

## **Direitos humanos e transição democrática no Brasil**

*Por Cristina Buarque<sup>1</sup>*

O Golpe militar de 31 de março de 1964 suprimiu, no Brasil, o hiato democrático inaugurado pela renúncia de Getúlio Vargas, em 1945. A organização formal da política manteve a Constituição de 1946, embora alterada pelos Atos Institucionais editados em seqüência. Nunca extinto, o Congresso foi gradualmente fragilizado em benefício da concentração de poderes no Executivo. A cassação de cinquenta parlamentares, já no ano de 1964, buscou esvaziar a casa legislativa dos segmentos políticos identificados com a esquerda nacionalista dos governos anteriores. A arquitetura institucional do Estado, emendada por reformas de pessoal e procedimento, não chegou, portanto, a sofrer alteração radical. Uma das novidades principais com relação à formação anterior do Estado foi a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) pelo General Couto e Silva. O objetivo do novo órgão era o de garantir a “segurança nacional” e proteger o país da ação dos “inimigos internos”.

A restrição progressiva das liberdades políticas teve o Ato Institucional n. 5, de 1968, como corolário. Importante notar que a liderança política do Alto Comando das Forças Armadas não se moveu de modo isolado e, em medida significativa, associou-se a segmentos civis da população, como a burocracia de Estado ligada às empresas estatais recém-instituídas (Fausto, 2009, p. 465). No mosaico de forças que opôs resistência aos governos militares destacaram-se os estudantes, os segmentos rurais reunidos em torno da Comissão Pastoral da Terra e os operários organizados em novas estruturas sindicais, concentradas na região do ABC paulista.

O desgaste da solução autoritária, sob forte pressão inflacionária, iniciou o movimento de abertura política “lenta, segura e gradual”. Apesar da importante crise econômica e da resistência dos setores da linha-dura, o governo Figueiredo (1979-1985) seguiu o curso

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política (2007) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, UFRJ.

da distensão política, cuja principal marca foi a Lei n. 6.683, a Lei da Anistia. Esta lei previa a anistia de “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”. Deste modo, incluía os militares envolvidos em práticas de tortura e também os membros da resistência política, com exceção dos que “foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal”.

A premissa de fundo da anistia no Brasil foi a indistinção dos atores referidos, isto é, militares e opositores. Ambos teriam violado direitos e, em favor de um recomeço da vida política, estariam igualmente perdoados de seus crimes passados. A simetria suposta na lei como solução de conciliação entre as partes antes em conflito convivia, contudo, com dois sinais importantes de desproporção. O primeiro deles era a exclusão de um segmento expressivo da esquerda, envolvido com a luta armada, do universo de anistiáveis. O segundo indicador de assimetria no tratamento das partes era o fato de que, enquanto os militantes da oposição à ditadura eram anistiados por causas conhecidas, julgadas e condenadas pelas instâncias competentes do governo militar, os militares eram anistiados por causas não examinadas. Sabia-se do uso sistemático da tortura como instrumento de repressão política, mas havia grande desconhecimento a respeito de seus operadores individuais. A Lei de Anistia não acrescentou nada à condição de desinformação das vítimas e parentes das vítimas das ações militares de repressão.

A Lei da Anistia dispôs ainda sobre a normalização das carreiras, civis e militares, afetadas pelo regime político. As profissões militares de ex-torturadores prosseguiram, em geral sem percalços, à exceção de casos isolados em que autoridades civis conseguiram embargar a promoção de agentes sabidamente envolvidos em práticas de tortura e extração de confissão (Skidmore, 1988: 513).

Por fim, a lei em tela incluiu ainda a possibilidade de parentes de desaparecidos requererem “declaração de ausência de pessoa” e, como consequência, formalizarem a presunção de morte. Deste modo, poderiam, sem esclarecimentos sobre as circunstâncias da morte presumida, ter instrumento legal para lidar com situações pendentes de casamento e sucessão, por exemplo.

A anistia brasileira não previu contrapartida dos beneficiados pelo indulto. Neste paradigma, o perdão judicial faria uma espécie de tábula rasa do passado e lançaria as bases para uma nova sociedade. A suposição de fundo era a de que o quadro institucional da democracia, por si só, seria condição suficiente para inaugurar um novo pacto social, suspender a condição do arbítrio e instalar a prevalência do Direito. A novidade democrática prescindiria, nesta perspectiva, de um olhar investigativo sobre o passado.

Embora o retorno dos exilados possibilitado pela Anistia tenha significado importante esvaziamento da tensão política e assinalado claramente no sentido da redemocratização do país, a Lei da Anistia esteve aquém das expectativas da militância contra a ditadura. À época, o mundo da negociação congressual, no qual a esquerda alcançava representação progressiva, seguia razoavelmente imune à mobilização dos grupos de base, que não enxergavam no Congresso um interlocutor potencial para suas demandas. Apesar disso, os novos caminhos legais tiveram forte impacto nas capacidades de mobilização política dos segmentos da oposição extra-institucional.

Para Heloisa Greco, a Lei de Anistia teria marcado uma “estranha metamorfose da esquerda”, que “abraçou a bandeira dos direitos humanos”. Para a autora, depois da “derrota da luta armada” e da instalação da “anistia parcial”, a “trajetória da esquerda vai se dar quase exclusivamente no registro da institucionalização, moderação, equilíbrio e bom-mocismo em oposição ao radicalismo, sectarismo, vanguardismo, esquerdismo” (Greco, 2005, p. 94).

Neste fragmento, a nova identidade da esquerda, calcada nos direitos humanos, é narrada como contra-face do momento anterior de utopia e subversão. Os direitos humanos, nesta chave interpretativa, são lidos como instrumento político conservador, refratários à verdadeira transformação social. Sendo um recurso de reforma, não alteram as bases de uma sociedade desigual e injusta. Muito pelo contrário, dão sobrevida a ela. Na linguagem da resistência política brasileira os direitos humanos estiveram, de fato, distanciados da imaginação de uma sociedade ideal e tomados por sua versão elementar: a reivindicação do direito à integridade física dos homens. Em linhas gerais, foi a reação às rotinas de tortura do regime militar – e, em seguida, à desinformação sobre aqueles fatos – que deu o tom das ações políticas baseadas no discurso dos direitos. Entre as

ações de protesto com este perfil, a de maior projeção foi orquestrada por um grupo de ativistas católicos de São Paulo, que lançou, em 1985, o relatório *Brasil Nunca Mais*, com um diagnóstico da tortura entre 1964 e 1979 e o objetivo de cancelar as possibilidades de o futuro reproduzir o passado.

Sem desafiar os limites legais ao conhecimento da verdade sobre a tortura à época, um grupo organizado de denunciadores reproduziu integralmente os processos da Justiça Militar brasileira iniciados entre abril de 1964 e março de 1979 e disponíveis à consulta pública. Deste levantamento exaustivo resultou um estudo minucioso dos padrões de violação de direitos empregados pelos governos militares no Brasil. Baseado em documentos oficiais, o relatório teria contornado o dilema dos movimentos de denúncia política em regimes de transição, isto é, a produção de uma narrativa da repressão com base exclusiva na fala dos atingidos, enviesada por definição (*Brasil Nunca Mais*, 1989, p. 22). A expectativa anunciada era a de que o estudo dos modos e resultados da repressão com base em documentos produzidos pelos operadores da repressão alcançasse maior reconhecimento entre os diversos segmentos sociais, mesmo aqueles simpáticos aos militares.

A edição do documento é precedida por prefácios de Philipp Potter, ex-secretário geral do Conselho Mundial de Igrejas, e Paulo Evaristo Arns, Arcebispo Metropolitano de São Paulo. Nos dois textos, a reflexão sobre a tortura faz convergir as linguagens do direito e da religião. Para legitimar esta associação, Potter observa a aproximação de longa data entre ambas. Como ele narra, as igrejas Ortodoxas, Protestantes e Pentecostais, reunidas no Conselho Mundial de Igrejas (CMI), anunciaram, antes mesmo das Nações Unidas, sua própria declaração sobre direitos humanos e instaram a aprovação da célebre Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Em 1975, a Quinta Assembléia do CMI enfatizou a situação dos direitos humanos na América Latina e determinou a instalação de um escritório especial de direitos humanos para a região. Na Terceira Conferência dos Bispos Latino-americanos, ocorrida em Puebla em 1979, a Igreja Católica pronunciou-se abertamente em “defesa dos direitos humanos”:

A Santa Sé age nessa área com o conhecimento de que a liberdade, o respeito à vida e dignidade das pessoas (as quais jamais são meros instrumentos), o tratamento igual, a consciência profissional no trabalho e a busca mútua do bem comum, o espírito de reconciliação, e uma abertura aos valores espirituais são exigências fundamentais para uma vida harmoniosa na sociedade e para o progresso de cidadãos e sua civilização (*Brasil Nunca Mais*, 1989, pp.16-17).

O fundo comum dos vocabulários do direito e da religião é a noção de empatia, operada em dois sentidos. O primeiro e mais intuitivo deles é aquele que sensibiliza o leitor com o sofrimento do torturado. Neste sentido, Cardeal Arns observa o “absurdo e a inutilidade” do inquérito sob tortura, quando os inquisidores dominam e possuem, “no sentido mais total e absoluto do termo”, os inquiridos (*Brasil Nunca Mais*, 1989, p. 15).

O segundo e controverso sentido da empatia é aquele que enxerga também o torturador como vítima de um processo de desumanização. Nesta perspectiva, ele não é apenas operador, mas também depositário do sofrimento. Cardeal Arns narra a forte impressão causada nele, “ao longo dos anos de vigília contra a tortura”, pela degradação moral dos próprios torturadores. Relata uma vez ter sido inquirido, em tom de desespero, por um delegado torturador: “Tem perdão para mim?”. Segundo Arns, “quem repete a tortura quatro ou mais vezes se bestializa”.

Philip Potter, nesta mesma linha de argumentação, afirma que ele próprio e “todos os leitores” compartilham “uma humanidade comum com os torturados e torturadores”. Além disso, compartilham também “do sofrimento e culpa daqueles que se envolveram nessa violação degradante da nossa natureza humana como aqueles que fomos feitos à imagem de Deus revelada em Jesus Cristo” (*Brasil Nunca Mais*, 1989, p. 18). Nesta perspectiva, embora conscientes dos atos degradantes que empreendem, os torturadores são narrados como figuras que devem obediência a um tirano ou agem em nome do princípio de segurança nacional. Não são percebidos, portanto, nesta chave interpretativa, como sujeitos integrais ou absolutos de suas ações. Sobre elas incidem outras redes de causalidade, alheias, se não a sua vontade, ao menos a seu controle.

Potter encerra o texto do prefácio com duas falas de Cristo. Um delas, na cruz, ao interceder por seus torturadores: “Pai, perdoa-lhes, pois não sabem o que fazem”. A

outra, pronunciada a seus discípulos: “conhecereis a verdade e a verdade vos libertará” (Brasil Nunca Mais, 1989, p. 19). Nesta composição, verdade, perdão e liberdade são investidos de sentidos complementares. Deduz-se a recusa da punição da adesão forte ao perdão. Em contraste com o princípio argentino de verdade-punição, portanto, Potter sugere o par verdade-perdão, ainda ilustrado pela expectativa de libertação. Tal como no documento do *Nunca Más* editado pela CONADEP na Argentina, a ocultação da identidade dos torturadores, que não foram nomeados no relatório levado a público, pode ser interpretada como sinal da coesão original em torno daquele paradigma. A dialética do torturador como sujeito e objeto do infortúnio era compatível com o movimento posterior de reconhecimento do Estado da responsabilidade por crimes de tortura, sem identificação, contudo, de seus operadores individuais.

Esta edição original, entretanto, não foi coerente com a publicação, pouco depois, nos principais jornais do país, de uma extensa lista de torturadores nomeados nos documentos militares e recolhidos pelos pesquisadores do *Brasil Nunca Mais*. Embora a publicação, posterior à Lei da Anistia, não tenha implicado em tratamento judicial aos acusados, produziu forte constrangimento moral para eles. A despeito da resistência original, este novo movimento marcou uma tímida aproximação do grupo de denunciadores com o princípio punitivo.

Diferente do caso argentino, a busca pela verdade no Brasil não constituiu agenda de governo e esteve legada ao esforço de segmentos isolados da sociedade civil organizada. O trauma social da ditadura militar claramente não compôs o universo de preocupações mais evidentes na Nova República, merecendo sobretudo o tratamento extra-formal dos segmentos vitimados ou sensibilizados pela violência passada, como o Grupo Tortura Nunca Mais e a Comissão Nacional de Familiares.

À época da transição, a retórica militar – acolhida também por segmentos não-militares – desqualificava as demandas por memória e punição como revanchismo. Nesta chave interpretativa, toda alusão ao passado produzia rancor e desarmonia, obstáculos graves aos novos tempos. A autodescrição militar, por contraste, assinalava vontade de superação e recomeço histórico. A hipótese da unidade nacional, nesta perspectiva, não

era compatível com a obsessão pelo passado. Nas palavras do Brigadeiro Délio Jardim de Mattos, então Ministro da Aeronáutica:

Se terroristas anistiados podem, hoje, reescrever a história dos vencidos, é porque aos vencedores mais importava o reencontro histórico que hoje vivemos, que a vingança estéril e sem futuro. (...) A quem pode interessar o julgamento de uma fase ultrapassada? Em verdade o que se pretende agora, exumando supostas vítimas do passado, é tumultuar um presente de paz e tranquilidade que não interessava e continua não interessando aos que se venderam ao credo do ‘quanto pior, melhor’. (Jornal do Brasil, 12 de fevereiro de 1981. Apud: Greco, 2006, p, 96)

No mesmo dia, em editorial do Jornal do Brasil, intitulado *Anistia sem revanche*, vê-se o eco desta perspectiva na imprensa: “Anistia e revanchismo são termos que se repelem, assim como a idéia de futuro exige que se encerre, do ponto de vista da ação política, o processo do passado”.

A tensão não superada entre os paradigmas da revelação e do silêncio ganhou importante expressão política na polêmica em torno da abertura ou segredo dos arquivos policiais e militares. Nos anos de 1991 e 1992, apenas arquivos dos DOPS de alguns estados foram transferidos para os respectivos arquivos públicos. A Lei dos Arquivos, n. 8.159, de 1991, regulada pelo decreto 2.134, de 1997, fixou em 60 anos o sigilo de documentos relativos “à segurança da sociedade e do Estado”. Em 27 de dezembro de 2002, o decreto 4.553, de Fernando Henrique Cardoso, alterou o tempo de sigilo dos documentos referidos para 50 anos, com possibilidade de renovação indeterminada do prazo.

O reconhecimento de responsabilidade do Estado brasileiro sobre crimes da ditadura assumiu forma pecuniária e veio quase vinte anos depois da abertura política. Em 1995, a Lei 9.140, a Lei dos Desaparecidos, sancionada por Fernando Henrique Cardoso, atribuiu ao Estado a morte de 136 desaparecidos políticos e criou a *Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos* com o objetivo de avaliar alegações de desaparecimento e recomendar a indenização de familiares das vítimas. Neste primeiro movimento de revisão do passado violador pelo Estado, a produção de provas para as narrativas alegadas de morte e desaparecimento político recaiu sobre as famílias requerentes. A reunião de depoimentos, a pesquisa nos arquivos da repressão, a tarefa de localização de restos mortais dos desaparecidos, entre outras atividades de

investigação, esteve sob responsabilidade dos familiares das vítimas. À diferença do caso argentino, o Estado brasileiro eximiu-se da investigação e punição dos culpados.

Para Heloisa Greco, a Lei dos Desaparecidos negligenciou o interesse público da questão dos mortos e desaparecidos. A forma pecuniária da reparação combinada ao lugar passivo do Estado no processo de investigação do passado deslocaram o tema da memória para uma agenda familiar, de ordem privada. O tratamento à mesma pauta na

Argentina, como já visto, foi radicalmente distinto. Apesar da insatisfação das *Madres* e de outros movimentos sociais com os processos de criação e funcionamento da CONADEP, a referida comissão localizou no Estado a responsabilidade pelo exame dos crimes passados e inscreveu este tema na ordem do interesse público. Nisto havia consenso entre forças políticas mais e menos conservadores. No paradigma argentino, o esclarecimento sobre as circunstâncias dos desaparecimentos e o destino dos desaparecidos interessa ao conjunto da sociedade, e não apenas aos eixos familiares de origem. No Brasil, a inversão do ônus da prova das violações sofridas para as vítimas e parentes de vítimas indica a adesão do governo à premissa avessa do Estado como garantidor de um direito privado. Se a *verdade* é demanda particular, o reconhecimento do Estado de narrativas plausíveis a respeito de mortes e desaparecimentos políticos e a indenização correspondente indicam sua observação do direito privado.

Em novembro de 2002, outra lei previu a possibilidade de reparação econômica aos cidadãos afetados pela perseguição política dos governos ditatoriais. A identificação das vítimas, mais uma vez, não veio associada à identificação dos agressores. Ainda à diferença do caso argentino, a responsabilização assumiu forma difusa e evitou a identificação de operadores individuais da repressão política. Neste modelo transicional, não há vínculos entre reparação e verdade. O Estado apenas reconhece, ou não, a narrativa de vitimização. E não acrescenta informações a ela. Isto é, não preenche as lacunas de informação e tampouco supre sua demanda punitiva.

O tratamento do Estado brasileiro às violações de direitos empreendidas no período da ditadura civil-militar é ainda uma questão em aberto. Ao longo dos anos 2008 e 2009,

grande polêmica girou em torno das indenizações do Estado a militantes que provaram prejuízo pessoal e profissional causado por governos do período autoritário. Em 2009, o projeto de instalação de uma Comissão de Verdade no Plano Nacional de Direitos Humanos, do governo Lula, reacendeu a reação militar à investigação sobre os crimes passados e não teve seguimento político.

Embora existam movimentos na direção de um exame do passado agressor, o Brasil segue sendo, na literatura internacional, um caso típico de *blanket amnesty*. Apesar da iniciativa reparadora do Estado – sem dúvida um avanço com relação à inação original –, a característica predominante da nova democracia foi a negligência da questão das violações passadas de direitos humanos. Não se consolidou, no Brasil, uma prática de repúdio à tortura e aos maus tratos por parte das agências de força do Estado.

## **Bibliografia**

Eloysa, Branca (organização). Grupo Tortura Nunca Mais. I Seminário do grupo Tortura Nunca Mais: depoimentos e debates. Petrópolis: Vozes, 1987.

Fausto, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

Greco, Heloisa Bizoca Greco. *A Dimensão Trágica da Luta pela Anistia*. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 8, n. 13, jan/dez. 2005, pp. 85-111.

Maués, Flamarion; Abramo, Zilah Wendel (org.) *Pela democracia, contra o arbítrio: a oposição democrática, do golpe de 1964 à campanha das Diretas Já*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

Teles, Janaina. *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* São Paulo: Humanitas; FFLCH/USP, 2001.