efetivava então o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça fundamentais à Justiça de Transição.

As políticas de verdade também estiveram presentes no governo de Cristina Kirchner, sucessora de Nestor, dentre elas os testes de DNA financiados pelo Estado para reconhecer os bebês sequestrados na ditadura.

No processo comparativo encontrar as diferenças e similaridades nos legados autoritários evidencia muito o tipo de Justiça Transicional dos países. Um dos principais pontos tratados por Mainwaring e O'Donnell (2001) é que os governos civis pós ditadura promovam a ruptura das relações civis-militares, uma vez que responsabilidade das Forças Armadas, enquanto finalidade jurídica do Estado é a defesa da soberania, não cabendo em países democráticos a presença da caserna em suas estruturas de poder.

Na contramão desse ideal, no Brasil a linha dos militares que iniciam a Justiça de Transição promoviam mudanças no sentido de deixar de ser governo, mas sem deixar de exercer força das estruturas de poder. Assim pós a Lei de Anistia e quase ao final do governo Figueiredo muitos são os acordos firmados para tal permanência.

O primeiro foi Acordo de Conciliação Nacional que mantinha os agentes do regime civil-militar não somente dentro do acordo, mas também nas diretrizes do

mesmo; conduzindo a Aliança Democrática que nada mais era que a junção de um partido que nascia sob os vértices democráticos e outro que, mesmo apesar das mudanças na nomenclatura da legenda, trazia em seu corpo agentes políticos ligados à ditadura. Esse grande acordo levou José Sarney à Presidência da República, também por meio de outro acordo, que garantiu a faixa presidencial ao vice que não fora empossado neste cargo.

Na formação da Carta Constitucional democrática e cidadã os militares também marcaram presença de maneira contínua e perseverante, não somente no lobby para criações de leis que não minassem suas forças, mas também na presença nas comissões responsáveis pelos diversos artigos Carta Magna. Desta feita, foram mantidas leis que garantissem poder à caserna e mesmo após a promulgação do documento, ao longo dos 31 anos de Constituição Cidadã, outras normas vieram garantir que os militares continuassem dotados de força nas instituições democráticas.

Dois fatores são fundamentais para compreender a manutenção desses legados no Brasil: os agentes civis e militares que participaram do regime ditatorial e não queriam se desprender do poder, os civis que mantiveram e criação novas leis em benefício desta manutenção, legitimada pela própria sociedade que atribuía altos índices de credibilidade às Forças Armadas.

O que importou para este cenário; uma ditadura relativamente branda se comparada aos outros países, indicadores econômicos não muito sofríveis na gestão dos militares e agentes políticos civis e militares que compreenderam tal situação e não quiseram abrir mão do poder. Logo, a Justiça de Transição no Brasil encontrou mecanismos possíveis para construir um Estado democrático, ainda que mantenha certas estruturas que não asseguram o Estado Democrático de Direito.

O caso chileno no que se refere aos Legados Autoritários é um caso destoante. Isto porque a Constituição de 1980, criada por Pinochet para institucionalizar mais as forças militares, abriram o caminho para a consolidação democrática no país. A mesma constituição que concedia poder aos militares para zelar pela “democracia protegida”, promoveu mudanças que mudariam o rumo de Pinochet no poder.

As reformas eleitorais presentes na Constituição de 1980 possibilitaram a formação de partidos, originando assim a *Concertacion*. Responsável pelo discurso da mudança frente ao declínio da economia e dos crimes de Estado, a coalizão leva a derrota de Pinochet no plebiscito e às eleições diretas, com a vitória de Patricio Alwyn.

É fato que as Reformas Constitucionais foram paulatinas e muitas foram negociadas com os militares. Mas a inserção de organismos internacionais e a independência do Judiciário garantiu ao Chile, num médio prazo, a ruptura necessária das relações civis-militares.

Na Argentina, a Guerra das Malvinas foi determinante para tirar os militares no poder, que depois de muitos anos e de diferentes ditaduras exerceram peso político no país, saem sem credibilidade e sem força política. Este acontecimento abriu espaço para uma ruptura imediata com os Legados Autoritários após o início do primeiro governo civil.

Julgamento de ex-presidentes, criação de instrumentos e normas que assegurassem o Direito à Verdade e à Memória fizeram da Argentina um país vanguardista no fim a manutenção das relações civis-militares de maneira quase que imediata na mudança de regimes. Essa celeridade adquiria força não somente na derrota dos militares na guerra, mas na postura de um Judiciário independente e da entrada do país nos organismos internacionais de Direitos Humanos.

A Justiça de Transição só não contava com uma questão crucial para seu recrudescimento: as constantes crises econômicas e os conflitos sociais. Esses provocam retrocessos de um processo quase consolidado, inquietando os militares não satisfeitos a subordinação aos civis. O movimento *Carapintada* é determinante na transição Argentina. Ganhando força no cenário socioeconômico do país, os militares que compunham o movimento solicitam indultos e o fim dos julgamentos, levando a promulgação de duas leis extremamente comprometedoras ao Direito à Justiça.

Somente no segundo governo civil, também cheio de fragilidades no que diz respeito à economia e à contenção de crises sociais, a aproximação do governo com políticas econômicas liberais, ainda que fracassadas, desestabiliza os *Carapintada*, pondo fim ao movimento.

O retrocesso da Justiça de Transição na Argentina foi o único caminho viável para garantir o fim dos Legados Autoritários. Ainda que o processo tenha retroagido e sido retardado após o célere avanço; o país modificou suas normas construindo efetivamente uma relação de subordinação dos militares aos civis e garantindo que o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça fossem conquistados.

Com base nesta análise concernente aos Legados Autoritários na Justiça de Transição, no Brasil não houve controle dos civis sobre os militares; no Chile no início da transição havia um controle parcial até um término com o controle dos militares

sobre civis. Já a Argentina inicia sem os controle dos militares sobre os civis, depois há um retrocesso e os militares assumem parcialmente o controle até uma ruptura completa.

6.3 AS COMISSÕES DA VERDADE

As Comissões da Verdade têm como objetivo maior a reconciliação nacional por meio do Direito à Memória e à Verdade. Com caráter punitivo ou de perdão, esses instrumentos nascem com o propósito de evidenciar relações do Estado que permaneceram obscura nos períodos ditatoriais.

No Brasil o modelo a Lei de Anistia ampla, geral e irrestrita; e a manutenção de legados autoritários conduziu a Uma Comissão Nacional da Verdade (CNV) que pouco interferiu no Direito à Memória e à Verdade. Isto porque a ausência de um caráter jurídico deixou este instrumento vago quanto à sua finalidade.

O primeiro ponto a ser levantado para esse entendimento é maneira como foi criada a Comissão. Fruto de uma determinação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), a CNV tem seu processo embrionário em 2009, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos cobra do Brasil uma Justiça de Transição mais efetiva. O país como membro signatário do Pacto de São José da Costa Rica precisou viabilizar tal instrumento.

A propositura inicial enviada pelo Programa Nacional de Direitos Humanos -3 da ONU fora rechaçado, inclusive pelo Ministro da Defesa (órgão já discutido na capítulo referente ao Brasil), somente sendo aprovada após modificações em 2010. Enviada ao Congresso Nacional como PL, não houve celeridade em sua votação até a condenação da Corte Interamericana. Cheia de falhas e a não contento da sociedade, que cobrava uma maior transparência do Estado nas questões referentes à ditadura, o Projeto de Lei foi aprovado cheio de restrições à memória e concessões aos militares.

A Comissão da Verdade no Brasil foi criada cheia de peculiaridades, dentre elas o período de destinação às investigações que foram mais extensivo que a ditadura civil-militar, a publicização das oitivas ficar a critério da CNV, possibilitando sigilo nos casos de constrangimento ou por pedido do depoente. Numa relação de

dependência entre os três poderes, evidenciou-se a proteção do Judiciário junto a alguns torturadores, a exemplo do Coronel Brilhante Ustra que conseguiu um *habeas corpus* para ter o silêncio protegido.

Outro fator que merece ressalva é a ausência de caráter jurídico, que automaticamente constituía aparentemente uma composição restaurativa, sem ameaças às Forças Armadas. Também merece destacar que a mesma só foi criada 32 anos depois da Lei de Anistia, com uma periodicidade de dois anos. Ambas as situações comprometiam sua efetividade.

Pelas questões acima expostas e pontuadas no capítulo referente ao Brasil, a Comissão serviu muita mais para o Estado oficializar fatos já conhecidos e divulgados por meio de outros instrumentos autônomos. No relatório oficial ficou bastante evidente o peso da caserna na CNV. Apesar da responsabilização de agentes, não houve condenações; o reconhecimento que as violações aos Direitos Humanos eram provenientes do Executivo, correções dos registros de óbitos de algumas vítimas.

Contudo, também foram registradas as negativas de documentos solicitados ao Exército, à Marinha, à Aeronáutica e ao Ministério da Defesa; ofícios que ficaram sem resposta e a omissão de muitos documentos. Fundamenta-se então que a Comissão Nacional da Verdade não funcionou como um instrumento restaurativo e de reconciliação com a Verdade e a Memória.

Isto porque tanto em sua criação quanto em sua execução, a CNV encontrou nas brechas deixadas, pelas prerrogativas militares e pela relação civil-militar, as suas possibilidades de funcionamento. A Comissão Nacional da Verdade significou o último mecanismo da Justiça de Transição no Brasil, contudo foi bastante limitada pelos mecanismos precedentes aqui estudados, funcionando muito mais para legitimar os pleitos sociais e os dos organismos internacionais, que necessariamente garantir os direitos transicionais, fechando assim um ciclo que permanecia aberto há 32 anos.

O Chile vivenciou um processo diferente acerca das Comissões da Verdade. Ao longo da Justiça de Transição duas comissões foram criadas em momentos distintos, a primeira a Comissão da Verdade e Reconciliação, conhecida como relatório *Retting* e a segunda, a Comissão da Verdade sobre Prisão Política e Tortura, chamada de Comissão *Valech*.

A comissão responsável pelo relatório *Retting* é resultado de um Decreto Supremo do Executivo, ainda no início do governo Alwyn em 1990. Criada com um caráter de justiça e de memória a comissão tornou público muitos dos crimes e torturas

do governo Pinochet que estavam protegidos sob a Constituição de 1980. Contudo, três situações desejaram a desejar no *Retting*: a ausência de clareza na sua finalidade, sobretudo no que se refere à justiça, a anistia promovida pelo Decreto 2191, além de muitos dos agentes do Estado que promoveram ou foram mandatário dos crimes, como o próprio Pinochet, não foram citados e tinha prerrogativas políticas.

Porém não se pode minimizar a importância desta comissão na Justiça Transicional, mesmo que não tenha cumprido na integra tudo o que propôs, graças a este instrumento o ex-chefe da DINA foi condenado e como consequência do relatório foi criada uma política de reparação às vítimas e familiares.

Os avanços na Justiça Transicional do Chile levam ao fim da imunidade parlamentar de Pinochet, a proteção jurídica aos que delatarem torturadores e o distanciamento da caserna. Neste cenário em 2003 o presidente Ricardo Lagos decreta uma nova comissão, a Comissão *Valech*. Com finalidade definida, havia duas metas a investigação e a prisão dos agentes que mataram, torturaram, sequestraram e privaram pessoas de liberdade à época da ditadura.

Os números oficiais de vítimas cresceu vertiginosamente, julgamentos foram realizados, confissões de generais, julgamentos de Pinochet pela Operação Colombo, Caravana da Morte e Vila Grimaldi e a condenação e prisão de integrantes da DINA, inclusive com prisão perpetua.

O relatório final da *Valech* foi entregue em 2011 para promover efetivamente o Direito à Justiça, à Verdade e à Memória. Este instrumento abriu espaço para que o Judiciário chileno mantivesse atuante nas condenações.

A Argentina a Comissão Nacional dos Mortos e Desaparecidos (CONADEP) foi o primeiro e talvez mais importante instrumento da transição. Com a curta duração de nove meses e uma propositura unicamente restaurativa, o seu tempo de existência foi suficiente para trazer a verdade o alto grau de Terrorismo de Estado praticado no país.

O relatório final, Nunca Más, registra as atrocidades, os lugares, as falsificações, os sequestros e os pormenores de um Estado executor de um genocídio nunca vivenciado em ditaduras. Salienta-se que os números divulgados pelo Nunca Más, que teve pouco tempo para a coleta, foi mais que quadruplicado nos anos seguintes da Justiça de Transição.

Sem dúvida, o Nunca Mas possibilitou o surgimento de outros mecanismos transicionais, além de revogação de leis e promulgação de outras normativas. Tendo como função também inicialmente auxiliar o judiciário na coleta de provas e respalda-

lo, juntamente com os organismos internacionais para instaurar uma Justiça Transicional retributiva nos anos seguintes.

Assim, no que se refere ao tempo de instauração Chile e Argentina seguem caminhos muito similares, destoando do Brasil que levou três décadas para assegurar este Direito à Memória e a Verdade. Ao tempo de execução, a da Argentina teve um tempo mínimo, mas fomentou material suficiente para a efetivação da Justiça Transicional. Que se comparada ao Chile necessitou de duas comissões e o Brasil, com apenas uma de dois anos de duração, negligenciou em seus resultados não garantindo aquilo o que se propunha.

Fundamental pontuar que as conduções dadas as três variáveis expostas e comparadas neste capítulo houve entre elas uma relação direta e dependente das relações civis –militares, construídas nos processos de abertura política, que acarretaram em tais mecanismos transicionais.

Tabela1 : Categorias

Casos	Lei de Anistia	Legados	CNV	Resultado Geral (tipo de Justiça)
Brasil	Controla	Controla Parcialmente	Controla Parcialmente	Parcialmente Restaurativa
Argentina	Não Controla	Não Controla	Não Controla	Retributiva
Chile	Não Controla	Não Controla	Não Controla	Retributiva

O resultado final das Justiças Transicionais foi uma justiça parcialmente restaurativa no Brasil, uma vez que o Direito à Justiça não foi contemplado e o Direito à Memória e à Verdade foram bastante parciais; estruturado no controle que os militares exerceram sobre os civis para a não extinção dos legados e, por conseguinte, na execução da Comissão da Verdade.

O passado não ficou esclarecido por completo. O Estado permaneceu silente e omissivo e em muitas elucidações que deveriam apreciar a verdade, tão necessárias à restauração nacional. A saber, como colocado, o paradigmático caso da Justiça Transicional Restaurativa na África do Sul.

De acordo com Pinto (2007)

Na África do Sul, o Ato de Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional, promulgado para cobrir o período de 1º de março de 1960, o mês do Massacre de Shaperville, até 5 de dezembro de 1993, estabeleceu como meta produzir a unidade e a reconciliação promovendo a investigação e o

total esclarecimento das maciças violações aos direitos humanos cometidas no passado. Ele estava baseado no princípio de que reconciliação depende de perdão e que este pode ser alcançado somente se as violações aos direitos humanos forem esclarecidas. A revelação da verdade surge como o fundamento para a reconciliação.

Assim, o Brasil não é efetivo nem no tipo de Justiça de Transição que ele se propõe a fazer. Resultando numa transição com contornos restaurativos, mas incipiente e falho em seu resultado.

Na Argentina a restauração foi o caminho possível para retributiva. Com revogação da Lei de Anistia, as Reformas Constitucionais e uma Comissão da Verdade que trouxe à tona fatos de um passado autoritário e sanguinolento, o Estado cumpria a muito custo um processo restaurativo. Contudo, conseguiu ao longo dessa trajetória se reorganizar institucionalmente afastando a sombra dos militares, que perdurou por muitos processo ditatorias, e finalmente promover as punições. Categorizando a Justiça de Transição no país como Retributiva.

O Chile, que teve uma transição iniciada e construída pelos próprios militares, feita meio de acordos e negociações para manutenção – ainda que indireta - das forças militares, sobretudo do ex-ditador. A morte de Pinochet foi o ponto de convergência para que não somente os mecanismos restaurativos continuassem sendo praticados, mas para que as punições ganhassem força no país e o processo transicional fosse concluído sem o controle dos militares sobre os civis, resultando numa Justiça de Transição Retributiva.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fechamento deste trabalho vem responder ao problema: Qual a influência do controle militar sobre os civis na tipificação dos diferentes tipos de Justiça de Transição: restaurativa ou retributiva no Brasil, Chile Argentina e na concessão do Direito à Memória, à Verdade e à Vida por meio de seus mecanismos?

O mecanismo causal observado está alicerçado na Variável Dependente (VD) Justiça de Transição e na Variável Independente (VI) as relações civis-militares (controle/controlado parcial/não controle). A relação de causalidade entre a (VI) e a (VD) foi determinante para o resultado da Justiça de Transição, no tocante à construção e execução de cada um dos mecanismos utilizados e, conseqüentemente, a tipificação final do processo transicional.

É primordial relatar aqui que estes três mecanismos, apesar de serem independentes e terem sido promovidos em momentos distintos nas Justiças Transicionais, estão intrinsecamente ligados. O comprometimento de um deles impacta diretamente no demais. É com base nessas relações que se chega a uma tipificação final das Justiças Transicionais nos países em análise, justificando assim o porquê o método utilizado foi o *Process Tracing*.

No Brasil evidenciou-se a falta de controle dos civis sobre os militares ao longo de todo o processo. De uma Lei de Anistia que promove uma auto-anistia e que mesmo após 30 anos de sua promulgação não consegue uma revisão a fim de responsabilizar os responsáveis pelos crimes de ditadura.

Impactando assim diretamente na feitura da carta constitucional, na qual agentes das Forças Armadas e civis ligados à caserna participaram de toda tramitação, inclusive ocupando os espaços de poder, no intento de assegurar a manutenção de poder político aos militares. E por fim, uma Comissão Nacional da Verdade implementada 32 anos após o fim da ditadura para cumprir ou finalizar as etapas necessárias à Justiça de Transicional, mas não garantiu o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça de maneira plena e democrática.

Nesse processo de transição o peso político estava nas mãos dos agentes, tantos civis e militares, que desejavam o poder. Por este motivo, não houve uma ruptura completa. Os militares não desejavam mais ser governo, mas queriam força política ora para participar das decisões políticas, ora para garantir suas indulgências,

ora para ser poder. Os agentes civis que participaram ou não do governo militar seguiram o mesmo caminho; e os novos agentes políticos que surgiram para construir o processo de redemocratização necessitaram fazer concessões às tais arranjos institucionais para garantir espaço político. Nesta construção é ponto fulcral a credibilidade da sociedade para com as Forças Armadas.

Assim, a Justiça de Transição no Brasil é marcada por acordos e jogos políticos, que criam uma aparência de Estado Democrático de Direito, mas não rompem integralmente com os agentes do antigo regime. Condição essa tão necessária à consolidação democrática.

Evidenciou-se, então no Brasil, um controle parca dos militares sobre os civis nas três fontes de análise. Tal controle conduz à uma Justiça de Transição parca, que não pode ser considerada retributiva, uma vez que não houve a responsabilização pelos crimes de Estado e sem o Direito à Justiça; nem tampouco restaurativa, frente a negligência e omissão de informações necessárias ao Direito à Memória e à Verdade.

O Chile, como já colocado, é um caso destoante entre as Justiças de Transições estudadas aqui. O processo nasce de constituição criada pelo regime militar, a qual muda as regras eleitorais e que por meios dessas novas normativas, promove o surgimento de uma coalização de oposição ao presidente, conduzindo-o à derrota.

A derrota não fora estrategicamente calculada. O ditador apostou que as mudanças trazidas na Constituição de 1980 iriam mantê-lo mais tempo no poder. Acatando as determinações do plebiscito, ele sai do poder e o primeiro governo civil inicia uma Justiça Transicional ora com caráter restaurativo ora com caráter retributivo.

As negociações da *Concertacion* são determinantes e fundamentais ao longo do processo. Sensível aos pleitos populares, a economia do país e às exigências das Forças Armadas; a transição seguiu de maneira paulatina, mas contínua. Reformas Constitucionais asseguradas, duas Comissões da Verdade e um Judiciário independente com a presença dos órgãos internacionais de Direitos Humanos conduzem ao controle civil sobre os militares.

A morte de Pinochet também é paradigmática para o aumento na celeridade e do número de julgamentos, uma vez que o Estado mesmo sob os esteios democráticos resguardou a imunidade do ex-ditador entre outros agentes. Ao seu término a Justiça de Transição no Chile deve ser tipificada com retributiva,

assegurando o Direito de Memória, Verdade e Justiça.

Na Argentina a Justiça de Transição permite uma reconstrução da história do país, marcada por ditaduras e a presença constante dos militares no poder desde a sua descoberta. É fato que o caminho percorrido para tal foi bastante árido, com avanços e retrocessos constantes, sobretudo pelo cenário econômico do país que gerava uma instabilidade socioeconômica constante.

A crise econômica enfrentada pelos militares conduz os partidos políticos banidos a se organizarem, soma-se a isso a perda da Guerra das Malvinas, a grande derrocada dos militares, que em evidente descrédito criam a Lei de Pacificação Nacional. Com eleições asseguradas, o primeiro presidente civil inicia uma transição retributiva com investigações, julgamentos, prisões e com instrumentos como o CONADEP que garantissem o Direito à Memória e à Verdade.

Mas a instabilidade econômica e social levam os militares a se insurgirem com o movimento *Carapintada*. Como moeda de troca para garantir a governabilidade civil, os indultos à caserna passam a ser imprescindíveis e a Justiça de Transição perde por um período seu caráter retributivo. Não cessando contudo com os instrumentos restaurativos.

As questões econômicas mais uma vez determinam os rumos da política Argentina pondo fim ao *Carapintada* e conseqüentemente ao controle de militares sobre civis. A presença da Argentina nos organismos internacionais de Direitos Humanos, a independência do Judiciário frente ao Executivo e as fortes pressões populares, bastantes características ao país, retomaram o caráter retributivo com julgamentos e prisões. Sem contudo deixar de priorizar às questões restaurativas por meio de revogação de leis, criação de novas normativas e o reconhecimento do Terrorismo de Estado.

Desta forma, o Brasil se mantém indefinido quanto ao seu tipo de Justiça de Transição, isto porque houve um controle dos militares sobre a Lei de Anistia e um controle parcial da caserna sobre os Legados Autoritário e a Comissão Nacional da Verdade. Tais controles conduzem o Brasil a uma Justiça Parcial Restaurativa, porque o Direito à Memória e à Verdade foi construído com uma séria de restrições, sem que essa conciliação nacional entre o passado autoritário e o presente democrático fosse realizada de maneira efetiva.

O Chile finaliza a política de redemocratização com uma Justiça de Transição Restaurativa. Com o desuso da Lei de Anistia até sua revogação, as Reformas

Constitucionais que pausadamente minam os poderes da caserna, duas comissões da verdade que tornam públicas ações repressivas do governo Pinochet e a atuação independente do Judiciário, o processo transicional contempla todas as etapas necessárias para a consolidação dos Direitos de Memória, Verdade e Justiça.

A Argentina consolida sua democracia com sérios problemas econômicos, mas com os direitos transicionais assegurados por meio da revogação da lei de Anistia, com o fim dos Legados Autoritários e uma Comissão Nacional da Verdade que torna pública as verdades da ditadura, auxiliando o Judiciário nas punições. Construindo assim uma Justiça de Transição Retributiva.

Um dos entendimentos que se chega para tais controles, dentro dos casos estudados, a caracterização de uma ditadura “branda” no Brasil promoveu pouco desgaste das Forças Armadas junto à sociedade civil, possibilitando brechas e acordos políticos para que a elite autoritária saísse impune. Nos casos do Chile e Argentina, onde o peso do Estado ditador foi muito mais forte e, sobretudo, sanguinolento; o desgaste junto à sociedade foi bem maior exaurindo ao longo da transição o controle dos militares sobre os civis, e construindo mecanismos para a punibilidade.

Pontuo, entretanto, que o termo ditadura “branda” não deveria diminuir a reponsabilidade dos agentes sob seus atos, acreditando que a punição deve se fazer presente em todos os Estados, que num menor ou maior grau, institucionalizaram a tortura, a morte e o sequestro como políticas de Estado, promovendo crimes de lesa-humanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAÃO, 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.

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

BASUALDO, Eduardo M. **Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización**. [s.l.]: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, 1992.

BICKFORD, Louis. Transitional Justice *IN*: HORVITZ, Leslie Alan; CATHERWOOD, Christopher. **Macmillan encyclopedia of genocide and crimes against humanity**, Nova York: Facts on file, 3: 1045-1047. 2004

BISQUERT, Jaquelina; LVOVICH, Daniel. **La cambiante memoria de la dictadura: discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática**. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

BORAINÉ, Alexander L. Transitional Justice: a holistic interpretation. **Journal of International Affairs**, Nova York, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de Outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 124 p. (Série Legislação brasileira).

_____. Lei nº 6.683/79, de 28 de agosto de 1979. **Concede Anistia e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa, Brasília, DF, 28 de agosto de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm> Acesso em: 28 de agosto de 2013.

BRASIL; COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Comissão Nacional da Verdade: relatório**. 2014.

CALVEIRO, Pilar. **Poder e desaparecimento: os campos de concentração na Argentina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

CAVAROZZI, Marcelo; GARRETÓN, Manuel Antonio. **Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur**. Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Santiago de Chile, 1989.

CESARINE, Paola; HITE, Katherine. **Authoritarian Legacies and Democracy. Latin América and Southern Europe**. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2004.

CHEHAB, I. M.C.V. E LOPES, A. M. D'AVILA. **REFLEXÕES SOBRE A JUSTIÇA TRANSICIONAL ARGENTINA.** Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=REFLEX%C3%95ES+SOBRE+A+JUSTI%C3%87A+TRANSICIONAL+ARGENTINA&ie=UTF-8&oe=UTF-8>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

CHILE, **Decreto Ley 2191.** Ley de Amnistía.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. cinquenta anos depois... **verve. revista semestral autogestionária do Nu-Sol.**, v. 0, n. 25, 2014. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/verve/article/view/30684>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

COLEMAN, James S.; COLEMAN, James Samuel. **Foundations of social theory.** Massachusetts: Harvard university press, 1994.

CROCKER, David A. Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Societ *in* Robert I. Rotberg and Dennis Thompson (eds.), **Truth v. Justice: The Moral Efficacy of Truth Commissions: South Africa and Beyond**, Princeton, NJ: Princeton University Press.2000.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; SILVA, Fábio Mariano Espíndola. Process-tracing e a produção de inferência causal. **Revista Teoria & Sociedade**, 2014

DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo Edusp, 1997.
DE ALMEIDA TELES, Janaína. As disputas pela interpretação da lei da anistia de 1979. **Idéias**. v. 1, n. 1, p. 71–93, 2010.

DE CARVALHO, Bruno Sciberras. Individualismo metodológico, racionalidade e ação instrumental: a proposta cognitiva de Raymond Boudon. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, 2010.

DONADIO, Marcela. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL, 2014.

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

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia Veiga Vieira Mâncio. A construção da autonomia política do judiciário na América Latina: um estudo comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. **Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro, RJ. Vol. 60, n. 4 (2017), p. 903-936**, 2017.

FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar. A Lei Espanhola de Anistia de 1977 em perspectiva comparada: de uma lei pela democracia a uma lei pela impunidade. *In: A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada.* Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 394–427.

FLISFISCH, Angel. La gestión estratégica de un proceso de transición y consolidación: el caso chileno. Santiago:**Proposiciones**, v. 25, p. 20–33, 1994.

FORTES, Leandro. Sob a guarda dos lobos. **Carta Capital**, São Paulo:Editora Confiança. n. 609, p. 18.

FÜLLGRAF, Frederico. Chile prepara-se para derrubar “lei da anistia” com imprescritibilidade de crimes. 2014. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/america-latina/chile-congresso-prepara-se-para-derrubar-lei-da-anistia-com-imprescritibilidade-de-crimes-de-lesa-hum/>>.. Acesso em: 1 jul. 2019.

GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e justiça de transição: em busca de uma metodologia de análise a partir dos conceitos de autoritarismo e democracia. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 75–104, 2015.

GANDHI, Jennifer; PRZEWORSKI, Adam. Dictatorial institutions and the survival of dictators. *In: Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco*. [s.l.: s.n.], 2001.

GARRETÓN, Manuel Antonio; ANTONIO, Manuel. Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. **Políticas Culturais Na Ibero-América. Salvador de Bahía**. Salavdor: Editora da Universidade Federal da Bahia, p. 75–117, 2008.

GARRETON M., Manuel Antonio. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. **Lua Nova**, São Paulo , n. 27, p. 59-92, Dec. 1992.

GRECO, Heloísa Amélia. “Anistia anamnese vs Anistia amnésia. A dimensão trágica da luta pela anistia”, in: SANTOS, Cecília Macdowell; TELES, Edson & TELES, Janaína de Almeida. **Desarquivando a ditadura. Memória e justiça no Brasil**. Vol2. São Paulo: Aderaldo e Rothschild Editores, 2009.

GREIFF, Pablo de. Justice and Reparations. *In: GREIFF, Pablo De (Org.). The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HACKER, Jacob S. US Welfare State Retrenchment. **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies**, p. 40, 2005.

HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. **The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P.; DELGADO, Josefina. **Third wave. La tercera ola: la democratizacion a finales del siglo XX**. Barcelona: Editora Paydos Ibérica 1994.

ICJBrasil 2017: **Confiança da população nas instituições cai**: As instituições que mais tiveram queda no seu grau de confiança foram o Governo Federal, que passou de 29% para 6%, o Ministério Público, de 50% para 28% e as grandes empresas,

cuja confiança passou de 43% para 29%. Disponível: <https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & society**, v. 26, n. 1, p. 5–34, 1998.

JESUS, Damásio E. de. **Direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, v. 1, p. 151, 1999.

KIRBY, Enrique Cañas. **Proceso político en Chile: 1973-1990**. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1997.

LEOTTA, A. L. **A consolidação da democracia e as relações civis-militares na Argentina**. Brasília: Universidade de Brasília (UnB) , 2009.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, Salamanca: Universidad de Salamanca. n. 45, p. 17–46, 2007.

LEVITSKY, Steven R.; WAY, Lucan A. Beyond patronage: Violent struggle, ruling party cohesion, and authoritarian durability. **Perspectives on Politics**, Washington: American Political Science Association v. 10, n. 4, p. 869–889, 2012.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian. **Políticas de reparación: Chile 1990-2004**. Santiago: Lom Ediciones, 2005.

MAGALONI, Beatriz. **Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico**. Cambridge: Cambridge University Press Cambridge, 2006.

MAGALONI, Beatriz. Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico, in S. Mainwaring e C. Welna (orgs.), **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking agency and structure in the study of regime change. **Studies in Comparative International Development**, v. 34, n. 2, p. 3, 1999.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, Cambridge: Cambridge University Press v. 1, 2010.

MAIER, Charles; ROTBERG, Robert; THOMPSON, Dennis. Doing History, Doing Justice: The Historian and the Truth Commission. **Truth v. Justice**, Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAINWARING, Scott. From representative democracy to participatory competitive authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan politics. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 4, p. 955–967, 2012.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999”. **DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 44, 4: 645-687.2001.

MAIRA, Luis. **Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX**. Santiago: Lom Ediciones, 1998.

MARTINS, Renato. Chile: democracy and the limits of consensus. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 49, p. 65–85, 2000.

MAZZEI, Daniel. Reflexiones sobre la transición democrática argentina. **Pol His**, v. 4, n. 7, p. 8–15, 2011.

MÉNDEZ, Juan. Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos. **La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales**, p. 517–540, 1997.

MÉNDEZ, Juan; COVELLI, Tatiana Rincón. *Parecer técnico sobre a natureza dos crimes de lesa-humanidade, a imprescritibilidade de alguns delitos e a proibição de anistias*. **International Center for Transitional Justice – ICTJ**: Nova Iorque.2008.

MÉNDEZ, Juan. Accountability for past abuses. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, 19 (2): 255-282. 1997

MÉNDEZ, Juan E. In defense of transitional justice. **Transitional justice and the rule of law in new democracies**, v. 1, n. 4, p. 1–26, 1997.

MEYER, Emílio Peluso Neder; DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988. **Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988**, v. 9, n. 16, p. 7, 2014.

MEZAROBBA, Glenda. O que é justiça de transição? Uma análise do conceito a partir do caso brasileiro. **Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. São Paulo:Atlas, 2003.

MOULIAN, Tomás. **Chile actual**. Santiago: Lom Ediciones, 1997.

MORLINO, Leonardo. Legados autoritários, política do passado e qualidade da democracia na Europa do Sul. In: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Org.). **O passado que não passa: a sombra das ditaduras na**

Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 261-294.

MUNCK, Gerardo, 'The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda,' in Gerardo Munck (ed.), **Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods**, Oxford:Oxford University Press, 2007.

MUÑOZ, Heraldo. **A sombra do ditador: memórias políticas do Chile sob Pinochet**. Trad: Renato Aguiar. Zahar: Rio de Janeiro.2010

NASCIMENTO, Isabela Ottoni Penna do. Transição democrática e justiça de transição: o caso da Argentina. Brasília: Universidade de Brasília Instituto de Relações Internacionais. 2015.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Rio de Janeiro:Zahar, 1969.

NOVARO, Marcos. Transición democrática y legados autoritarios en Argentina, Chile y Uruguay. **Studia Historica. Historia Contemporánea**, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca v. 33, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones". in Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz, **Controlando la Política**. Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, 2002

O'DONNELL, Guillermo A. Democracy, law, and comparative politics. **Studies in Comparative International Development**, California: University of California, v. 36, n. 1, p. 7–36, 2001.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo , n. 44, p. 27-54, 1998

OLIVEIRA NETTO, MANOEL CYRILLO. Essa anistia ai é negócio de louco. In: **A luta pela anistia**. São Paulo: FUNESP, 2009.

OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITER, Andrew. Transitional justice in balance. **Comparing Processes, Weighing Efficacy**. Washington, DC: US Institute of Peace, 2010.

OTTAWAY, Marina. **Democracy Challenged: The rise of semi-authoritarianism**. Washington, DC: Carnegie Endowment, 2013.

PADRÓS, Enrique Serra. Elementos constitutivos do Terror de Estado implementado pelas Ditaduras Civis-Militares de Segurança Nacional latino-americanas. _____. **As ditaduras de Segurança Nacional: Brasil e Cone Sul**. Porto Alegre: Corag, p. 15–22, 2006.

PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror nas ditaduraslatino-americanas. In: FICO, Carlos et al (Org). **Ditadura e Democracia na**

América Latina: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p.143-178.

PALERMO, Vicente; DE MELLO, Alexandra. **Ditadura Militar Argentina 1976-1983, A: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática.** São Paulo: EdUSP, 2007.

PAYNE, Leigh A., OLSEN, Tricia D. e REITER, Andrew G. (**Does Transitional Justice Work?**). Paper presented at the 49th International Studies Association Convention. San Francisco.2008.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo eo Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, Anthony W, *An Ugly Democracy: State Violence and the Rule of Law in Postauthoritarian Brazil*, in P. Kingstone e T. Power (orgs.), **Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes.** Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. 2000.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serv. soc. soc**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014

PIERSON, Paul. Positive Feedback and Path Dependence. IN PIERSON, P. **Politics in Time-History, Institutions, and Social Analysis**,Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. **O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PINTO, Igor Alves. UMA ANÁLISE DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE BRASILEIRA AO LONGO DE SEU PRIMEIRO ANO DE FUNCIONAMENTO. **Publica Direito**, p. 17.

PINTO, Simone Martins Rodrigues. Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 29, n. 2, p. 393-421, Dec. 2007.

PIOVESAN, Flávia. Direito Internacional dos Direitos Humanos e lei de anistia: o caso brasileiro in SOARES, Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). **Memória e Verdade: a justiça de transição no Estado Democrático de Direito brasileiro**, Belo Horizonte: Fórum,2009.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro.** São Paulo:Revista dos Tribunais, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy as an Equilibrium.** New York: Working Paper, New York University, 2001.

QUINTAR, Aída; ARGUMEDO, Alcira. Argentina: os dilemas da democracia restringida. **Lua Nova. Revista de Cultura y Política**, n. 43, p. 131–156, 2000.

QUIROGA, Hugo, *El tiempo del Proceso: Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2004.

RAIMUNDO, Filipa. *Partidos políticos e justiça de transição em Portugal: o caso da polícia política (1974-1976). O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 75–126, 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. O Pluralismo Inferencial na Ciência Política Pós-KKV (2005-2015): Argumento e Evidências. *Revista Política Hoje*, [S.l.], v. 26, n. 1, p. 241-278, abr. 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. Transformações Metodológicas na Ciência Política Contemporânea. *Revista Política Hoje*, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 13-46, dez. 2015.

ROMERO, Luis Alberto. *História contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 1942. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Fernanda Raquel Abreu. Anistia, reparação e políticas de memória: breve análise do processo transicional brasileiro. *Revista Contemporânea–Dossiê Redemocratizações e transições políticas no mundo contemporâneo*, 2015.

SILVA, J, C. Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira. In: *Anistia na Era da Responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Center, 2011.

STEINMO, Sven. Historical Institutionalism *in* Donatella Della Porta e Michael Keating (ed.), *Approaches and Methodologies in the Social Science: a pluralistic perspective*, New York: Cambridge University Press. 2008

STEPAN, Alfred C. *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. *Justiça reparadora no Brasil. Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TEITEL, Ruti. Rethinking Jus Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: Engaging with Michael Walzer and Larry May. *European Journal of International Law*, v. 24, n. 1, p. 335–342, 2013.

TEITEL, Ruti. (2005). The Law and Politics of Contemporary Transitional Justice. **Cornell International Law Journal**, v 38, p. 837 .2005

TEITEL, Ruti.. Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, v, 16. p, 69, 2003.

TEITEL, Ruti G. Genealogía de la Justicia Transicional. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, V.16, 2003

TEITEL, Ruti G. **Transitional justice**. New York: Oxford University Press on Demand, 2000.

TORRES, Guilherme Gouvêa Soares. Sobre passados que não passam: a justiça de transição em perspectiva histórica. **Anais dos Encontros Internacionais UFES/PARIS-EST**, 2017.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada Vol. 17**. São Paulo: Edusp, 1998.

ZAFFARONI, E. R.; **Direito penal brasileiro**. Teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Aff.**, v. 76, p. 22, 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, p. 41–76, 2010.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992

A página Virada. **Revista Veja**, São Paulo 1979.

A Voz de quem manda. **Revista Veja**, São paulo, 1979.

Constitución Política de la República de Chile de 1980 (texto original) - Wikisource. Disponível em:

<[https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Chile_de_1980_\(texto_original\)](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Chile_de_1980_(texto_original))>. Acesso em: 1 jul. 2019.

Folha de S.Paulo - América Latina: Cai outro ministro do Supremo argentino - 24/10/2003. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2410200311.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

FRIDERICHS (2017) “na Argentina os militares se... - Google Académico. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-PT&as_sdt=0%2C5&q=Friderichs+%282017%29+%E2%80%9Cna+Argentina+os+militares+se+mostraram+dispostos+a+resistir+ao+controle+civil%2C+promovendo+alguns+levantes+armados+na+tentativa+de+reverter+seu+desprest%C3%ADgio+e+suasitua%C3%A7%C3%A3o+de+r%C3%A9us%E2%80%9D.+%09&btnG=>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

INFORME “NUNCA MÁS” - Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) - Informe Sábado - Investigación de violaciones de derechos humanos cometidos en Argentina durante la dictadura militar - Fundación ACCIÓN PRO DERECHOS HUMANOS (www.fundacionpdh.org). Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/argentina/informe-de-la-CONADEP-Nunca-mas.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

INFORME RETTIG - Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-94640.html>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

LEGISTA DA DITADURA PROMETE REVELAÇÕES NA COMISSÃO. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/legista-da-ditadura-promete-revelacoes-na-comissao-4946084>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

nuncamas.org. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

PRIMER DOCUMENTO DE LA MULTIPARTIDARIA - Comunicado de prensa del 14 de julio de 1981 (Argentina) - Wikisource. Disponível em: <[https://es.wikisource.org/wiki/Primer_documento_de_la_Multipartidaria_-_Comunicado_de_prensa_del_14_de_julio_de_1981_\(Argentina\)](https://es.wikisource.org/wiki/Primer_documento_de_la_Multipartidaria_-_Comunicado_de_prensa_del_14_de_julio_de_1981_(Argentina))>. Acesso em: 1 jul. 2019.