



# Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro

*Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*

Comissão de Anistia  
Ministério da Justiça  
Brasil

Centro de Estudos Sociais  
Universidade de Coimbra  
Portugal





Repressão e  
Memória Política  
no Contexto  
Ibero-Brasileiro



# Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro

*Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*

REALIZAÇÃO



Comissão de Anistia    Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
COMISSÃO DE ANISTIA

Presidente da República  
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Ministro da Justiça  
LUIZ PAULO BARRETO

Secretário-Executivo  
RAFAEL THOMAZ FAVETTI

Presidente da Comissão de Anistia  
PAULO ABRÃO

Vice-presidentes da Comissão de Anistia  
EGMAR JOSÉ DE OLIVEIRA  
SUELI APARECIDA BELLATO

Secretária-Executiva da Comissão de Anistia  
ROBERTA VIEIRA ALVARENGA

Coordenador de Cooperação Internacional da Comissão de Anistia  
MARCELO D. TORELLY

**REPRESSÃO E MEMÓRIA POLÍTICA NO CONTEXTO IBERO-BRASILEIRO**  
Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal

Realização:  
COMISSÃO DE ANISTIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Organizadores:  
BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS  
PAULO ABRÃO  
CECÍLIA MACDOWELL DOS SANTOS  
MARCELO D. TORELLY

R425rm

Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro : estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. -- Brasília : Ministério da Justiça, Comissão de Anistia ; Portugal : Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. 284 p.

ISBN 978-85-85820-04-6

1. Anistia, análise comparativa. 2. Justiça. 3. Autoritarismo, aspectos políticos. 4. Autoritarismo, aspectos psicológicos. 5. Direitos humanos. I. Brasil. Ministério da Justiça (MJ). II. Título.

CDD 341.5462

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça

“Os textos contidos nesta obra são produtos do Seminário Internacional Repressão e Memória Política no Contexto Luso-Brasileiro, realizado nos dias 20 e 21 de abril de 2009 no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal), no bojo do programa de cooperação internacional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça da República Federativa do Brasil com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os autores atualizaram seus textos com novas informações e dados antes da edição final da obra, em maio de 2010.”

“As opiniões, dados e informações contidos nos textos desta publicação são de responsabilidade de seus autores, não caracterizando posições oficiais do Ministério da Justiça, salvo quando expresso em contrário.”

Projeto Gráfico  
RIBAMAR FONSECA

Capa  
LUIZA VIEIRA

## **Organizadores**

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS  
PAULO ABRÃO  
CECÍLIA MACDOWELL SANTOS  
MARCELO D. TORELLY

## **Autores**

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS  
DANIELA FRANTZ  
FLÁVIA CARLET  
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO  
KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA  
MARCELO D. TORELLY  
MARIA NATÉRCIA COIMBRA  
MARIA PAULA MENESES  
PAULO ABRÃO  
ROBERTA CAMINEIRO BAGGIO  
SÍLVIA RODRIGUEZ MAESO  
TARSO GENRO  
TATIANA TANNUS GRAMA  
VANDA DAVI FERNANDES DE OLIVEIRA

# Sumário

## **Apresentação**

LUIZ PAULO BARRETO

Ministro de Estado da Justiça

**8**

## **Prefácio: Os caminhos das democracias e as memórias políticas**

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, PAULO ABRÃO,

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS E MARCELO D. TORELLY

**10**

## **Memória Histórica, Justiça de Transição e Democracia sem fim**

TARSO GENRO, PAULO ABRÃO

**14**

## **Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação**

PAULO ABRÃO, MARCELO D. TORELLY

**24**

## **Educação e Anistia Política: idéias e práticas emancipatórias para a construção da memória, da reparação e da verdade no Brasil**

PAULO ABRÃO, FLÁVIA CARLET, DANIELA FRANTZ, KELEN MEREGALI

MODEL FERREIRA, VANDA DAVI FERNANDES DE OLIVEIRA

**58**

## **O dever de não esquecer como dever de preservar o legado histórico**

MARIA NATÉRCIA COIMBRA

**86**



Justiça transicional, memória social e senso comum democrático:  
notas conceituais e contextualização do caso brasileiro

MARCELO D. TORELLY

102

Questões de justiça de transição: a mobilização dos direitos humanos e  
a memória da ditadura no Brasil

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

122

O Passado não Morre – a permanência dos espíritos na história de  
Moçambique

MARIA PAULA MENESES

150

Dever de memória e a construção da história viva: a atuação da  
Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e  
à verdade

JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO

184

Política del testimonio y reconocimiento en las comisiones de la  
verdad guatemalteca y peruana

SILVIA RODRÍGUEZ MAESO

226

Justiça de Transição como Reconhecimento: limites e possibilidades do  
processo brasileiro

ROBERTA CAMINEIRO BAGGIO

258

# Questões de justiça de transição: a mobilização dos direitos humanos e a memória da ditadura no Brasil

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Pesquisadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal

Professora da University of San Francisco, Estados Unidos

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos três anos, o tema da "justiça de transição" – ou "justiça transicional", como alguns preferem denominar – passou a ocupar um lugar central na agenda política do governo brasileiro e tem sido objeto de intensos debates e divisões entre alguns ministérios. O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em dezembro de 2009 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) e aprovado pelo Presidente Lula (Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009), elegeu o "direito à memória e à verdade" como um dos seus principais eixos de orientação, algo inédito nos programas nacionais de direitos humanos no Brasil (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

Este novo programa propõe a criação de uma "Comissão Nacional da Verdade", o que veio acirrar as divisões já existentes entre alguns setores do governo: a SEDH e o Ministério da Justiça defendem a investigação do passado e a não aplicação da Lei de Anistia de 1979 (Lei 6.683/79) aos crimes de tortura praticados pelos agentes do Estado durante a ditadura. A Advocacia Geral da União e o Ministério da Defesa consideram que o passado deve ser esquecido e defendem que os crimes de tortura estão cobertos pela Lei de Anistia. Em resposta a este debate, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH),

rede que congrega cerca de 400 organizações de direitos humanos no Brasil, divulgou uma "Nota Pública sobre o PNDH 3", em 31 de dezembro de 2009, repudiando a posição do Ministério da Defesa e apoiando a posição dos ministros dos Direitos Humanos e da Justiça.

O que explica a mudança recente da SEDH e do Ministério da Justiça, colocando a "justiça de transição" no centro de sua agenda política? Como o caso brasileiro contribui para os estudos e reflexões sobre justiça de transição?

De modo geral, a justiça de transição refere-se a um conjunto de medidas estabelecidas durante e/ou após um contexto de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, ou em momentos pós-guerra, pós-violência ou pós-conflito. Via de regra, essas medidas têm como objetivo o estabelecimento de reparações e/ou reconciliações que possam contribuir para a democracia e a paz. Grande parte da literatura sobre justiça de transição tem por enfoque os tribunais criminais *ad hoc* de grande repercussão internacional ou as comissões extra-judiciais de verdade, justiça e/ou reconciliação. Há debates a favor ou contra a própria ideia de "justiça de transição" (por exemplo, justiça *versus* democracia; punição *versus* reconciliação, jamais esquecer *versus* esquecer e perdoar). Discute-se, também, o papel político, jurídico, histórico e educacional das medidas de justiça de transição em diferentes contextos políticos e históricos, bem como a efetividade destas medidas tanto para a reparação das vítimas como para a construção da democracia (OSIEL, 1997; TEITEL, 2000; BOOTH, 2006; MCADAMS, 2001; MINOW, 2002; MISZTAL, 2005; DOUGLAS, 2001; ROSEMBLUN, 2002; URS, 2007; ROSE, SSEKANDI, 2007; DUTHIE, 2008; MIHAI, 2009).

Alguns estudos sobre justiça de transição têm também destacado o papel *constitutivo* e *seletivo* do direito e das instituições jurídicas na construção da memória e no estabelecimento de medidas de justiça (MARKOVITS, 2001; BOOTH, 2006; DOUGLAS, 2001). O trabalho da justiça, como afirma W. James Booth (2006), é simultaneamente um trabalho da memória, donde o autor referir-se ao binômio "justiça-memória". A exemplo da narrativa histórica e memorialística, a narrativa jurídica é retrospectiva, seletiva e envolve relações de poder e contestação (BOOTH, 2006). Mas, dado que o discurso jurídico estabelece *responsabilidades* e *sanções*, o direito distingue-se, segundo Booth, por constituir um "regime de temporalidade": "decide sobre os crimes que permanecerão para sempre acionáveis (imprescritíveis), as injustiças que ficarão completamente fora do alcance da esfera de ação jurídica, bem como os crimes (através da ação na esfera política) que ficarão sujeitos à anistia ou ao esquecimento judicial" (BOOTH, 2006, p. 116).

O "regime de temporalidade" estabelecido pelo direito estatal pode, contudo, sofrer mudanças ao longo do tempo, já que as forças jurídicas podem divergir entre si e também se encontram em constante tensão com múltiplas forças sociais e políticas (DI PAOLO-ANTONIO, 2004). O Estado não é o único ator a engendrar os processos de transformação política e a participar no trabalho de justiça-memória (MCEVOY, 2008; LUNDY, MCGOVERN, 2008; MCEVOY, MCGREGOR, 2008). A atuação do Estado, por sua vez, é mais contraditória do que a literatura sobre justiça de transição parece sugerir. Centrando-se nos momentos de "transição política" e no papel das elites políticas e jurídicas, esta literatura tende a assumir uma certa homogeneidade na atuação do Estado e a ignorar as ações de natureza cível e a mobilização dos direitos humanos por parte de diversos atores sociais e político-jurídicos (SANTOS, 2009).

Com base em denúncias de violações aos direitos humanos, cometidas pelo Estado brasileiro durante a ditadura e encaminhadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a partir de 1969, este artigo procura contribuir para a literatura sobre justiça de transição em dois aspectos principais. Primeiro, examina o papel e os limites da mobilização jurídica transnacional dos direitos humanos na construção da memória política. Segundo, a partir do caso brasileiro, discute o papel contraditório do Estado nos processos de construção da memória política e da justiça de transição.<sup>11</sup> Embora a mobilização dos direitos humanos não seja o único fator a contribuir para a defesa da "justiça de transição" por parte de certos setores do governo brasileiro, trata-se de um fenômeno importante a ser observado. Nutrindo-se da globalização do paradigma de "justiça de transição", a mobilização dos direitos humanos tanto no seio do Estado como na esfera da sociedade civil parece vir a desempenhar um papel de pressão política relevante para a formulação de novas políticas de "justiça de transição" no Brasil.

1 Este artigo é uma versão modificada de um texto publicado anteriormente (SANTOS, 2009). As primeiras versões deste texto foram apresentadas em dois seminários: o Seminário Latino-Americano de Justiça de Transição, promovido pela Comissão de Anistia do Ministério de Justiça do Brasil, pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pelo Laboratório de Políticas Públicas desta universidade, no Rio de Janeiro, entre 17 e 19 de novembro de 2008; e o Seminário Luso-Brasileiro sobre Repressão e Memória Política, promovido pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e pela Comissão de Anistia do Ministério de Justiça do Brasil, em Coimbra, nos dias 20 e 21 de abril de 2009. Os dados e as ideias aqui contidos baseiam-se em uma pesquisa por mim coordenada, intitulada "Transnational Legal Activism: Brazil and the Inter-American System of Human Rights", financiada pelo Faculty Development Fund e a Jesuit Foundation da University of San Francisco, a quem sou grata pelo apoio concedido. Agradeço, também, à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), através do contrato de Laboratório Associado com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que permitiu a concretização deste trabalho. Sou grata às pessoas que comentaram as versões preliminares deste texto e a todos que me forneceram informações e dados para esta pesquisa, especialmente Criméia Schmidt de Almeida.

A mobilização jurídica em escalas nacional e transnacional tem sido um elemento importante para o trabalho da justiça-memória no Brasil, onde se destaca o papel de mobilização e denúncia de ex-presos políticos e grupos de familiares de mortos e desaparecidos políticos (TELES, 2005). No contexto da ditadura, inúmeras denúncias foram encaminhadas à CIDH. Durante o período da chamada "abertura política", no início dos anos 1980, algumas ações civis declaratórias contra a União foram promovidas, na Justiça estadual e federal, por familiares de mortos e desaparecidos políticos (MORAES, 2006; COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS et al., 2001; TELES, 2005; SANTOS, 2007). Mais recentemente, ex-presos políticos e seus familiares ajuizaram, em São Paulo, ações civis declaratórias contra o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, que comandou o DOI/CODI-SP, entre 1970 e 1974. Em 2008, o Ministério Público Federal em São Paulo também promoveu ações civis públicas para apurar a responsabilidade civil dos agentes dos órgãos de repressão.<sup>2</sup>

Estas ações têm em comum, não a pretensão de reparação pecuniária ou de sanção penal, mas o reconhecimento de responsabilidade civil – estatal, nos primeiros casos, pessoal, nos últimos. Os pedidos se referem, entre outras coisas, à declaração judicial da verdade dos fatos, ao esclarecimento das circunstâncias das mortes, desaparecimentos políticos ou prisões arbitrárias. A memória política da tortura, a memória dos mortos, desaparecidos políticos e ex-presos políticos, o resgate, enfim, desta memória é um dos principais objetivos dessas ações judiciais.

Uma vez que este artigo tem por objeto a mobilização *jurídica* e *transnacional* dos direitos humanos, somente as denúncias encaminhadas à CIDH serão aqui examinadas.<sup>3</sup> Dois casos – Olavo Hansen e Guerrilha do Araguaia – serão objeto de análise mais detalhada, devido à sua importância histórica e por ilustrarem o papel e os limites da mobilização transnacional dos direitos humanos na construção da memória política, bem como as contradições da atuação do Estado desde o período da ditadura até os dias correntes. A seguir, teço breves considerações sobre o conceito de "justiça de transição", em cujos parâmetros as denúncias contra o Estado brasileiro encaminhadas à CIDH serão adiante examinadas.

---

2 Cf. [http://www.prr3.mpf.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=143&Itemid=184](http://www.prr3.mpf.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=184).

3 A mobilização jurídica transnacional refere-se ao uso do direito para além das fronteiras do Estado-nação. Para mais detalhes sobre este uso do direito, ver Santos (2007).

O conceito de “justiça de transição” oferece um importante marco teórico para se compreender as práticas jurídicas, sociais e políticas que envolvem o trabalho da memória política e da justiça histórica, embora também apresente algumas limitações analíticas. O termo *transitional justice* (justiça de transição) foi cunhado pela professora de direito Ruti Teitel em 1991, referindo-se aos processos de transformação política e jurídica nos contextos de transições para as “novas democracias” na América Latina e na Europa do Leste. Teitel (2000) propõe uma abordagem indutiva, construtivista e contextualizada da justiça de transição. De acordo com a autora, o Estado de Direito adquire características excepcionais em momentos fundacionais como os de “transição política” (em oposição a momentos de “normalidade política”): é tanto prospectivo quanto retrospectivo, contínuo e descontínuo, e vai além de suas funções habituais, interligando-se à política em um esforço construtivo. Para a autora, nos momentos de transição, “como a função do direito é promover a construção da mudança política, manifestações jurídicas transicionais são mais vivamente afetadas por valores políticos em regimes de transição do que em contextos onde o Estado de Direito encontra-se firmemente estabelecido” (TEITEL, 2000, p. 215).<sup>4</sup> Argumenta a autora que, nos momentos de transição política, o direito é tanto constitutivo da política de transição, como constituído por esta política. Em momentos de transição, diferentes ramos do direito contribuem para transformações radicais da comunidade política, e o direito orienta-se para um novo paradigma: a “jurisprudência de transição” (TEITEL, 2000, p. 215).

Em sua genealogia da justiça de transição desde o final da II Guerra Mundial, Teitel (2003) identifica três fases: a primeira, que é marcada pelos Tribunais de Nuremberg, criou importantes precedentes jurídicos, mas foi *sui generis*. A segunda fase refere-se às transições para a democracia na América Latina e à queda do comunismo no bloco soviético a partir dos anos 1980. Esta fase caracterizou-se pela **democratização combinada com algumas medidas de transição e a privatização da economia**, deixando-se a cargo da iniciativa individual a litigância. A terceira e atual fase caracteriza-se pela **normalização e globalização do paradigma de justiça de transição**, com um consenso em torno da necessidade de se lidar com o passado. Como acentua Teitel (2000, 2003), os processos políticos e as histórias de cada país variam e moldam as suas medidas de justiça de transição. No entanto, há

4 Sou responsável por esta tradução. No original em inglês, lê-se: “as law’s function is to advance the construction of political change, transitional legal manifestations are more vividly affected by political values in regimes in transition than they are in states where the rule of law is firmly established” (TEITEL, 2000, p. 215).

um crescente consenso em torno de um paradigma dominante de justiça de transição, com um *template* globalizado de medidas, donde alguns autores se referirem a uma "agenda global de justiça de transição" ou "agenda pós-conflito" (LUNDY, MCGOVERN, 2008, p. 99). De acordo com Teitel (2003), as principais características deste paradigma são: o legalismo; a divisão de trabalho entre instâncias de justiça locais e internacionais; e um discurso centrado nos direitos humanos. Ao mesmo tempo, no contexto da "guerra contra o terrorismo", verifica-se também um discurso dominante de preservação minimalista do Estado de Direito centrado na manutenção da paz.

Juan Méndez, ex-diretor da Americas Watch e reconhecido defensor do paradigma da justiça de transição, aponta quatro principais áreas de atuação deste modelo de justiça, que, a seu ver, deve ser da responsabilidade do Estado. Primeiro, a "justiça" num sentido restrito, referindo-se sobretudo a processos criminais com vistas à apuração da responsabilidade penal dos responsáveis por graves violações de direitos humanos. Em segundo lugar, o "direito à verdade e à informação", que pode ser exercido por meio do estabelecimento de comissões de verdade, justiça e/ou reconciliação. Estas em geral contribuem para o trabalho de "memória política" e de "reconstituição da história oficial". Terceiro, a "reparação", alcançada por via administrativa mediante o pagamento de indenizações, ou por meio de medidas políticas simbólicas, como, por exemplo, o pedido de perdão. Quarto, a "administração", no âmbito da qual deve-se impedir que funcionários ou representantes do Estado que cometeram graves violações de direitos humanos continuem a exercer funções públicas (MÉNDEZ, 2001).

Os defensores da justiça de transição têm refletido sobre as contribuições e os limites das medidas de justiça para a promoção de processos de democratização e de paz (MCADAMS, 2001; TEITEL, 2000; MINOW, 2002; ROSENBLUM, 2002; MIHAI, 2009). Alguns estudos de caso abordam a efetividade de diferentes aspectos de medidas de justiça de transição e como o *template* globalizado deste modelo de justiça deve adaptar-se a cada contexto nacional e local (DUTHIE, 2008; MCEVOY, MCGREGOR, 2008; URS, 2007; ROSE, SSEKANDI, 2007).

Em dois aspectos considero a abordagem da "justiça de transição" importante para a compreensão das mobilizações jurídicas que envolvem a memória política. Primeiro, o *contexto político* é um elemento fundamental que molda e é moldado pelas medidas de justiça, donde a relação de interdependência entre o direito e a política. Segundo, o direito contribui para a *construção* da memória política e o faz de maneira *seletiva*. Nesse sentido, torna-se fundamental examinar as relações de poder que tecem as práticas dos tribunais e a ação política.



No entanto, a concepção de justiça de transição apresenta algumas limitações teóricas e analíticas. Uma das questões a ser problematizada refere-se à maneira como se pensa a relação entre o direito e a política. Ao contrário do argumento de Teitel, no sentido de que o direito está mais influenciado pelo contexto político nos momentos de transição, os estudos críticos do direito mostram que o direito e a política estão intimamente ligados em qualquer contexto político.<sup>5</sup> Os processos criminais que tramitaram na Justiça Militar brasileira, entre março de 1964 e abril de 1979, estavam tão influenciados pelo contexto político repressivo daquele momento quanto a Lei de Anistia de 1979 foi moldada pelo contexto político da chamada "abertura lenta, gradual e segura". No mesmo sentido, as recentes ações declaratórias contra torturadores, ajuizadas por ex-presos políticos e seus familiares, também são influenciadas pelo contexto político que atualmente se considera "democrático" e que é marcado pela globalização dos direitos humanos e do paradigma de justiça de transição. Conforme será examinado adiante, sucessivos e variados contextos políticos influenciaram o percurso e as transformações do caso da Guerrilha do Araguaia, desde a sua entrada nos tribunais nacionais em 1982, com a posterior entrada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1995, e a entrada mais recente na Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2009.

O legalismo e a centralidade do Estado na agenda global da justiça de transição são outros aspectos desta literatura que podem ser questionados. Como salientam McEvoy e McGregor (2008), o Estado e os tribunais nacionais e internacionais não são os únicos atores que fazem os trabalhos da justiça de transição, da memória e da recuperação da história. Em diversos casos, organizações de vítimas e familiares, ONGs e grupos comunitários participam nos processos de justiça de transição. Além disso, o legalismo dos direitos humanos é posto em causa na medida em que este limita uma abordagem do direito numa perspectiva pluralista e uma prática mais contextualizada dos trabalhos da justiça-memória (MCEVOY, 2008).

As concepções de *transição* e de *democratização* presentes na abordagem dominante da justiça de transição também merecem ser questionadas. Obviamente, é muito difícil determinar com precisão o início e o fim de um período de transição. Mas este não é o principal problema. Mesmo que a literatura sobre justiça de transição trate, como vem fazendo, a "transição" a partir de um marco temporal mais alargado e maleável, esta literatura tende a conceber os processos de democratização de maneira linear, como uma

5 No Brasil, podem-se referir os estudos sociológicos e críticos do direito realizados a partir dos anos 1980 por Joaquim Falcão, José Eduardo Faria, Luciano Oliveira, Alexandrina Sobreira de Moura, Eliane Junqueira, entre outros. Para uma ilustração de como o direito e a política estão intimamente relacionados, ver, por exemplo, a resenha de Junqueira (1996) a respeito da produção sócio-jurídica sobre o acesso à justiça.

nova fase política que corresponde mais a uma ruptura do que a continuidades históricas, como se a nova ordem política e jurídica fosse constituída apenas por novos atores, por uma nova elite, desvinculada do passado, livre de relações de poder (MCEVOY, MCGREGOR, 2008).<sup>6</sup>

De fato, os processos de mudança política são mais descontínuos do que a literatura sobre justiça de transição parece indicar. O Estado é pouco problematizado nesta literatura, como se a atuação e a cultura dos seus diversos setores fossem orientadas para um mesmo fim – o da "justiça de transição" – nos chamados períodos de "transição política". Como adiante será referido, o caso da Guerilha do Araguaia revela claramente as contradições e as lutas internas do Estado na sua atuação ambígua em prol da construção de uma "justiça de transição" no Brasil.

Por fim, a mobilização jurídica em torno da responsabilidade do Estado pelas violações aos direitos políticos e pelo resgate da memória política não se restringem aos períodos de transição, como demonstram os casos encaminhados à CIDH a seguir examinados.

### 3. A MOBILIZAÇÃO JURÍDICA TRANSNACIONAL NA CIDH E A MEMÓRIA DA DITADURA

A principal função da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada em 1959, é garantir a defesa dos direitos humanos no continente americano, averiguando as alegadas violações e recomendando os mecanismos cabíveis de proteção e reparação aos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os instrumentos normativos da CIDH são a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ambas adotadas pela OEA em 1948, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada pela OEA em 1969 e em vigor desde 1978. A Convenção estabeleceu que dois órgãos deveriam integrar o sistema de proteção dos direitos humanos na região: a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A CIDH possui atribuições para receber petições e denúncias independente de os Estados haverem ratificado a Convenção ou reconhecerem a jurisdição da Corte. Mas a CIDH é um órgão *quasi*-judicial e, ao contrário da Corte, as suas decisões (resoluções e recomendações) não gozam de caráter jurídico vinculante.

<sup>6</sup> Como assinala Vasconcelos (2009), a literatura sobre justiça de transição em geral absorve acriticamente as concepções liberais, elitistas e lineares de "transição" e "democratização", formuladas por cientistas políticos como Juan Linz, entre outros. Consequentemente, as mesmas críticas feitas por autores que defendem um modelo de "democracia participativa", a exemplo de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, podem ser aplicadas à abordagem dominante da "justiça de transição".

Qualquer indivíduo, grupo de pessoas ou organização da sociedade civil têm legitimidade processual ativa perante a CIDH, independente de haverem sofrido uma violação. Uma vez que esta legitimidade processual não se estende à Corte, a mobilização jurídica transnacional tem sido dirigida diretamente à CIDH.<sup>7</sup> Na última década, tal mobilização tem-se intensificado. Os relatórios anuais da CIDH revelam um aumento significativo no número de denúncias ao longo dos anos – ainda que estes relatórios, publicados desde 1970, não apresentem dados organizados de maneira uniforme e sistemática, sobretudo entre 1970 e 1985.<sup>8</sup> O elevado aumento do número de denúncias – que tem sobrecarregado e tornado muito lento o trabalho da CIDH – pode ser atribuído a transformações políticas em escalas nacional e regional. Até os anos 1980, os governos militares e outros regimes autoritários mantinham, nos órgãos da OEA, representantes que davam pouco valor ao seu sistema de proteção dos direitos humanos. O processo de democratização na região ajudou a fortalecer a OEA e este sistema, que adquiriu maior legitimidade perante as ONGs de direitos humanos (HANASHIRO, 2001).

O Brasil ratificou a Convenção em 1992 e reconheceu a jurisdição da Corte em 1998 – com muito atraso em comparação com os demais países da América Latina (SANTOS, 2007). Durante a ditadura, o número de denúncias apresentadas contra o Brasil na CIDH foi maior do que nos anos 1980, no período de redemocratização. Desde os anos 2000, este número voltou a crescer. Em 1969 e 1970, por exemplo, a CIDH recebeu 40 denúncias contra o Brasil, e o país ocupou o segundo lugar em número de petições no continente americano. Em 1999 e 2000, o número de denúncias contra o Brasil diminuiu (35). Em 2006, esse número quase dobrou (66), tendo o país assumido a sétima posição na região.<sup>9</sup>

Os autores das denúncias contra o Brasil só passaram a ser citados nos relatórios anuais da CIDH a partir dos anos 1980. Desde então, verifica-se que a maior parte dos casos foi encaminhada por ONGs internacionais de direitos humanos, em parceria com ONGs locais, entidades de diferentes segmentos dos movimentos sociais, além das vítimas ou seus familiares. Os peticionários recorrem à CIDH não somente para obter reparações individuais, mas também para obter decisões e criar precedentes que poderão ter algum

7 Apenas os Estados-partes da Convenção e a CIDH podem encaminhar casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

8 Em 1969 e 1970, por exemplo, a CIDH recebeu 217 petições, metade do número recebido apenas em 1997 (435). Esse número triplicou em 2006 (1325). Para mais detalhes, ver os relatórios anuais da CIDH de 1969-1970, 1997 e 2006, publicados no site: <http://www.cidh.org/Default.htm>.

9 Mais detalhes podem ser encontrados nos relatórios anuais da CIDH, publicados no site: <http://www.cidh.org/Default.htm>.

impacto em políticas públicas, na legislação e na sociedade brasileiras (CAVALLARO, 2002; AFFONSO, FREUND, 2005; SANTOS, 2007).

Durante a ditadura, a CIDH ignorou a maioria das denúncias apresentadas contra o Brasil. Entre 1969 e 1973, por exemplo, a CIDH recebeu, pelo menos, 77 petições contra o Brasil. Dentre essas, 20 foram aceitas como "casos concretos". Com exceção de um, os casos diziam respeito a práticas de tortura, prisão arbitrária, ameaça de morte, desaparecimento forçado e assassinato, perpetrados por agentes do Estado contra dissidentes políticos do regime. Quando respondia aos comunicados da CIDH, o Estado brasileiro negava sistematicamente a ocorrência dessas violações. E a CIDH concluía que a maior parte dos casos era inadmissível ou que deveria ser arquivada.<sup>10</sup>

#### 4. O CASO DE OLAVO HANSEN

Até meados dos anos 1980, o primeiro – e aparentemente único – caso em que a CIDH decidiu que o Estado brasileiro fora responsável por violações aos direitos humanos foi o caso do líder sindical Olavo Hansen, preso arbitrariamente, torturado e assassinado nas dependências do Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DOPS), em São Paulo, em maio de 1970.<sup>11</sup> O caso Hansen tramitou na CIDH entre maio de 1970 e outubro de 1973, tendo o seu histórico e a decisão da CIDH a respeito do mesmo sido publicados no relatório anual de 1973 da CIDH.<sup>12</sup>

De acordo com a denúncia do caso, Hansen foi preso no dia 1º de maio de 1970, enquanto participava de manifestações do dia dos trabalhadores na cidade de São Paulo. Em decorrência de sessões de tortura no DOPS, faleceu poucos dias depois. O laudo do Ins-

<sup>10</sup> Cf. os relatórios anuais da CIDH de 1969-1970, 1999, 2000 e 2006, publicados no site: <http://www.cidh.org/Default.htm>. De notar que, devido à precária sistematização dos dados apresentados nesses relatórios, há divergências, embora mínimas, entre os números citados em diferentes estudos que abordam os casos contra o Brasil no sistema interamericano de direitos humanos. Ver, por exemplo, Teles (2005), Piovesan (2006) e Santos (2007).

<sup>11</sup> O Caso 1684, denunciado à CIDH na sequência do caso Hansen (Caso 1683), destaca-se também pelo reconhecimento, por parte da CIDH, de "forte presunção de que no Brasil há sérios casos de tortura" (apud PIOVESAN, 2006, p. 284-286). De acordo com a compilação da jurisprudência da CIDH, feita por Richard J. Wilson com o apoio do *American University Journal of International Law and Policy*, a CIDH não pôde comprovar as violações relativas a este caso (ver: <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/first.html>). Alguns textos sobre o Brasil e o uso do sistema interamericano referem-se, por sua vez, ao caso dos indígenas lanomami (Caso 7615) como sendo o primeiro em que a CIDH declarou a responsabilidade do Estado brasileiro por violações aos direitos humanos (ver, por exemplo, Galvão, 2002). Mas o relatório de mérito sobre o caso lanomami foi publicado em 1985.

<sup>12</sup> Caso 1683, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1973*, OEA/Ser.L/V/II.32 doc. 3 rev. 2, 14 de fevereiro de 1974, disponível em <http://www.cidh.org/annualrep/73sp/indice.htm>. Os dados que se seguem sobre o caso Hansen serão extraídos deste relatório. Teles (2005) comenta a relevância deste caso em sua tese de mestrado. Ver também Santos (2007, 2009).

tituto Médico-Legal registrou que a causa da morte era "indeterminada". O inquérito policial instaurado para apurar as circunstâncias da morte concluiu que Hansen havia cometido suicídio mediante o uso da substância tóxica "Paration", supostamente adquirida na fábrica onde o operário trabalhava. Na Justiça Militar, o juiz decidiu arquivar o processo, alegando, entre outras razões, não haver encontrado "elementos objetivos de convicção de que a morte tenha sido causada criminosamente".

Antes de o caso ter sido encaminhado à CIDH, "essa versão falseada da morte de Hansen foi denunciada no Congresso Nacional por 27 sindicatos de São Paulo e 5 Federações, pela Igreja, intelectuais, estudantes e organizações sindicais latino-americanas" (TELES, 2005, p. 70). Em 18 de maio de 1970, o caso foi denunciado perante o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), então presidido pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, mas as investigações concluíram, ao final de dois meses, que ocorrera suicídio (Ibidem).<sup>13</sup>

Em 9 de junho de 1970, a CIDH recebeu uma comunicação de várias pessoas denunciando o Estado brasileiro pelo "assassinato do dirigente sindical Olavo Hansen". Os relatórios anuais da CIDH que citam o caso não indicam os nomes dos autores desta denúncia. Mas informam que, dias depois e em outubro do mesmo ano, a denúncia foi corroborada em diferentes comunicações remetidas à CIDH por várias pessoas e entidades.<sup>14</sup> Eis uma situação clara de mobilização jurídica transnacional dos direitos humanos, a refletir o padrão *boomerang* referido por Keck e Sikkink (1998).

A CIDH solicitou ao governo brasileiro autorização para fazer uma visita *in loco* ao país, com o intuito de coletar os dados necessários para a avaliação do caso. De notar que este tipo de visita depende da anuência do governo afetado, sendo um recurso de que a CIDH se vale apenas em casos excepcionais, considerados "casos graves", como referido no seu relatório anual de 1973. O governo brasileiro negou autorização para tal visita e refutou as alegações da denúncia. A tese do governo era de suicídio de Hansen mediante a ingestão de Paration.

No cerne deste caso estava, portanto, não apenas a responsabilização do Estado brasileiro pela grave violação aos direitos humanos, como também o reconhecimento da verda-

13 Para mais detalhes sobre as circunstâncias da morte de Hansen e das denúncias feitas no Brasil, ver Pereira Neto (2009).

14 Ver os relatórios anuais de 1970, 1971 e 1973 da CIDH, disponíveis no site: <http://www.cidh.org/Default.htm>.

de dos fatos, o esclarecimento das circunstâncias da morte de Olavo Hansen, o estabelecimento, enfim, da memória-justiça. Contra a tese de suicídio, mantida pelo governo brasileiro até o fim da tramitação do caso na CIDH, os autores da denúncia retrucaram que a prisão, violência física e morte de Hansen deveriam ser consideradas como um "crime político e sindical". A possibilidade de acesso a informações e testemunhos *in loco* tornavam-se, assim, fundamentais para a elucidação da verdade. Mas, naquela época, como hoje, a dificuldade de acesso a determinadas informações era um dos maiores empecilhos para a realização do trabalho de memória-justiça.

Em 1971 e 1972, o relator do caso – o comissionado norte-americano Durward V. Sandifer – preparou cinco informes analisando os vários aspectos do suposto suicídio de Hansen e sobretudo o fato de que o cadáver apresentava sinais de hematomas cranianos e lesões encefálicas, referidas na própria documentação que fora remetida à CIDH pelo governo brasileiro. Todos os informes foram aprovados pela CIDH com maioria de votos, salvo o voto contrário do comissionado brasileiro Carlos A. Dunshee Abranches.

O relator concluiu que o caso Hansen "configurava 'prima facie' um caso gravíssimo de violação do direito à vida".<sup>15</sup> A CIDH reafirmou a conclusão do relator em sua decisão sobre o mérito do caso, aprovada, por maioria de votos, em 3 de maio de 1972, com voto contrário de Carlos Abranches. Solicitou, então, ao governo brasileiro "que se imponham aos que forem julgados culpados desta morte as sanções previstas por lei para tal caso e se ofereça aos parentes de Olavo Hansen a reparação que por direito lhes corresponda".<sup>16</sup> Onze meses depois, o governo enviou uma petição requerendo a reconsideração da decisão da CIDH. A CIDH apreciou este pedido em abril de 1973, concluindo pela manutenção da decisão em questão. Como era de se prever, o comissionado brasileiro Carlos Abranches votou contra a decisão majoritária da CIDH.

O governo brasileiro enviou à CIDH uma nota de repúdio, datada de 12 de outubro de 1973, por intermédio do seu embaixador representante perante a OEA. Nesta nota, o governo reiterava a tese do suicídio de Olavo Hansen. Além disso, a nota declarava o seguinte:

o Governo do Brasil não pode aceitar as acusações que lhe tem sido feitas e muito menos a sugestão de indenizar a família de Hansen. Por outro lado, o Governo do Brasil estranha a atitude da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

---

15 Idem.

16 Idem.

inteiramente em desacordo com os fatos e com o resultado das investigações que, sobre o mesmo caso, realizou a Organização Internacional do Trabalho, que se recusou a condenar as autoridades brasileiras.<sup>17</sup>

A CIDH considerou inadmissíveis os argumentos do governo brasileiro. Tendo em vista o não cumprimento, pelo governo brasileiro, das recomendações feitas pela CIDH no caso Hansen, a CIDH decidiu publicar, no seu relatório anual de 1973, encaminhado à Assembleia Geral da OEA, a sua decisão sobre o mérito do caso. O Brasil foi, assim, exposto, internacionalmente, pela prática de tortura e outros crimes cometidos num "caso gravíssimo de violação do direito à vida".<sup>18</sup>

É interessante observar que o governo brasileiro não esperava que a CIDH levasse a sério a denúncia do caso Hansen. Se a própria Organização Internacional do Trabalho não "condenara" o Estado brasileiro, como a CIDH ousava fazê-lo? Na época, o contexto nacional e internacional era marcado pela quase absoluta convivência das instituições jurídicas face às atrocidades cometidas pelos governos militares e autoritários. Naquele contexto, o caso Hansen foi inclusive considerado pela CIDH como um "caso individual", tal referido em sua decisão de 3 de maio de 1972, apesar das repetidas denúncias da prática sistemática de tortura infligida aos dissidentes políticos.

A decisão da CIDH chama a atenção pela excepcionalidade na atuação deste órgão. Além de configurar um trabalho de memória-justiça, este caso serve de fonte à reconstrução da memória política e jurídica da ditadura. Poder-se-ia considerar a decisão da CIDH como a primeira medida transnacional de "justiça de transição" no Brasil, ainda que inócua e realizada antes do período da "transição política".

## 5. O CASO DA GUERRILHA DO ARAGUAIA

Desde os anos 1980, o caso da Guerrilha do Araguaia tem sido o único apresentado à CIDH a incidir sobre os crimes praticados pelos órgãos de repressão contra dissidentes políticos do regime militar. Além de sua relevância histórica, trata-se de um caso paradigmático da mobilização jurídica nacional e transnacional em prol da reconstrução da memória da ditadura.

17 Idem.

18 Idem.

Como referido em diversas fontes jornalísticas, textos acadêmicos e documentos oficiais, o movimento da Guerrilha do Araguaia começou a se desenvolver em 1966, numa área rural de difícil acesso, no sul do Pará.<sup>19</sup> Sob a direção do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), 69 militantes de diferentes partes do Brasil integraram a guerrilha, que agregou, também, cerca de 17 camponeses da localidade. Entre abril de 1972 e janeiro de 1975, o Exército brasileiro realizou campanhas de "informação e repressão" da guerrilha, dizimando-a no final de 1974. Estima-se que o número de soldados que participaram das campanhas oscilou entre 3 mil e mais de 10.000 (COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, 2007, p. 195). Independente das divergências sobre este dado, é reconhecida a desproporção entre o número de soldados, por um lado, e o de militantes, por outro. Informa Teles (2005: 198) que, "na guerrilha, morreram 59 militantes e pelo menos 17 moradores da região em quase três anos de conflitos; 13 militantes do PC do B sobreviveram, porque foram presos no início da guerrilha ou fora da área de conflito."

Os relatos dos militantes sobreviventes e dos moradores locais confirmam que a repressão era generalizada. A prática da tortura era sistemática. As Forças Armadas tentavam não deixar qualquer vestígio da operação militar e pretendiam apagar a guerrilha da história do Brasil. Na segunda metade dos anos 1970, o governo militar impôs silêncio absoluto sobre o assunto, proibiu a imprensa de dar notícias, e o Exército negou a existência do movimento (COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, 2007; TELES, 2005).

Ao contrário da versão do Exército de haver incinerado todos os corpos dos militantes, algumas ossadas foram descobertas desde os anos 1990, tendo apenas uma sido identificada como os restos mortais de uma militante, Maria Lúcia Petit (COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, 2007). Os demais desaparecidos foram declarados oficialmente "mortos" em 1995. "Mas continuam até hoje na condição de *desaparecidos políticos*, uma vez que seus corpos permaneceram em locais ignorados" (TELES, 2005, p. 198).

Os familiares dos *desaparecidos* na Guerrilha do Araguaia têm-se mobilizado desde meados dos anos 1970 para encontrar esses corpos e resgatar a história deste movimento e da repressão. Com o intuito de fortalecer as suas mobilizações políticas e sociais, têm utilizado tanto o direito interno quanto o direito internacional para localizar os restos

---

19 Sou grata a Kerison Lopes pelo excelente trabalho de assistência na preparação de uma bibliografia anotada sobre as publicações que coletei no Brasil a respeito da Guerrilha do Araguaia.



mortais dos seus parentes e para obter informações sobre as suas mortes e desaparecimentos forçados (TELES, 2005).

A disputa judicial no âmbito do direito interno começou em março de 1982, quando 22 familiares de mortos e desaparecidos políticos na Guerrilha do Araguaia ajuizaram uma "ação ordinária para prestação de fato" contra a União Federal, perante a Justiça Federal, no Distrito Federal.<sup>20</sup> A tramitação deste processo judicial durou mais de vinte anos, com a decisão sobre o mérito tendo vindo a transitar em julgado apenas em meados de 2007. A sentença ainda aguarda execução judicial.

Na petição inicial (fls. 1/22), os autores enfatizaram a existência da Guerrilha do Araguaia e o desaparecimento forçado dos militantes como "fatos incontestáveis". Com base nas Convenções de Genebra, formularam três pedidos de obrigação de fazer por parte da União: que esta fosse compelida a localizar os corpos dos seus parentes e trasladasse os mesmos; que esclarecesse as "circunstâncias em que as mortes se operaram, para que não seja fragmentada a história de suas vidas"; e que proporcionasse o acesso a informações em poder das Forças Armadas, para possibilitar a execução dos demais pedidos, mediante a apresentação do "relatório oficial do Ministério da Guerra datado de 20 de janeiro de 1975".

Na contestação (fls. 169-211), a União não reconheceu a Guerrilha do Araguaia como uma verdadeira guerrilha, senão como a "constituição de pequenos "bandos" de esquerdistas". Negou a existência do relatório oficial citado pelos autores, acrescentando que, ainda que existente, não poderia ser divulgado em virtude de seu caráter secreto. Apon-tou diversos vícios da ação e pediu, por fim, a improcedência com base na impossibilidade jurídica do pedido, ilegitimidade processual passiva, ausência de interesse processual, impropriedade da via processual eleita e prescrição da ação.

No despacho saneador (fls. 216/218), proferido em 24 de setembro de 1982, o juiz que na época presidia o processo, Manoel Lauro Volkmer de Castilho, confirmou a existência da Guerrilha do Araguaia, com base na ampla documentação fornecida pelos autores (fls. 23/159), e rejeitou todos os vícios alegados pela União, exceto a impossibilidade jurídica do pedido, sobre o qual não teceu considerações.

20

Processo no I-44/82-B, renumerado como Processo no I-108/83, 1ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal.

Em 27 de março de 1989, passados sete anos desde o início da ação, o juiz federal que passou a presidir o processo, Vicente Leal de Araújo, proferiu a primeira sentença sobre o caso, julgando "extinto o processo, sem conhecimento do mérito, por considerar os autores carecedores de ação" (fls. 634/641). É interessante observar as considerações de Araújo, assinalando, em simultâneo, o "grande valor histórico deste processo" e como o mesmo "é desvalioso como instrumento de prestação jurisdicional" por envolver um pedido "jurídica e materialmente impossível". Araújo não negou a existência da Guerrilha do Araguaia e do conflito armado entre os guerrilheiros e as tropas das Forças Armadas. Mas afastou a aplicação das Convenções de Genebra por entender que este conflito "não se encasa no conceito de guerra". Julgou também ser imprópria a via judicial escolhida, alegando que a Lei de Anistia permitia a solicitação de uma "declaração de ausência". Do ponto de vista fático, julgou impossível localizar os corpos sepultados e impor à União Federal a obrigação de encontrá-los "em regiões inóspitas", "no meio da selva".

Os autores apresentaram um recurso de apelação. O Tribunal Regional Federal deu provimento à apelação, por unanimidade, determinando o julgamento do mérito da demanda. Mas a União apresentou, sem sucesso, um recurso, e continuou a usar todos os instrumentos jurídicos possíveis para protelar o julgamento do mérito. Interpôs diversos tipos de recursos até a data da decisão favorável de 2003, adiante comentada, e até o seu trânsito em julgado, em maio de 2007, sem até hoje ter dado cumprimento a tal decisão.

No transcorrer desta longa e ainda inacabada batalha judicial, os familiares de mortos e desaparecidos políticos continuaram a se mobilizar e a organizar redes de denúncia e solidariedade, acionando diversas instituições e entidades de direitos humanos, internacionais e nacionais (TELES, 2005). No início dos anos 1990, um grupo de familiares de mortos e desaparecidos políticos e advogados que representavam ONGs internacionais de direitos humanos no Brasil reuniram-se para estudar a possibilidade de encaminharem o caso da Guerrilha do Araguaia à CIDH.

Com efeito, em 7 de agosto de 1995, treze anos e quatro meses após a propositura da ação judicial contra a União na Justiça Federal em Brasília, a CIDH recebeu uma petição contra o Estado do Brasil, apresentada pela seção brasileira do Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL-Brasil) e pela Human Rights Watch/Americas, referindo-se ao desaparecimento forçado dos membros da Guerrilha do Araguaia e à falta de providências pelo Estado, incluindo a morosidade do Judiciário brasileiro no processamento da ação judicial iniciada em 1982. Posteriormente, o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de

Janeiro (GTNM-RJ) e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) foram acrescentados como co-peticionários.<sup>21</sup>

Em dezembro de 1995, a CIDH encaminhou ao governo brasileiro a petição recebida e os demais documentos que acompanharam a denúncia. O Estado respondeu em meados de 1996. Não contestou os fatos alegados pelos peticionários quanto à existência da Guerrilha do Araguaia e ao conflito armado entre militantes e as tropas das Forças Armadas. Todavia, argumentou que os recursos internos não haviam sido esgotados pelos peticionários. Além disso, alegou que a denúncia perdera o seu objeto, uma vez que, com a adoção da Lei 9.140/1995, que criara a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, o Estado reconheceu "a responsabilidade civil e administrativa de seus agentes pelos fatos denunciados", e proveria a devida indenização aos familiares dos mortos ou desaparecidos políticos.

Em resposta, os peticionários argumentaram que tal reparação não era suficiente para conhecerem as circunstâncias das mortes e desaparecimentos forçados, objeto da ação civil de prestação de fato pendente na Justiça Federal.

No seu relatório sobre a admissibilidade do caso, publicado em 2001, a CIDH considerou que, "no estado atual do procedimento, não se pode afirmar com certeza que as medidas adotadas pelo Estado constituem ou não uma "reparação suficiente" das violações alegadas". Dispensou o requisito do esgotamento dos recursos internos, considerando que "a demora de mais de 18 anos sem uma decisão definitiva de mérito não pode ser considerada razoável".<sup>22</sup> Assim, a CIDH publicou o relatório de admissibilidade, deixando para decidir sobre o mérito após a coleta de mais dados. Ironicamente, a morosidade do Judiciário brasileiro repetiu-se no âmbito da justiça internacional: até dezembro de 2008, o caso ainda se encontrava em andamento na CIDH, ou seja, pelo mesmo decurso de treze anos e quatro meses que levou os familiares e seus aliados internacionais a acionarem a CIDH em 1995. Em que pese esta morosidade, o relatório de admissibilidade de 2001 foi uma primeira vitória da mobilização jurídica transnacional em torno do caso da Guerrilha do Araguaia.

Mas a mobilização da CIDH não teve o impacto político almejado pelos peticionários. As medidas de "justiça de transição" promovidas pelo governo de Fernando Henrique Car-

21 Caso 11.552, Relatório 33/01, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, disponível em <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/11552.htm>.

22 Idem.

doso ao longo de dois mandatos, entre 1994 e 2002, não foram além de indenizações aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos. O governo de Cardoso opunha-se à criação de uma comissão de verdade, por exemplo, e não envidou esforços para possibilitar o acesso às possíveis informações em poder dos militares sobre a Guerrilha do Araguaia. Nas vésperas do final do governo, o Presidente Cardoso assinou o Decreto 4.553, de 27 de dezembro de 2002, que veio alargar os prazos para o acesso a informações ou documentos classificados como sigilosos, determinando que "o prazo de duração da classificação ultra-secreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado" (Art. 7º, par. 1º).

A posse do Presidente Lula em janeiro de 2003 trouxe grande esperança para o movimento de direitos humanos. Mas em matéria do direito à memória e ao acesso a informações, o novo governo consolidou a orientação do governo anterior através da Medida Provisória 228, de 9 dezembro 2004 e do Decreto 5.301, de 9 de dezembro 2004. O governo Lula inclusive propôs ao Congresso um projeto de lei que se transformou na Lei 11.111, de 5 de maio 2005, ainda em vigor, a qual manteve a figura do "sigilo eterno" tão criticado por grupos de familiares de mortos, desaparecidos políticos e ex-presos políticos.

Apesar do contexto político nacional desfavorável, havia um novo contexto jurídico internacional que favorecia as mobilizações em torno do direito à memória política. Em março de 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu uma sentença histórica no caso *Barrios Altos v. Peru*, sustentando que as leis de "auto-anistia", como as leis peruanas 26479 e 26492, que excluem a responsabilidade por graves violações dos direitos humanos, como a tortura e o desaparecimento forçado, são inadmissíveis, não são verdadeiras leis. Como destaca Cançado Trindade, que então presidia a Corte, "foi a primeira vez, no Direito Internacional contemporâneo, que um tribunal internacional fulminou uma lei de auto-anistia". Explica o jurista e ex-presidente da Corte que, "ao impedir o acesso das vítimas e seus familiares à verdade e à Justiça, são (as leis de auto-anistia) violadoras dos artigos 1(1), 2, 8 e 25 da Convenção (pars. 41 e 43)".<sup>23</sup>

Nesse novo cenário da jurisprudência internacional dos direitos humanos, a juíza federal Solange Salgado, então titular da 1ª Vara da Justiça Federal onde tramitava a ação judicial do caso da Guerrilha do Araguaia, iniciada em 1982, proferiu, em 20 de junho de 2003, uma decisão histórica, julgando o mérito da demanda em favor dos autores (fls.

1318/1360). Fundamentando a decisão em normas constitucionais e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a juíza declarou, entre outras coisas:

A entrega dos restos mortais das vítimas aos familiares, a fim de que possam ser dignamente sepultados, e o fornecimento das informações sobre a morte, deve constar do rol das medidas internas de otimização dos direitos humanos, capazes de dar cumprimento à obrigação estatal.

E determinou:

- 1- a quebra de sigilo das informações militares relativas a todas as operações realizadas no combate à Guerrilha do Araguaia;
- 2- à Ré que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, informe a este Juízo onde estão sepultados os restos mortais dos familiares dos Autores, mortos na Guerrilha do Araguaia, bem como para que proceda ao traslado das ossadas, o sepultamento destas em local a ser indicado pelos Autores, fornecendo-lhes, ainda, as informações necessárias à lavratura das certidões de óbito;
- 3- à Ré que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente a este Juízo todas as informações relativas à totalidade das operações militares relacionadas à Guerrilha, incluindo-se, entre outras, aquelas relativas aos enfrentamentos armados com os guerrilheiros, à captura e detenção dos civis com vida, ao recolhimento de corpos de guerrilheiros mortos, aos procedimentos de identificação dos guerrilheiros mortos quaisquer que sejam eles, incluindo-se as averiguações dos técnicos/peritos, médicos ou não, que desses procedimentos tenham participado, as informações relativas ao destino dado a esses corpos e todas as informações relativas à transferência de civis vivos ou mortos para quaisquer áreas.<sup>24</sup>

A União apresentou recurso contra esta decisão, como previsível. Em novembro de 2004, o Tribunal Regional Federal confirmou a decisão da juíza Salgado e marcou uma audiência com as partes envolvidas para implementar tal decisão. A União recorreu novamente, argumentando que a referida decisão deveria ser executada no foro de origem da ação. Em 26 de junho de 2007, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao mesmo tempo em que confirmou a sentença de Salgado, deu provimento ao recurso da União, ordenando que o foro de origem executasse dita sentença.

Em outubro de 2003, enquanto o recurso ainda tramitava no Tribunal Regional Federal, o Presidente Lula criou uma Comissão Interministerial com o objetivo de obter informa-

24 Processo no I-44/82-B, renumerado como Processo no I-108/83, 1ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal.



Aproveitando este novo cenário jurisprudencial e a efervescência dos debates no Brasil sobre o escopo e os limites da Lei de Anistia, o CEJIL realizou, em 2008, a Audiência Temática intitulada "A Lei de Anistia como Obstáculo à Justiça no Brasil", em Washington, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Um dos objetivos desta audiência era produzir novas informações para influenciar a decisão que se esperava da CIDH sobre o caso da Guerrilha do Araguaia.<sup>26</sup>

Em março de 2009, a CIDH encaminhou o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, criando, assim, uma maior pressão política sobre o governo brasileiro. A descrição deste caso no informe da CIDH de 8 de abril de 2009 mostra uma nitida ampliação do enfoque da disputa judicial iniciada em 1982 nos tribunais nacionais e levada à CIDH em 1995: "O caso está relacionado à detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região (...). Do mesmo modo, relaciona-se com a Lei de Anistia (Lei No. 6.683/79). (...) Além disso, o caso trata sobre a figura do sigilo permanente de arquivos oficiais (...)."

## 6. CONCLUSÃO

Como mostram os casos de Olavo Hansen e da Guerrilha do Araguaia, a mobilização jurídica transnacional desempenha um papel importante, porém limitado, no trabalho de memória-justiça, que é sempre seletivo e marcado por relações de poder. Esses casos problematizam a concepção de "justiça de transição" ao evidenciarem que a justiça pode ser acionada nas lutas pelo direito à memória não apenas em períodos de "transição política". Mostram, ainda, que o Estado brasileiro resiste em reconhecer a sua responsabilidade e em permitir, quer no contexto da ditadura, quer no período democrático, o completo acesso a informações que possam esclarecer os crimes cometidos pelos órgãos oficiais de repressão no passado recente. O caso da Guerrilha do Araguaia, em particular, sugere que novas democracias, como a brasileira, não rompem necessariamente com as estruturas de poder que davam sustentação ao regime anterior; tampouco transformam simultaneamente as culturas jurídicas de todos os setores do Estado e da sociedade.

As pretensões dos autores nos dois casos examinados dizem respeito, entre outras coisas, ao resgate da história e da memória dos mortos e desaparecidos políticos e da tortura que estes sofreram. Na tramitação dos casos, os fatos são selecionados e re-interpretados

26

Ver [http://www.ibccrim.org.br/site/noticias/conteudo.php?not\\_id=13182](http://www.ibccrim.org.br/site/noticias/conteudo.php?not_id=13182)

pelas partes e pelos juízes (ou comissionados, em se tratando da CIDH); os juízes declaram a verdade dos fatos sob a forma de "verdades jurídicas" e atribuem, ou não, responsabilidades e sanções, que podem, ou não, ser executadas; as partes vão produzindo novas provas; e o desenrolar da disputa judicial ou *quasi*-judicial – que se estende dos tribunais para a política, e vice-versa – contribui para a reconstrução da memória política. A morosidade da justiça pode aqui ser vista como uma oportunidade para reavivar a memória que, pela via judicial subsidiária à mobilização política, se reconstitui em um presente contínuo.

A mobilização jurídica, quer em escala nacional, quer em escala transnacional, apresenta, porém, algumas limitações. Depende, em grande medida, das condições políticas e sociais locais e internacionais. Há custos econômicos, sociais e emocionais para os autores, que ficam com o fardo do ônus da prova. O Estado nem sempre exerce o seu "dever de memória" (TODOROV, 2004 [1995]). Os tempos dos processos judiciais não coincidem com os tempos das lutas sociais e políticas. E a morosidade das instituições judiciais e *quasi*-judiciais torna-se, de fato, um obstáculo para o estabelecimento de medidas de justiça.

A mobilização jurídica *transnacional* apresenta, por sua vez, desafios adicionais. O trabalho em rede e em múltiplas escalas e âmbitos jurisdicionais é dificultado por distâncias físicas e culturais entre diferentes tipos de ONGs locais, nacionais e regionais, e entre estas e grupos sociais locais. Há custos econômicos maiores para o acompanhamento dos casos. Há uma limitada eficácia do direito internacional. Esta limitação se verifica no plano interno na medida em que as respostas do Estado são contraditórias e protelatórias.

Tanto o governo Cardoso como o governo Lula promulgaram decretos, medidas provisórias e leis que estenderam, indefinidamente, o prazo para tornar públicos os documentos oficiais considerados "de mais alto grau de sigilo". Ao mesmo tempo, criaram e/ou fortaleceram a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia, que têm envidado esforços no estabelecimento de medidas administrativas e reparatórias de "justiça de transição". Em 2007, a SEDH e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos lançaram o livro-relatório *Direito à Memória e à Justiça*<sup>27</sup>, onde o governo reconheceu a responsabilidade dos órgãos de repressão pelos crimes da ditadura. Mas, além de limitadas as

---

27 O livro foi organizado pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), constituída pela Lei 9.140/1995. Este documento oficial de memória baseou-se, amplamente, no Dossiê dos **Mortos e Desaparecidos Políticos a partir de 1964**, organizado por familiares de mortos e desaparecidos políticos, cuja primeira edição foi publicada em 1995.



atribuições da SEDH e das comissões de reparação, nenhum governo pós-ditadura criou uma “Comissão de Verdade” (LISBÔA, 2007). Esta ideia tornou-se uma proposta política concreta a partir do lançamento, no final de 2009, do 3º Plano Nacional dos Direitos Humanos. Embora a existência dos arquivos das Forças Armadas seja negada pelos militares, o trabalho de justiça-memória da ditadura seguirá o seu curso. As fontes da memória e da justiça vão além dos documentos e rastros de práticas de tortura possivelmente apagados pelas Forças Armadas.

A meu ver, alguns desafios que se colocam a uma possível e futura “Comissão de Verdade” no Brasil dizem respeito ao seu processo de constituição e ao modo mais ou menos democrático com que administrará a justiça e representará a pluralidade de sujeitos jurídicos e políticos de memória. Além disso, será preciso conectar a violência da ditadura e de outros períodos na história do Brasil com as persistentes e graves violações de direitos humanos que continuam a ser objeto de denúncia junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e que refletem as estruturas sociais que fazem parte da formação política e jurídica dominante no Brasil.

### Referências

AFFONSO, Beatriz; FREUND, Rita Lamy. Efeitos práticos das decisões dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos. *In*: SYDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luisa (orgs.). **Direitos humanos no Brasil – Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2005.

BOOTH, W. James. **Communities of memory: on witness, identity, and justice**. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano. **Sur – Revista internacional de direitos humanos**, edição em português, ano 5, n. 8, p. 85-98, 2008.

CAVALLARO, James L. Toward fair play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil. **Chicago journal of international law**, v. 3, n. 2, p. 481-492, 2002.

COMISSÃO de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado (IEVE); Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro e de São Paulo. Mortos e desaparecidos políticos: um resgate da memória brasileira. *In*: TELES, Janáina (org.). **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** 2. ed. São Paulo, Humanitas/FFLCH/USP, 2001, p. 157-198.

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

DI PAOLANTONIO, Mario. Tracking the transitional demand for legal recall: the foreclosing and promise of law in Argentina. *Social legal studies*, v. 13, n. 3, p. 351-375, 2004.

DOUGLAS, Lawrence. **The memory of judgment: making law and history in the trials of the Holocaust.** London: Yale University Press, 2001.

DUTHIE, Roger. Toward a development-sensitive approach to transitional justice. *The international journal of transitional justice*, v. 2, p. 292-309, 2008.

GALVÃO, Patrícia Ferreira. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos. *In*: SYDOW, Evanize Sydow; MENDONÇA, Maria Luisa (orgs.). **Direitos humanos no Brasil – Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.** São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2002.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2001.

JELIN, Elizabeth. **State repression and the labors of memory.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

JUNQUEIRA, Eliane B. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista estudos históricos*, n. 18, p. 1-15, 1996.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

LISBÔA, Suzana Keniger. Direito à memória e à verdade. *In*: SYDOW, Evanize Sydow; MENDONÇA, Maria Luisa (orgs.). **Direitos humanos no Brasil – Relatório da Rede Social**

de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007, p. 185-188.

LUNDY, Patricia; MCGOVERN, Mark. The role of community in participatory transitional justice. *In*: MCEVOY, Kieran; MCGREGOR, Lorna (orgs.). **Transitional justice from below: Grassroots activism and the struggle for change**. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008. Cap. 3, p. 99-120.

MARKOVITS, Inga. Selective memory: how the law affects what we remember and forget about the past – the case of East Germany. *Law and society review*, v. 35, n. 3, p. 513-563, 2001.

MCADAMS, James A. (org.). **Transitional justice and the rule of law in new democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2001.

MCCANN, Michael (org.). **Law and social movements**. Burlington: Ashgate, 2006.

MCEVOY, Kieran. Letting go of legalism: developing a ‘thicker’ version of transitional justice. *In*: MCEVOY, Kieran; MCGREGOR, Lorna (orgs.). **Transitional justice from below: grassroots activism and the struggle for change**. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008. Cap. 2, p. 15-45.

MCEVOY, Kieran; MCGREGOR, Lorna. Transitional justice from below: an agenda for research, policy and praxis. *In*: \_\_\_\_\_ (orgs.). **Transitional justice from below: grassroots activism and the struggle for change**. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008. Cap. 1, p. 1-13.

MÉNDEZ, Juan E. In defense of transitional justice. *In*: MCADAMS, James A. (org.). **Transitional justice and the rule of law in new democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2001. Cap. 1, p. 1-26.

MIHAI, Mihaela. **Transitional justice and the quest for democracy: towards a political theory of democratic transformations**. 2009. 270f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Toronto, Toronto.

MINOW, Martha. Memory and hate: are there lessons from around the world? *In*: ROSENBLUM, Nancy (org.). **Breaking the cycles of hatred: memory, law, and repair**. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 15-30.

- MISZTAL, Barbara A. Memory and democracy. *American behavioral scientist*, v. 48, n. 10, p. 1320-1338, 2005.
- MORAES, Mário Sérgio de. *O caso da ditadura: caso Herzog*. São Paulo: Editora Barcarrolla, 2006.
- OSIEL, Mark. *Mass atrocity, collective memory, and the law*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.
- PEREIRA NETO, Murilo Leal. Sidney, Olavo e Jeremias. *In: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (orgs.). Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009. Cap. 1, p. 25-46.
- PIOVESAN, Flávia. A advocacia do direito internacional dos direitos humanos: casos contra o Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *In: \_\_\_\_\_ Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. Cap. IX, p. 277-314.
- ROSE, Cecily; SSEKANDI, Francis M. The pursuit of transitional justice and African traditional values: a clash of civilizations – the case of Uganda. *Sur – International journal on human rights*, edição em inglês, ano 4, n. 7, p. 101-125, 2007.
- ROSENBLUM, Nancy. Introduction: memory, law and repair. *In: ROSENBLUM, Nancy (org.). Breaking the cycles of hatred: memory, law, and repair*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 1-13.
- SANTOS, Cecília MacDowell. Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights. *Sur – International journal on human rights*, edição em inglês, ano 4, n. 7, p. 29-59, 2007.
- \_\_\_\_\_. A justiça ao serviço da memória: mobilização jurídica transnacional, direitos humanos e memória da ditadura. *In: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (orgs.). Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009. Cap. 21, p. 472-495.
- TEITEL, Ruti G. *Transitional justice*. New York: Oxford University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. Transitional justice genealogy. *Harvard human rights journal*, v. 16, p. 69-94, 2003.

TELES, Janaína de Almeida. **Os herdeiros da memória**. A luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos por verdade e justiça no Brasil. 2005. 294f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_ (org.). **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** 2. ed. São Paulo, Humanitas/FFLCH/USP, 2001.

TODOROV, Tzvetan. **Les abus de la mémoire**. Paris: Arléa, 2004 [1995].

URS, Tara. Imagining locally-motivated accountability for mass atrocities: voices from Cambodia. **Sur** – International journal on human rights, edição em inglês, ano 4, n. 7, p. 61-99, 2007.

VASCONCELOS, Daniela Mateus de. Memória política, democracia e *accountability*: algumas reflexões teóricas. **Oficina do CES**, n. 330, outubro de 2009.