

A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (2012-2014): O PERMANENTE LEGADO AUTORITÁRIO EM QUESTÃO

*Dmitri Felix Nascimento*¹

Após a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), em 2012, a partir da Lei nº 12.528/ 2011, tornou-se oficial por parte do Estado brasileiro a realização de um instrumento cujo objetivo almejou elaborar um levantamento dos crimes de violação dos direitos humanos entre os anos 1946-1988. Com esta iniciativa, foi dado um importante passo para a elucidação do passado perante a atuação de agentes do Estado, da sociedade civil e empresarial, principalmente, no período da ditadura civil-militar brasileira de 1964-1985, experiências que outros Estados com passado autoritário também o realizaram (Portugal, Grécia, Espanha, Argentina, Chile, Uruguai, África do Sul e outros) com diferentes impactos sobre a transição para a democracia.

Ao apresentar o relatório final em 10 de dezembro de 2014, outras questões de cunho político e historiográfico passaram a emergir sobre o resultado dos trabalhos da CNV. Questões sobre a abertura dos arquivos, punição de agentes civis e militares, ajuda e influência externa, revisão da lei da anistia, assim como os resquícios da Lei de Segurança Nacional (LSN) no judiciário fundamentam a conflituosa relação presente e passado, ditadura e democracia. Objetivamos, desse modo, analisar parte dos resultados da CNV e identificar a permanência do legado autoritário na transição a democracia no Brasil.

Ao se abrir uma porta sobre os estudos da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), parece-nos que outras passam a ser necessárias de ser desveladas e questões a ser levantadas. O trabalho realizado pela Comissão Nacional da Verdade (2012-2014), em um período de abrangência de 42 anos da História brasileira (1946-1985), focando sobre a violação dos direitos humanos, principalmente na busca pelos fatos e entendimentos sistêmicos do período de 25 anos da ditadura civil-militar, nos conduz à prática histórica de apontar parte das raízes do legado autoritário que a transição política incompleta permanece estruturada nas diversas dimensões da sociedade brasileira.

A historiografia sobre a transição política para a democracia é vasta² e nos traz vários elementos para se identificar as permanências – e também mudanças pontuais – que o enfrentamento com o passado vem se travando. Este tema ainda permanece latente na historiografia, visto que a realidade da transição brasileira consiste num prolongamento de problemas a ser analisados.

¹ Doutorando em Política Comparada e Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa. Bolsista Capes. E-Mail: <dmitri_felix@hotmail.com>.

² PINHEIRO, Milton. *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo: Boitempo, 2014. TELES, Edson & SAFATLE, Vladimir Pinheiro. *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010. REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo & MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *O golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: EDUSC, 2004. D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon & CASTRO, Celso. *Visões do golpe: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

Por se tratar de uma problemática abrangente com várias perspectivas de análise (econômica, social, política e cultural) procuraremos apontar três pontos que dimensionam parte da questão da transição do trabalho da CNV: a questão da abertura dos arquivos, o processo da revisão da Lei da Anistia, e os decretos de leis sobre os crimes contra a segurança nacional.

Dito isso, trabalharemos com a perspectiva teórica de autores³, que elaboraram questões sobre a justiça transicional com olhar sobre as realidades de países como Portugal, Espanha, e da Europa do sul.

Abordar a Transição

Os estudos sobre justiça transicional e sobre a memória, segundo Costa Pinto, evoluíram, mas raramente se encontraram, pois, em muitos casos os (alguns) historiadores desempenharam o duplo papel como estudiosos do autoritarismo e como guardiões da “verdade sobre o passado”. Isto acontece quando as democracias após o colapso dos regimes autoritários para superar o legado histórico, por vezes, tende a buscar a punição das elites associadas com os regimes autoritários (este que não é o caso do Brasil), e que isto é determinado por “novos fatores, como o ambiente internacional, condicionalidade, clivagens partidárias, ciclos de memória e comemorações, políticas de perdão e outros trazem efetivamente o passado de volta à arena política”⁴.

Há na realidade uma dificuldade também historiográfica de dimensionar o impacto sobre um tipo de transição, assim como compará-lo com outras experiências de regimes autoritários e ditaduras militares. Como enfatiza Costa Pinto, uma destas dificuldades se baseia em que, “um problema importante aqui é como destrinçar legados específicos dos regimes autoritários anteriores de legados históricos *tout court*, uma vez que o que se encontra no armário quando as transições abrem as portas das ditaduras é muito mais do que autoritarismo”⁵.

Algumas questões podem ser levantadas sobre a forma de se tratar dos tipos e modos de transição. Costa Pinto, ao tentar abordar as características e as capacidades com que o regime autoritário tinha deixado seu legado, trabalha com três possíveis pontos que podem ser entendidos como o legado que o regime autoritário, anterior a democracia, tenha conduzido à transição, a saber; o primeiro é a estabilidade que o regime autoritário tenha exercido durante um determinado tempo até sua implosão e/ ou passagem; o segundo, a sua inovação institucional; e o terceiro, o modo de transição praticado.

A partir destes pontos é possível verificar os elementos de que a democracia tenha herdado do regime autoritário, ou seja, as estruturas socioeconômicas e parte da classe política que tenha permanecido no poder.

Ao citar Teitel⁶, Costa Pinto descreve que, o que se entende sobre justiça transicional:

³ PINTO, António Costa. *A sombra das ditaduras: a Europa do Sul em comparação*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013. SCHMITTER, Philippe. *Portugal: do autoritarismo à democracia*. Lisboa: ICS, 1999.

⁴ PINTO, *A sombra das ditaduras...*, p.19.

⁵ PINTO, *A sombra das ditaduras...*, p. 21.

⁶ TEITEL, Ruggie G. *Transicional justice*. Nova York: Oxford University Press, 2000, p. 06.

Envolve toda uma série de medidas tomadas durante o processo de democratização, que vão para além da mera criminalização da elite autoritária e dos seus colaboradores e agentes repressivos, e implicam uma grande diversidade de esforços extrajudiciais para erradicar o legado do anterior poder repressivo, tais como investigações históricas oficiais sobre a repressão dos regimes autoritários, saneamentos, reparações, dissolução de institucionais, comissões da verdade e outras medidas que se tomam durante um processo de transição democráticas.⁷

Diante esta afirmação, no caso do Brasil, houve controle quase absoluto das elites que congregavam a ditadura, podendo ser qualificada mais como uma “transição por ‘transação’”⁸, uma longa transição contínua permitindo a antiga elite autoritária seguir impune com seu passado, ou seja, a inexistência de julgamentos.

Cessarini⁹ ao comparar a justiça transicional na Europa do Sul, aponta as tipologias (criminal, histórica, reparadora, administrativa, institucional, redistributiva) e os objetivos relacionados (retribuição, verdade, reabilitação das vítimas, marginalização das elites autoritárias e colaboracionistas, democratização e justiça socioeconômica). Podemos observar que o caso brasileiro é equivalente ao caso espanhol, onde apenas as dimensões de reparação (parcial) material de certos grupos e democratização institucional (Constituição, Parlamento e liberdade de imprensa, e outros) foram atingidas.

Na perspectiva de Schmitter¹⁰, ao tratar da realidade portuguesa após a Revolução dos Cravos (1974), elabora uma análise sobre a tipologia da transição política. Para o autor, após a queda do antigo regime autoritário o que há não é necessariamente uma democracia, mas um “regime parcial”, pois:

O que se consolida é antes uma série de instituições diversas ou ‘regimes parciais’ que estabelecem a ligação entre os cidadãos e as autoridades públicas, obrigando-as desse modo a prestarem contas de suas acções. Nem todas estas instituições estão organizadas de acordo com os mesmos princípios e não existem necessariamente entre elas relações estreitas.¹¹

O que está em questão é a consolidação democrática mesmo que não seja “um prolongamento da transição”, que na realidade as forças sociais passam a ser reconhecidas de formas diferentes, e que, “a consolidação democrática implica, em grande medida, novos atores, novas regras, novos processos e talvez mesmo novos

⁷ PINTO, *A sombra das ditaduras...*, p. 23.

⁸ Ressaltamos que houve e há uma continuada resistência da sociedade civil organizada e grupos de defesa de direitos humanos que denunciam a forma como esta transição foi praticada.

⁹ CESARINI, Paolo. “Transicional justice”. In: LANDMAN, Todd & ROBINSON, Neil (orgs.). *The Sage handbook of comparative politics*. Londres: Sage, 2009, p. 497-521.

¹⁰ SCHMITTER, *Portugal: do autoritarismo...*

¹¹ SCHMITTER, *Portugal: do autoritarismo...*, p. 406.

valores e recursos”¹².

O estreitamento entre políticas do passado exercidas pelos estados e governos junto com a sociedade no enfrentamento com o passado podem ser realizadas, segundo Brito¹³, através de “amnistias, julgamentos ou purgas, criação de Comissões da Verdade, indenizações e gestos simbólicos”. Porém, seja qual forem os mecanismos citados pelo tipo de transição, os resultados perante a sociedade não serão automáticos para o exercício da democracia em questão:

*As Comissões da Verdade e os julgamentos somente podem oferecer uma imagem parcial do universo repressivo e as respectivas sentenças. Isto implica que se manterá a necessidade de avaliar e descrever o passado. Pode ser que estas descrições não ensinem nem dissuadam e que os criminosos continuem a crer que agiram correctamente e se considerem mártires. Por isto continuam a existir visões em confronto sobre o que aconteceu.*¹⁴

Destruição, Abertura e Persistência do Obscurantismo dos Arquivos

Entende-se que no Brasil o período de transição tenha iniciado e esboçado pelo ditador Ernesto Geisel (1974-1979) e pelo chefe do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) general Golbery de Couto e Silva, que exerceu a função de Ministro Chefe da Casa Civil nos governos de Geisel e de João Batista de Figueiredo (1979-1985). E que a abertura dos arquivos não foi algo negociado e nem citado no processo de abertura política brasileira.

A questão da abertura dos arquivos é essencial para a construção da memória e entendimento dos processos sistêmicos que o regime de repressão foi alicerçado, e pode ser utilizado como ponto de partida para a justiça transicional, a ser acionada com base em documentos legais elaborados pelos agentes do estado.

Temos que recorrer ao período do golpe em 1964 para entendermos a questão dos arquivos. No período do ditador Castelo Branco (1964-1967), mesmo em estado de exceção, ainda estava vigente a Constituição de 1946, assegurando mesmo que com restrições, o acesso a documentos de acordo com sua classificação e nível de interesse do Estado.

O regime havia se preparado nos primeiros anos da ditadura após o golpe de 64 para pôr abaixo os sonhos pela redemocratização, acabando com as ilusões das forças progressistas numa possível volta da democracia ao país mesmo com vigilância direta do poder militar.

A consolidação do regime provava exatamente o contrário das expectativas, os oficiais militares ligados ao ditador Castelo Branco se apressaram em redigir uma nova Constituição (1967), assim como em elaborar vários decretos com o objetivo de endurecer a ditadura, restringir e blindar as áreas de interesse no campo

¹² SCHMITTER, *Portugal: do autoritarismo...*, p. 296.

¹³ BRITO, A. B.; GONZALES, E. C.; & AGUILAR, F. P. *A política da memória: verdade e justiça na transição para a democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

¹⁴ BRITO, GONZALES & AGUILAR, *A política da memória...*, p.60

econômico, aprovar a Constituição de 1967, realizando manobras a fim de limitar o poder do próximo Ditador-Presidente, o General Costa e Silva.

Um desses decretos foi redigido pelo próprio SNI: o decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, chamado de *Regulamento para Salvaguarda de Documentos Sigilosos*¹⁵. Documento elaborado pelo SNI, referendado pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional General Ernesto Geisel (futuro Ditador-Presidente) e aprovado pelo Ditador-Presidente Castelo Branco, exatamente no corrente ano de sua substituição. Este decreto revogava outro decreto, o de nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que estabelecia normas sobre o manuseio dos documentos.

Não era por falta de razões que este documento fora aprovado em tais circunstâncias, às ações e abusos perpetrados pelo regime em seus anos iniciais, e as informações contidas nas várias ações ilegais, não poderiam estar em mãos alheias de governos de diferentes naturezas que porventura pudessem se estabelecer, e muito menos nas mãos da sociedade, podendo abrir espaço para esclarecimentos que poderiam trazer consequências para os agentes do Estado responsáveis pelas arbitrariedades cometidas.

Este documento está dividido em seis capítulos: *Disposições Preliminares, Assuntos Sigilosos, Documentos Sigilosos, Criptografia e Codificação, Áreas Sigilosas e Material Sigiloso*.

Na parte *Disposições Preliminares* é possível auferir que a preocupação central reside em controlar o manuseio, a segurança e a difusão dos documentos sigilosos. Era preciso enfim estabelecer normas mais rígidas e restritivas, condicionar todos os órgãos do Estado, *Ministérios Cíveis e Militares, Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, Estado Maior das Forças Armadas, e o Serviço Nacional de Informações*, a fim de atualizar suas normas e estabelecer a ordem do silêncio e da escuridão dos arquivos.

Os documentos *ultrassecratos* têm por características a preservação dos assuntos sobre alianças político-militares, planos de guerra, descobertas científicas e informações sobre países estrangeiros de alto nível, ou seja, assuntos de ordem da política externa e relações internacionais no campo militar.

Os documentos classificados como *Secreto, Confidencial e Reservado*, em geral são aqueles que não devem estar à disposição do público em geral, pois somente agentes do Estado credenciados poderão ter acesso a tais acervos. Grande parte dos documentos sobre as perseguições aos cidadãos brasileiros e estrangeiros estão enquadrados neste quadro de documentos.

O ponto que nos impressiona neste documento está no *capítulo III Documentos Sigilosos na seção 5 – Destruição*. Há indícios concretos que muitos documentos foram queimados indiscriminadamente durante a história brasileira. Um desses casos é atribuído ao respeitável Rui Barbosa, enquanto exercia o cargo de Ministro da Fazenda em 1889, que havia então emitido ordens para a destruição de documentos referentes à escravidão¹⁶, com a justificativa de que somente a partir deste ato os senhores escravocratas não teriam base legal para serem ressarcidos

¹⁵ Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. BR AN, RIO x9.0.TAI.3/12.

¹⁶ BARBOSA, Francisco de Assis. *Rui Barbosa e a queima dos arquivos*. Brasília: Ministério da Justiça; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988.

pelo Estado pelas “perdas” causadas pela libertação dos escravos.

No caso dos documentos da ditadura, o caso recente mais emblemático foi a queima dos arquivos na base da Aeronáutica de Salvador em 2004. Entre os documentos que resistiram à queima criminoso nas investigações da Polícia Federal estão “fichas, prontuários e relatórios da inteligência do Exército, Aeronáutica e Marinha sobre personagens e organismos da esquerda armada”¹⁷, segundo o jornal *A Tarde*.

Mais recentemente, no ano de 2009, tivemos a tramitação do projeto lei nº 600, do senador José Sarney, onde esta inscrito em um de seus artigos que determina a destruição dos processos judiciais após cinco anos de sua conclusão depois de arquivados. Verificamos em plena atualidade as manobras que são sorrateiramente utilizadas pelos mandatários eleitos ou não, a fim de destruir o legado das fontes e apagá-las dos arquivos do Estado.

Voltando aos anos iniciais da consolidação da ditadura militar, notamos que o decreto elaborado pelo SNI assegurava a autoridade que produziu o documento sigiloso, ou o seu superior, a destruição do documento se julgar conveniente. Além disso, explica que normalmente (leia-se que não obrigatoriamente), estes documentos devem ser destruídos conjuntamente ao lado de *duas testemunhas categorizadas*.

A única responsabilidade que reside naquele que destruiu o documento está no fato que a ação de destruição será registrada em seu nome. Ou seja, caso estes registros não tenham sido também destruídos, eles devem existir. E neles poderemos verificar os responsáveis por este ato criminoso, contra nossa história. O interessante é que não é mencionado qual tipo de autoridade pode fazer a destruição, e, com isso, qualquer agente da comunidade de informações tem a liberdade (ou até mesmo o dever) de julgar o que pode ser destruído ou não. O agente e seu superior são os elaboradores, legisladores, executores, julgadores e camufladores, um verdadeiro poder paralelo institucionalizado.

Com base na recente abertura de parte dos arquivos do regime militar em posse do Estado brasileiro, somados ao momento político do país em se desafiar a entender o regime autoritário que compreende o período histórico da ditadura civil-militar (1964-1985).

Sabemos que muitas dessas fontes foram e estão sendo destruídas nas mãos das Forças Armadas, e que tantas outras passam por um processo de burocratização (induzida por razões políticas), e ingerências pelos setores que as possuem, insistindo-se na recorrência de repetidos decretos a fim de obstruir a elucidação de muitos acontecimentos. A luta pela abertura dos arquivos da ditadura no Brasil vem desde o tempo das reivindicações pela Anistia dos presos políticos e o retorno dos direitos políticos em 1979.

Os documentos que primeiramente puderam ser acessados estiveram momentaneamente disponíveis depois do decreto nº 2.134, do ano de 1997, na gestão do Ministro da Justiça Nelson Jobim, no governo Fernando Henrique Cardoso, regulamentando o artigo da lei n. 8.159, dando oportunidade para a pesquisa sobre a comunidade de informações. Porém, no fim deste mesmo governo,

¹⁷ “QUEIMA de arquivos da Base Aérea ainda sem respostas”, *A Tarde*, 26 dez. 2009.

em dezembro de 2002, foi assinado o decreto nº 4.553, que colocava outra vez os documentos da Divisão de Segurança de Informações do Ministério da Justiça (DSI/MJ) e tantos outros, na situação de mudança da classificação, ou seja, fora aumentado o período de anos e prerrogativas para o acesso. Este último decreto foi elaborado para que principalmente os documentos envolvendo o processo de privatização do período FHC (1994-2002) não pudessem ser acessados.

Apesar disto, após uma pressão histórica e persistente dos setores organizados da sociedade brasileira, apenas para elencar alguns, enfatizando os grupos de direitos humanos, como a Tortura Nunca Mais, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a Associação de Anistiados Políticos do Brasil, vários Movimentos Sociais, intelectuais e clérigos, assim como grupos e organismos internacionais, tornou-se possível, no ano de 2012, o acesso a importantes documentos e processos que estão em mãos do Estado brasileiro.

Enfatizando o papel que o projeto *Brasil: nunca mais*¹⁸ realizou como protagonista histórico para a sistematização dos relatos de prisioneiros, identificação dos torturadores e vigilante dos arquivos a fim de não serem destruídos.

Com a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) abriram-se portas jurídicas para o acesso aos documentos da ditadura militar, e com o decreto nº 7.724 de 16 de maio 2012. Acompanhada da abertura com os editais redigidos pelo Arquivo Nacional, AN nº 1 de 17 de maio de 2012, AN nº 2 de 31 de maio 2012 e AN nº 3, de 29 de junho 2012.

De acordo com estes editais, pode-se neste momento ter acesso ao Sistema Nacional de Informações e Contrainformação – SISNI, aos conjuntos documentais da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da Assessoria de Segurança e Informações da TELEBRÁS, e aos documentos produzidos ou acumulados pelo extinto Estado Maior das Forças Armadas – EMFA entre 1946 e 1991, ou seja, o coração do sistema de repressão.

Desta forma, torna-se fundamental o trabalho do historiador a partir destes documentos elencados, que o momento histórico propicia analisar, fundamentar e produzir materiais que possam elucidar processos e o funcionamento da máquina de repressão do regime.

No relatório final apresentado pela CNV, foram conseguidas mais de 20 milhões de páginas de documentos em acesso no Arquivo Nacional, acervos estaduais foram disponibilizados, principalmente os que tinham acervos sobre o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), o acervo Médici, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Superior Tribunal Militar e demais órgãos da Justiça e Executivo.

A maior dificuldade da CNV na aquisição dos documentos foi com as Forças Armadas. Ao total foram emitidos 84 ofícios para o Ministério da Defesa, Forças Armadas e seus respectivos comandos, apenas em um quarto obtiveram respostas, e a resposta foi a negação de que possuíam documentos da comunidade de informações e informações sobre as prisões, e, sobre violação de direitos humanos em suas instalações.

A resistência dos militares em aderir à Lei de Acesso à Informação demonstra como que este setor não se abre às mudanças que a sociedade necessita, se

¹⁸ ARNS, D. Paulo Evaristo *et al* (orgs.). *Brasil: nunca mais* – um relato para a história. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

limitando a negar todas as fontes que já foram abertas e tentando reproduzir o esquecimento.

Ao fazermos uma pequena amostra sobre o grau de confidencialidade de alguns documentos que foram abertos e de outros que estão com as Forças Armadas, verificamos a falta de razão com que os documentos ainda permanecem sem acesso.

Ao acessarmos um documento que se encontra digitalizado no site do Arquivo Nacional, o documento da Ata da 39^o consulta ao Conselho de Segurança Nacional¹⁹ (CSN), presidida pelo ditador Ernesto Geisel em 1974, encontra-se a discussão do Programa Nacional de Energia Nuclear, o enriquecimento de urânio, a funcionalidade da Usina de Angra I, as reservas de urânio em Minas e no Paraná estimadas em 11.000 toneladas, e o planejamento para a sua produção em 12 anos. Será que depois de ter se tornado pública uma informação como esta, que em dias contemporâneos podem levar um país a guerra, é necessário ainda permanecerem fechados os documentos das FFAA?

Outro exemplo de abertura de arquivos bem sucedida é o projeto *The Opening the Archives Project*²⁰, projeto em conjunto entre a Universidade de Maringá-Paraná, Brown University, the U.S. National Archives e o Arquivo Nacional brasileiro. Contendo mais de 100.000 documentos do governo americano, enviados para o Departamento de Estado dos EUA no período das décadas de 1960-1980, essa documentação digitalizada, produzida por diferentes agentes diplomáticos, CIA e colaboradores da ditadura militar, surpreende pela quantidade de dados e referências que possui. A forma como são produzidos os documentos surpreende, pelo acompanhamento presencial dos fatos, das reuniões, das movimentações sociais, dos inimigos do regime, dos ditadores, generais, ministros e imprensa.

Em suas recomendações no relatório final, a CNV declara a necessidade de continuar a política de abertura dos arquivos principalmente o que estão em posse das FFAA:

*Os acervos das Forças Armadas, incluindo aqueles de seus centros de informação, bem como do Centro de Informações do Exterior (Ciex), que funcionou no Ministério das Relações Exteriores (MRE), deverão ser integrados em uma plataforma única em todo o país, que abranja toda a documentação dos órgãos do Sistema Nacional de Informações e Contrainformação (Sisni). [...] Nos termos da legislação vigente, devem ser considerados de interesse público e social os arquivos privados de empresas e de pessoas naturais que possam contribuir para o aprofundamento da investigação sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil.*²¹

¹⁹ Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/>>.

²⁰ Disponível em: <<http://library.brown.edu/openingthearchives/>>.

²¹ COMISSÃO Nacional da Verdade – CNV. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*. Brasília: CNV, 2014, p. 975.

A Revisão da Lei da Anistia

Outro instrumento de elevado valor para a transição democrática são os processos de anistia. Uma das indagações primordiais para a legitimação da anistia está em identificar quem e quando foi determinado os beneficiários de tal prerrogativa.

As tentativas de revisão da Lei de Anistia de 1979 (lei 6.683), da qual foi incorporada à Constituição Brasileira de 1988; plenamente criticada por amplos setores da sociedade civil, a caracteriza mais como uma “auto anistia” das Forças Armadas e demais protagonistas do regime. O significado da permanência desta lei abre-se mais um capítulo do prolongado e inconcluso processo de redemocratização.

O julgamento do Superior Tribunal Federal (STF) realizado em 2010 concretizou mais uma vez em nossa história um compromisso do judiciário brasileiro com a “estabilidade institucional” em preservar o “acórdão” das partes relativas do conflito, entre os defensores do golpe e da ditadura (agentes da repressão) e os que lutaram contra o regime, os “subversivos” segundo a Lei de Segurança Nacional (LSN), no período de 1961-1979.

Após os 50 anos do golpe militar de 1964, pode-se compreender que a Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada em 2012, foi um avanço que reforça em várias medidas, com base em entrevistas, sessões públicas e documentos acessados, evidências históricas ao apontar a necessidade da revisão da Lei da Anistia.

Desta forma, os limites expostos no julgamento são evidentes, na arguição dos proponentes que defendem a revisão assim como no voto contrário à revisão, com base no relatório do Ministro Eros Grau.

A atuação do serviço secreto praticamente inexistente na argumentação em defesa da revisão, todavia, este instrumento de repressão foi responsável pela perpetuação do regime nas entranhas da administração pública, dos crimes sistêmicos realizados em diversas esferas do aparelho de repressão, com empenho em dificultar e tentar impedir o processo de redemocratização, e além de tudo, no descumprimento da própria Lei da Anistia imposta pelos militares.

Desde sua promulgação pelo ditador João Batista Figueiredo em 28 de agosto de 1979, a Lei da Anistia passou por revisões nos anos de 1985, 1988, 1992, 1995, 2001 e 2002.

Ao analisarmos os documentos do Conselho Nacional de Segurança²², o projeto de lei foi debatido em 27 de junho de 1979, e da forma como está descrita apresenta apenas um detalhe diferencial para a proposta inicial, o tempo vigente da anistia era de 02 de setembro de 1961 até 31 de dezembro de 1978, data que vigorou o último ato institucional.

O ditador Figueiredo chega a afirmar a quem não seria concedida a anistia:

Excluem-se dos benefícios da anistia, somente os condenados pela Justiça Militar em virtude da prática de crimes de terrorismo, assaltos, seqüestro e atentado pessoal. Tais crimes não podem considerar-se estritamente políticos. A ação, no caso, não é contra o Governo ou o

²² Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/>>.

regime mas contra a humanidade.

Esta é uma das atas mais breves da história da CSN, possui textualmente quase três folhas, e não abre para nenhuma discussão, ao contrário das atas da CSN nos primeiros anos da ditadura (1964-1967) com embates entre Castelo Branco e Costa e Silva.

Segundo dados obtidos, acrescentados ao trabalho da CNV, na ditadura militar foram cerca de 50.000 pessoas presas nos primeiros meses de 1964; 7.367 indiciadas e 10.034 atingidas na fase de inquérito, em 707 processos na Justiça Militar por crimes contra a segurança nacional; 4.862 foram cassadas; 130 banidas; milhares de exilados e, pelo menos, 434 mortos e desaparecidos políticos, incluindo 30 no exterior (210 os desaparecidos, sendo 33 destes os que tiveram seus corpos posteriormente localizados). E, aproximadamente 20.000 brasileiros submetidos à tortura.

A Lei da Anistia beneficiou 4.650 pessoas, havia “52 presos políticos, dos quais 17 foram imediatamente libertados e 35 permaneceram à espera de uma análise de seus processos”²³.

Segundo dados do IPEA²⁴ de 2012:

- ♦ 42,9% dos brasileiros nunca ouviram falar da Lei da Anistia;
- ♦ 31,9% ouviram falar;
- ♦ 24,3% sabiam do conteúdo;
- ♦ Para este grupo de 24,3% de pessoas:
 - ♦ 33,4% disseram que deveria haver investigação e punição para todos os envolvidos nos crimes praticados durante a ditadura;
 - ♦ 22,2% achavam que deveria haver investigação e punição apenas para os agentes da repressão;
 - ♦ 20,3% opinavam que não deveria haver qualquer investigação;
 - ♦ 11,8% que deveria haver investigação sem punição para ninguém;
 - ♦ 11,4% que deveria haver investigação e punição apenas para os que participaram de grupos de oposição armada.

Um dos primeiros documentos oficiais que pedem a revisão da Lei da Anistia foi o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), de 2009, no item Direito à Memória e à Verdade.

O julgamento da Lei da Anistia no Superior Tribunal Federal (STF) denomina-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 (ADPF). Esta foi dada entrada em 2008 pelas entidades: OAB, Associação Juízes para a Democracia, Centro pela Justiça e o Direito Internacional, Associação Brasileira de Anistiados Políticos, Associação Democrática e Nacionalista de Militares no STF. O pedido foi feito pela OAB, e foi relatado pelo Ministro Eros Grau. O julgamento foi retomado em janeiro de 2010 e julgado em apenas nove dias, em 29 abril de 2010.

Um dos principais argumentos da OAB é que os crimes políticos não se estendem a crimes comuns:

²³ COMISSÃO, *Relatório da Comissão...*, p. 106.

²⁴ IPEA, Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 2012.

*Se trata de saber se houve ou não anistia dos agentes públicos responsáveis, entre outros crimes, pela prática de homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor contra opositores políticos ao regime militar.*²⁵

Nesta linha de argumentação a OAB questiona o Estado brasileiro sobre a defesa dos princípios da Constituição de 1988, e que a Lei da Anistia a fere nos direitos fundamentais dos cidadãos. O papel do poder público deveria ser de não ocultar a verdade, defender os princípios democráticos e republicanos, e o princípio da dignidade da pessoa humana. E acrescenta, “num regime autenticamente republicano e não autocrático os governantes não têm poder para anistiar criminalmente, quer eles próprios, quer os funcionários que, ao delinquirem, executaram suas ordens”. Aonde o crime de tortura é imprescritível, segundo a assinatura do Brasil nas entidades internacionais.

Os argumentos do relator Ministro Eros Grau se caracterizam pelo distanciamento com que os processos de justiça transicional ainda precisam percorrer um longo caminho no país. Segundo o ministro:

*A anistia é mesmo para ser concedida a pessoas indeterminadas, e que os militares (o legislador) procurou estender a conexão aos crimes praticados pelos agentes do Estado contra os que lutavam contra o Estado de exceção. Daí o caráter bilateral da anistia, ampla e geral. Anistia que somente não foi irrestrita porque não abrangia os já condenados – e com sentença transitada em julgado, qual o Supremo assentou.*²⁶

Na arguição do ministro é possível observar muitas contradições, e o jogo de “empurrar” para outras instituições. O ministro argumenta que em outros países que agiram de forma diferente da do Brasil, por exemplo, o Chile, a Argentina e o Uruguai, as leis acompanharam as “mudanças do tempo e da sociedade”, e por isto a revisão tem que ser feita pelo Poder Legislativo. Outras contradições decorrem no discurso do relator, ao defender uma posição conservadora sobre ditas normas-medida, no qual “o direito é algo congelado no tempo e impassível de interpretação, mero texto” Victor.

Podemos apontar os silêncios no STF. A inexistência sobre o papel dos aparelhos de repressão do Estado e sua funcionalidade, e, ilegalidade perante as próprias leis constitucionais do período de exceção. Nenhuma menção sobre o SNI, DOI-CODIs, OBAN. O período dos crimes cometidos entre os anos de 1979 e 1985/88, tendo como base os processos do Ministério Público estimando que entre 1979 e 1981 nada menos que 49 atentados terroristas foram consumados por um grupo de oficiais. Nada foi dito sobre o papel das empresas como agentes complementares do regime.

Para contrapor os argumentos do relator de que a sociedade não passou por

²⁵ STF, ADPF 153.

²⁶ STF, ADPF 153, p. 12-46.

mudanças para se defrontar com sua História, vamos utilizar uma pesquisa do DataFolha²⁷ de 2010 e 2014 (compreendemos que há falhas na forma como as perguntas são feitas e no breve período, dois dias, que foi realizada esta pesquisa) sobre a opinião de parte/ amostra estatística da sociedade brasileira sobre a punição aos torturadores da ditadura e sobre a revisão da lei da anistia:

**Opinião sobre a punição de pessoas que torturaram presos políticos na época da ditadura
(Resposta estimulada e única, em %)**

	20 e 21/05/2010	19 e 20/02/2014
A favor	40	46
Contra	45	41
Indiferente	4	5
Não sabe	11	8

Fonte: DataFolha, 20 fev. 2014.

A revisão da Lei da Anistia foi defendida por 46% dos entrevistados, e, 37% disseram ser contra, e 17% não souberam opinar. Esta pesquisa também evidenciou que a maior parte dos entrevistados são a favor (52%) e a favor em parte (22%) das indenizações aos presos políticos, famílias de desaparecidos e assassinados durante a ditadura militar.

As posições institucionais se dividem entre a neutralidade da Câmara de Deputados, e do Senado Federal. Mesmo tendo sido aprovada na Comissão de Direitos Humanos em 2014 do Senado, foi rejeitada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em Junho de 2015, o relator desta comissão, o senador Anastasia (PSDB-MG) utilizou-se dos argumentos do julgamento do STF, porém esqueceu-se de citar a passagem que o ministro Eros Grau repassa a responsabilidade para o legislativo. O Ministério da Justiça é a favor da revisão. E, a Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da República contra.

As consequências internacionais são diversas sobre a imagem do Brasil nas entidades que acompanham o desenvolvimento do cumprimento dos direitos humanos. Com base no preceito que – “O direito internacional dos direitos humanos entende que não é possível haver anistia a graves violações dos direitos humanos” –, a Comissão da Organização das Nações Unidas condenou o desfecho do julgamento da Lei da Anistia no STF, tendo em vista que o Comitê contra a Tortura da ONU recomendou, em seu relatório de 2008, que o Brasil lidasse com seu passado e abolisse a lei.

Assim como a sentença da Corte Interamericana, de 14 de dezembro de 2010, que condenou o Estado brasileiro a investigar os fatos, julgar e, se forem apontados culpados, punir os responsáveis. O Brasil é hoje o único país da América Latina

²⁷ DATAFOLHA – Instituto de Pesquisa. “Democracia e Ditadura”, PO813734, 19 e 20 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.datafolha.com.br/>>.

que se recusa a cumprir o que firmou no Pacto de San José da Costa Rica-1992.
A CNV recomendou que:

*A extensão da anistia a agentes públicos que deram causa a detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres é incompatível com o direito brasileiro e a ordem jurídica internacional, pois tais ilícitos, dadas a escala e a sistematicidade com que foram cometidos, constituem crimes contra a humanidade, imprescritíveis e não passíveis de anistia.*²⁸

Lei de Segurança Nacional: Crimes Políticos

Os decretos de leis que foram promulgados pela ditadura militar sobre os crimes contra a segurança nacional foram: a lei nº 314 de 1967, nº 898 de 1969, nº 6620 de 1978, e nº 7170²⁹ de 1983.

Cada qual faz parte de uma conjuntura particular do regime. A lei nº 7170 de 1983 decretada pelo ditador Figueiredo tem como influência a reforma do judiciário implementada por Geisel em 1977, o “Pacote de Abril”³⁰.

Com o argumento de que a justiça deve acompanhar “o desenvolvimento social e econômico” do país ela deveria ser reformada. Quando foi apreciada no Congresso em 1977, a reforma foi rejeitada, por não obter dois terços dos votos, mesmo tendo a maioria dos votos com sua base de apoio do partido Arena, Geisel pede a dissolução do Congresso com base no Ato Institucional nº 5, e legisla a favor da reforma do judiciário.

Na ata da 52ª reunião da CSN Geisel exprime suas indagações:

*É uma matéria de suma importância e, também, e urgente, porque, feita a emenda constitucional, vem uma série de atos consequentes. A implantação de um sistema que se imagina e os frutos que se possa colher, em consequência, levarão ainda muito tempo. Quer dizer, não é uma emenda milagrosa que do dia para a noite vai transformar a Justiça. É um embasamento que se vai estabelecer e sobre o qual, vai se construir um edifício, durante anos. Então, quanto mais tarde isto se realizar, pior vai ser.*³¹

Geisel havia renunciado o que estava por vir, as reformas anunciadas em exercício do Estado de exceção criaram raízes profundas nos sistemas jurídicos e políticos do Brasil. Mesmo que tenha restabelecido o *habeas corpus* e a abolição das penas de morte, prisão perpétua e banimento a reforma garantiria sua extensão

²⁸ COMISSÃO, *Relatório da Comissão...*, p. 966.

²⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm>.

³⁰ Série de emendas constitucionais que foram adotadas após o fechamento do Congresso Nacional em 1977.

³¹ Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/>>.

autoritária para a democracia.

Esta marca da transição foi incorporada pelo ditador Figueiredo na lei nº 7.170/1983 que foi introduzida na Constituição de 1988. Ou seja, uma lei redigida em plena ditadura militar incorporada com seus princípios autoritários na “Constituição Cidadã”.

Elemento fundamental da transição a lei nº 7.170/1983 coloca a tipificação de terrorismo junto a outros crimes. Os artigos 20, 21 e 22 descreve que “atos de terrorismo, por inconformismo político”, fazer propaganda em público de “discriminação racial, de luta pela violência entre as classes sociais, de perseguição religiosa” pode ser condenado de 1 a 10 anos de prisão.

A tipificação de crimes contra a segurança nacional para a legislação penal desenvolve a continuidade de criminalização a organizações sindicais, sociais e associativas da transição política.

Esta lei coloca em questão o poder de intervenção do Estado, no artigo 22 de fazer propaganda “de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social” e que se isto for feito em ambiente de trabalho, por rádio ou televisão terá uma pena aumentada um terço proporcional de 1 a 4 anos.

Dentre as recomendações feitas pela CNV por reformas constitucionais e legais está a revogação da Lei de Segurança Nacional pela “substituição por legislação de proteção ao Estado democrático de direito”³².

No caminho oposto, todavia, o Governo Federal (2015) envia a Câmara dos Deputados o projeto de Lei nº 101/2015, que altera a lei nº 10.446 de 2002 e a 12.850 de 2013, no artigo 5º da Constituição Federal no inciso XLIII. O projeto tipifica crime de terrorismo e amplia suas dimensões; do texto original foi retirado a indicação de “pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais”. Retornando assim os princípios fundadores da Lei de Segurança Nacional.

Considerações Finais: a Longa Transição ou Retorno?

Destacamos que houve um avanço com a criação da CNV nos aspectos fundamentais da justiça transicional em tais realizações: a preservação da memória do passado autoritário; da ampliação do debate com setores da sociedade; da abertura parcial dos arquivos em posse do executivo, legislativo e judiciário; recomendações de mudanças constitucionais; e, exposição dos crimes cometidos pela ditadura militar.

Podemos considerar que, segundo a tipologia de transição abordada por Cesarini (2009), no caso do Brasil foram iniciadas as dimensões da reparação, mesmo que parcial, pois a abrangência da reparação não chegou a todas as famílias de desaparecidos e mortos, assim como de grupos indígenas afetados pela expansão da fronteira agrícola.

Entretanto, na dimensão histórica com o objetivo de alcançar a verdade com a posição oficial do Estado houve limitações: como a resistência das FFAA na

³² COMISSÃO, *Relatório da Comissão...*, p. 971.

abertura dos arquivos e reconhecimento dos erros praticados; da justiça federal de permanecer a legitimar a lei da anistia; e ao legislativo em não rever a lei da anistia, a lei de segurança nacional e em muitos casos retroceder na justiça transicional.

Desta forma elencamos neste trabalho o papel histórico que a CNV exerceu no breve tempo em que atuou, e que:

Por isso, podemos olhar para os relatórios das comissões da verdade, um aspecto da justiça transicional, não apenas como relatos de ‘o que aconteceu’, ou como trampolins para processos judiciais, mas também como parte de um amplo processo de socialização política – como os professores transmitem e os jovens adotam novas ‘narrativas’ sobre o passado enformadas por valores democráticos.³³



RESUMO

Após a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 2012, a partir da criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 2012, a partir da Lei nº 12.528/2011, tornou-se oficial por parte do Estado brasileiro a concretização de um instrumento com o objetivo de levantar os crimes de violação dos direitos humanos entre os anos 1946-1988. Com esta iniciativa foi dado um importante passo para a elucidação do passado perante a atuação dos agentes do Estado, da sociedade civil e empresarial, principalmente, no período da ditadura civil-militar brasileira de 1964-1985, experiências que outros Estados com passado autoritário também o realizaram (Portugal, Grécia, Espanha, Argentina, Chile, Uruguai, África do Sul e outros) com diferentes impactos sobre a transição para a democracia. Desta forma objetivamos dimensionar questões sobre a justiça transicional com relação ao trabalho realizado pela CNV e suas recomendações em questões como: abertura dos arquivos, no processo da revisão da Lei da Anistia, e os decretos de leis sobre os crimes contra a segurança nacional.

Palavras Chave: Brasil; Século XX; Ditadura Militar; Redemocratização; Justiça Transicional.

Artigo recebido em 14 nov. 2015.

Aprovado em 10 mai. 2016.

ABSTRACT

After the creation of the National Truth Commission (CNV) in 2012, from the Law nº. 12528/2011, was made official by the Brazilian government the realization of an instrument with the aim of raising the crimes of violation of human rights between the years 1946-1988. This initiative was an important step towards the elucidation of the past before the actions of state officials, civil society and business, especially in the period of the Brazilian civil-military dictatorship of 1964-1985, experiences that other states with authoritarian past also the realized (Portugal, Greece, Spain, Argentina, Chile, Uruguay, South Africa and others) with different impacts on the transition to democracy. In this way we aim to scale issues of transitional justice in relation to the work done by the CNV and its recommendations on issues such as: opening of the archives, in the process of reviewing the Amnesty Law, decrees and laws on crimes against national security.

Keywords: Brazil; 20th Century; Military Dictatorship; Democratization; Transitional Justice.

³³ BRITO, Alexandra Barahona de. “Justiça transicional e memória: exploração de perspectivas”. In: PINTO, *A sombra das ditaduras...*, p. 47.