AS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: balanços sobre a sua implementação dois anos depois

Amy Jo Westhrop, Ayra Guedes Garrido
Carolina Genovez Parreira e
Shana Marques Prado dos Santos

Instituto de Estudos da Religião - ISER

Rua do Russel, 76 – 5º Andar
Glória – Rio de Janeiro – RJ
22210-010

Presidente
Hélio R. S. Silva

Vice-presidente
Regina Novaes

Secretário Executivo Adjunto
Roberto Amado

Coordenador de Projetos
João Antônio de Souza e Silva

Coordenador Institucional
Clemir Fernandes

Coordenadora Administrativo-Financeira
Iara Reis

Comunicação Institucional
Marina Menezes Leite
Juliana Tinoco

Coordenadora do Projeto Memória, Verdade e Justiça
Shana Marques Prado dos Santos

Pesquisadoras do Projeto Memória, Verdade e Justiça
Amy Jo Westhrop
Ayra Guedes Garrido
Carolina Genovez Parreira

Secretária
Helena Mendonça

Projeto Gráfico e diagramação
Sanny Purwin

Capa: Fora do Eixo. (*Ato pela Memória e Justiça dos mortos e desaparecidos da Ditadura. 2011*)
Contracapa: Fabrício Faria/ASCOM-CNV, Acervo CNV/ Arquivo Nacional. (*Diligência Hospital Central do Exército Rio de Janeiro-RJ. 2014*)

Apoio:

FORDFOUNDATION
Na Linha de Frente das Mudanças Sociais

WESTHROP, Amy Jo (orgs.)
As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua Implementação Dois Anos Depois/ Amy Jo Westhrop, Ayra Guedes Garrido, Carolina Genovez Parreira e Shana Marques Prado dos Santos (Orgs.) – Rio de Janeiro: ISER, 2016.

200 p.
ISBN: 978-85-7619-020-2

1. Justiça de Transição. 2. Comissões da Verdade. 3. Recomendações da Comissão Nacional da Verdade. I. GARRIDO, Ayra Guedes. II. PARREIRA, Carolina Genovez. III. SANTOS, Shana Marques Prado dos. IV. Título.

CDD: 341.234

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer, primeiramente, a todas as pesquisadoras e todos os pesquisadores que já participaram do Projeto Memória, Verdade e Justiça: Fernanda Pradal, Gustavo Simi, Luciana Chernicharo, Moniza Rizzini Ansari e Tiago Régis; sem os quais este trabalho não seria possível.

À equipe administrativa, financeira e de comunicação do ISER, particularmente: Clemir Fernandes, Helena Mendonça, Iara Reis, Juliana Tinoco, Karem Santana, Lilian Dias, Marina Menezes, Roberto Marinho e Waldenir dos Santos; por todo o apoio à realização deste trabalho e de inúmeras outras iniciativas sobre direitos humanos que são desenvolvidas na instituição e que contribuem para o avanço do processo democrático e de reconhecimento de direitos, mais necessário do que nunca.

Ao Pedro Strozenberg e ao João Souza e Silva pelas contribuições, acompanhamento e incentivo à realização do trabalho.

Aos autores e participantes do Seminário "Dois anos após as recomendações da CNV: desafios e perspectivas" que aceitaram o nosso convite e cujas reflexões possibilitaram a construção desta publicação: Ana Bursztyn-Miranda; André Meireles; André Saboia; Carolina de Campos Melo; Fábio Cascardo; Fernanda Pradal; Guilherme Pimentel; Ivan Cláudio Marx; José Maria Gomez; Lucas Pedretti Lima; Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues; Luciana Chernicharo; Lúcio Costa; Luiz Eduardo Soares; Martina Spohr Gonçalves; Moniza Rizzini Ansari; Nadine Borges; Orlando Zaconne; Pedro Strozenberg; Rafael Custódio; Renato Lemos; Tania Kolker; Vanessa Oliveira Batista Berner; Vera Vital Brasil e Vivien Ishaq.

À Sanny Purwin, Renata Peterlini, Marcelo Oliveira, Fabrício Faria, a primeira pela parceria na criação do livro e os demais pela colaboração na seleção das imagens utilizadas.

À Fundação Ford, cuja parceria e financiamento viabilizaram a realização do Projeto Memória, Verdade e Justiça do ISER e de seus frutos, como o presente livro.

Aos pesquisadores, acadêmicos e militantes da temática Memória, Verdade e Justiça que contribuíram, de diversas formas, com o nosso trabalho.

E, por fim, aos nossos familiares e amigos, que nos apoiaram e apoiam sempre em todas as nossas caminhadas.

Sumário

Apresentação: Tempestade e a Proa
Clemir Fernandes e João Souza e Silva 1

Nota das Organizadoras
Amy Jo Westhrop, Ayra Guedes Garrido, Carolina Genovez Parreira e Shana Marques Prado dos Santos 4

Prefácio
Marlon Alberto Weichert 6

PARTE I - A busca da verdade enquanto faísca 15

Participação social no processo de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade: análises e reflexões a partir de uma experiência de monitoramento
Fernanda Ferreira Pradal, Luciana Peluzio Chernicharo e Moniza Rizzini Ansari 16

O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva
André Saboia Martins e Vivien Ishaq 42

As recomendações da Comissão Nacional da Verdade e o monitoramento da sua implementação
Amy Jo Westhrop, Ayra Guedes Garrido, Carolina Genovez Parreira e Shana Marques Prado dos Santos 66

PARTE II - Os temas objeto das Recomendações da Comissão Nacional da Verdade e seus desdobramentos 85

1. Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário 86
Pedro Strozenberg 90
Fábio Cascardo 98
Guilherme Pimentel 108
Rafael Custódio 115
Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues 121

2. Reformas institucionais na Segurança Pública e nas Forças Armadas 128
Luiz Eduardo Soares 132
Orlando Zaconne 139
Renato Lemos 147

3. Políticas públicas de promoção aos direitos humanos e reparação psíquica por graves violações de direitos humanos 154
André Meireles 157
Vanessa Oliveira Batista Berner 160
Lucas Pedretti 167
Tania Kolker 177
Lúcio Costa 184

4. Direito à memória e à verdade 192
Martina Spohr Gonçalves 198
Vera Vital Brasil 203
Nadine Borges 212

5. Responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas na ditadura 220
Ivan Cláudio Marx 226
Carolina de Campos Melo 233
Ana Bursztyn-Miranda 241

Clemir Fernandes
Coordenador Institucional do ISER, é sociólogo, bolsista da FAPERJ. Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/ UERJ).

João Souza e Silva
É membro da Secretaria Executiva do ISER, mestre em Administração Pública pela Universidade de Columbia - SIPA, e Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas - EAESP.

Passados dois anos desde a entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), o presente nos coloca diante do que por vezes parecem ser antigos desafios com outras roupagens. Enquanto novas gerações, familiares e amigos de vítimas, bem como toda a sociedade brasileira possuem o direito de saber a verdade sobre os fatos que marcaram o período da ditadura civil-militar, a retomada e o fortalecimento das nossas instituições democráticas se apresentam como grandes desafios do momento político e ético que vivemos.

Neste tempo em que instituições democráticas são rompidas paulatinamente, em que setores da sociedade defendem intervenção militar no Estado de Direito e em que grupos propõem desprover o ensino escolar de sua inerente estruturação crítica, comprova-se a necessidade de se reviver continuamente os princípios e valores democráticos e republicanos que nos unem enquanto sociedade, bem como relembrar os momentos e as consequências de quando estes foram violados. O acesso à informação e a elementos críticos da memória nacional formam assim um pilar crucial para construção de uma outra realidade, cujo caminho converge aos das 29 recomendações apresentadas no Relatório Final da CNV.

A vinculação do Instituto de Estudos da Religião com questões relacionadas ao enfrentamento à Ditadura no país se confunde com sua própria trajetória, de 46 anos, marcada pela defesa vigorosa da democracia, pelo reconhecimento da diversidade e afirmação dos

direitos humanos. Atuando sempre pela garantia de acesso transparente às informações e participação social ativa no desenvolvimento da CNV, o ISER acredita que a justiça de transição é um processo fundamental para fortalecer, aprimorar e ampliar os pilares e valores democráticos. Com esse compromisso e com essa premissa foi realizado um monitoramento dos trabalhos da CNV desde sua criação, de novembro de 2011, até a conclusão de seu mandato, com a apresentação do Relatório Final em dezembro de 2014. Tendo se encerrado este ciclo, abriram-se caminhos para que informações e outras pesquisas se disseminem pelo país, trazendo luz às graves violações de direitos no período ditatorial civil-militar.

Com o fim dos trabalhos da CNV, que coincidiu com os 30 anos da chamada Nova República, reconhecemos que a temática da Memória, Verdade e Justiça mantém enormes desafios, notadamente por uma série de desaparecimentos não esclarecidos de pessoas, persistência de desrespeito aos direitos humanos e atos de violência sistêmica cometidos pelo Estado, em particular por seu aparato armado, principalmente contra a juventude negra. Permanecem facetas institucionais pouco ou nada democráticas em setores do judiciário, da segurança pública bem como a falta ou recusa de apoio às vítimas de violência estatal. Portanto, a discussão desses temas forma uma agenda central nas atividades do ISER que, atualmente, também desenvolve ações de apoio psicossocial a vítimas de violência do Estado, tanto da época da ditadura, quanto do período posterior, já formalmente democrático.

Ação fundamental subsequente aos trabalhos da Comissão tem sido a vigilância sobre o cumprimento das suas 29 recomendações, base para a realização do seminário "Dois anos após as Recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Desafios e Perspectivas", que culmina na presente publicação de artigos sobre as recomendações da CNV. Ao se analisar os dois anos que marcaram o período da entrega do Relatório Final até hoje, por vezes podemos ter a sensação que nossa sociedade está seguindo caminhos opostos aos recomendados pela CNV. É na colaboração e parceria com pessoas tão engajadas, vibrantes e realistas, como as equipes que já contribuíram para o projeto MVJ que se reforçam diariamente as energias para ultrapassarmos novos desafios. O caminho

que nos levará a uma sociedade menos desigual e com mais direitos está dentro de nós só pode passar por nossos compromissos éticos e morais, expressos em nosso dia-a-dia através da humilde busca pela expressão da liderança pelo exemplo.

Com mais este trabalho, liderado por uma equipe de jovens e entusiastas com seu impacto, relevância e sentido, o ISER reafirma seu compromisso histórico na atuação por direitos humanos visando também colaborar na construção de novos caminhos para nossa sociedade, baseado na conscientização da sociedade sobre a violência estatal ocorrida no período da ditadura civil-militar (1964-1988). Para que não se esqueça e para que cesse completamente de acontecer.

Nota da Organizadoras

A presente publicação se divide em duas partes. Na primeira, as autoras e autor convidados a escrever tiveram como mote trazer reflexões globais sobre o processo de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade e os impactos do seu trabalho. Compartilham a premissa de que o trabalho de uma comissão da verdade não se limita à elaboração de um relatório e que ter esta perspectiva restrita é apagar uma faísca capaz de acalorar um processo transicional. A segunda reúne artigos decorrentes das exposições orais realizadas no Seminário "*Dois anos após as recomendações da CNV: desafios e perspectivas*", promovido pelo Instituto de Estudos da Religião, nos dias 21 e 22 de setembro de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

Diante da proximidade do marco de dois anos desde a entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) – ocorrida em 10 de dezembro de 2014, o evento teve o objetivo de (res)suscitar o debate sobre o cumprimento da 29 Recomendações elaboradas pelo órgão ao Estado brasileiro com o fim de aprofundar o Estado democrático de direito, remediando as graves violações de direitos humanos perpetradas no passado e garantindo a sua não repetição.

Considerando a diversidade de matérias objeto das reformas normativas e institucionais e das medidas de seguimento que compõem as iniciativas recomendadas pela CNV, optamos por agrupá-las em cinco grandes temáticas: 1) Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário; 2) Reformas institucionais na Segurança Pública e nas Forças Armadas; 3) Políticas públicas de promoção aos direitos humanos e reparação psíquica por graves violações de direitos humanos; 4) Direito à memória e à verdade; e 5) Responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas na ditadura; estrutura que reproduzimos neste livro. Na segunda parte do livro, cada capítulo se inicia apresentando quais Recomendações estão em debate naquele momento, de modo que as leitoras e leitores possam conhecer seu texto original e identificar também como foram divididas nos cinco temas.

Para tanto, provocamos 20[1] especialistas a compartilharem suas reflexões sobre as seguintes questões: I- Qual a importância dessas recomendações?; II- Havia iniciativas referentes a essas recomendações antes do Relatório da CNV?; III- Houve avanços no cumprimento dessas recomendações nos últimos 2 anos?; IV- Quais os desafios ao cumprimento dessas recomendações?; V- Quais as perspectivas e caminhos possíveis para a sua implementação?. Buscamos enriquecer as análises convidando pessoas que militam no campo dos direitos humanos a partir de diferentes lugares – da sociedade civil organizada, do Estado e da academia; procurando também fazer dialogar diferentes gerações de atores.

Apesar dos eixos orientadores das discussões, os palestrantes tiveram liberdade para construir suas exposições conforme lhes parecesse pertinente. Como resultado obtivemos uma variedade de abordagens que vão desde a problematização de aspectos estruturais da persistência de violações de direitos humanos naquele campo a contribuições mais propositivas sobre como se fazer implementar determinada recomendação.

As reflexões apresentadas são fruto das transcrições do seminário, cuja revisão foi oportunizada aos autores[2]. Destacamos que optamos por manter o aspecto oral do desenvolvimento dos raciocínios, pois entendemos que deveria ser mínima a interferência no conteúdo dos artigos. Consideramos serem significativas todas as informações e as conexões realizadas, bem como os silêncios e as interrupções.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

1 Por dificuldades técnicas, não foi possível realizar a transcrição da exposição do Professor José Maria Gomez, a quem agradecemos as reflexões oferecidas no seminário.

2 Alguns autores e autoras optaram por submeter versões escritas das suas reflexões.

Prefácio

Marlon Alberto Weichert
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto. Procurador Regional da República. Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP.

O que se poderia esperar de uma Comissão da Verdade num processo de justiça transicional como o brasileiro? O que fez a Comissão Nacional da Verdade e o que propôs com suas recomendações? Em que estágio estamos na respectiva implementação dessas recomendações? Quais as perspectivas de levá-las adiante?

Essas e outras perguntas estão por trás do trabalho do ISER – Instituto de Estudos da Religião - de acompanhamento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e, na sequencia, de monitoramento de seu impacto. Uma iniciativa fundamental, a qual permitiu a formulação de críticas durante o funcionamento da CNV e, também, sobre os seus impactos. Esta publicação enfatiza justamente esse último aspecto, o qual, obviamente, colhe frutos das fases anteriores: formulação da Comissão, sua constituição e seu funcionamento.

Os diversos artigos reunidos nesta publicação navegam pelas perguntas acima elencadas. Não irei sumariar suas conclusões, seja porque há uma enorme variedade de temas, seja porque são textos objetivos, curtos, como sugerido pelos organizadores do debate em que foram desenvolvidos. Assim, seria repetitivo e pouco produtivo um prefácio que ficasse a destacar os aspectos principais de cada um dos artigos: as características do livro dispensam essa abordagem. Creio que vale mais a pena usar estas linhas para costurar o elo comum de todos os textos. Assim, irei dedicar-me a tratar do contexto de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade, dentro do marco normativo da justiça de transição. Antecipo que parte deste texto repete alguns apontamentos anteriores de minha autoria, publicados no artigo "O Relatório da Comissão Nacional da Verdade: conquistas e desafios", *Projeto História*, São Paulo, n. 50, pp. 86-137, 2014.

As Comissões da Verdade não são um mecanismo isolado dentro

do processo de justiça de transição. Elas formam parte do "quebra-cabeças"de medidas judiciais e não-judiciais adotadas para superar o legado de graves violações aos direitos humanos em sociedades pós-conflito ou pós-governo repressivo. Elas integram o pilar composto por iniciativas de revelação da verdade, as quais se interconectam com aquelas de responsabilização de autores de graves violações aos direitos humanos, reparação das vítimas, recuperação e preservação da memória e reformas institucionais. Todas elas juntas somam esforços para lograr-se promover a reconciliação, fortalecer a democracia e garantir a não-recorrência, os quais podemos definir como os três principais objetivos do processo de justiça transicional.

No Brasil, porém, os sucessivos governos após a ditadura relutaram – e relutam – em implementar de modo holístico as medidas de justiça transição, resultando num processo errático, o qual, embora traga avanços significativos nas respectivas áreas de incidência, não viabilizam o alcance dos referidos objetivos. Sintomas claros da insuficiência do processo é que no período pós-ditadura a violação de direitos humanos mediante violência estatal (policial e carcerária) segue aumentando, em clara frustração da meta de não-recorrência. Por outro lado, a timidez do processo parece ter contribuído para a desestabilização democrática recente, a qual se alimentou do pouco apego de partidos políticos e parcela expressiva da sociedade às regras do processo eleitoral, à convivência respeitosa entre opiniões e manifestações política dissidentes e à promoção dos direitos humanos.

Nosso processo de justiça de transição nunca foi uma política de iniciativa do Estado. Ao contrário, as medidas adotadas foram respostas a demandas de determinados grupos sociais, por isso mesmo negociadas pontualmente e implementadas com muita resistência. A transição brasileira foi baseada em dois pilares antagônicos aos da justiça transicional: impunidade e ocultação. Passados sucessivos governos, de distintos partidos políticos, esta continua a ser a tônica, com o beneplácito do Legislativo e do Judiciário. Por isso, as respostas sempre foram tímidas, pontuais e reativas. Não que a sociedade optasse por negociações e renunciasse a um processo amplo, mas sim por falta de correlação de forças. As elites militares e civis conservadoras que deram

o golpe de Estado em 1964 seguem com expressivo protagonismo político após a redemocratização e embaraçam qualquer pretensão de avanços mais significativos.

É nesse contexto que se identificam e se valorizam as exitosas implementações dos programas de reparação individual (Lei n. 9140/95 e Lei n. 10.559/02), as frustradas tentativas de responsabilização criminal e civil promovidas pelo Ministério Público Federal e, finalmente, a instituição da Comissão Nacional da Verdade. A própria criação da CNV revela o descompromisso dos poderes públicos com uma justiça de transição ampla e consistente. O impulso governamental de aprovação da Lei instituidora da CNV – antigo anseio das representações das vítimas, de alguns órgãos do Ministério Público Federal e das comissões de reparação – foi decorrência do processo internacional movido no sistema interamericano de direitos humanos pelas famílias das vítimas da Guerrilha do Araguaia. O Estado brasileiro cedeu na implementação da comissão para amenizar a iminente condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso Gomes Lund, em 2010), especialmente após a decisão política de seguir bloqueando a promoção de justiça em face dos perpetradores de graves violações aos direitos humanos, reafirmada na decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, ostensivamente apoiada pelo governo federal.

Isso explica em boa tarde o baixo nível de compromisso do governo com o resultado dos trabalhos da CNV e suas recomendações. Ainda que intimamente a presidenta Dilma Rousseff parecesse sensibilizada pela importância da Comissão e demais medidas de justiça transicional, politicamente sua atuação manteve o histórico de esvaziamento desse processo. Ademais, o quadro político em dezembro de 2014 – quando houve a entrega do relatório final da CNV – estava claramente se deteriorando, com a oposição e forças conservadoras sinalizando que não aceitavam o resultado da eleição ocorrida há menos de dois e, mais do que isso, insuflando uma crise que levaria ao afastamento da presidenta em 2016.

Nesse cenário, o governo fez mais e mais concessões às forças conservadoras, enterrando as pretensões de avanço em políticas de

direitos humanos relacionadas ao legado ditatorial ou a reformas institucionais que pudessem afetar os espaços de influência dessa elite. O relatório da CNV e suas recomendações foram decididamente ignorados. Conforme o leitor notará, essa frustração de expectativa quanto à continuidade do processo de justiça transicional e à tomada de decisões compatíveis com os achados e recomendações da Comissão é realçada na maioria dos artigos que formam este livro. Os autores, porém, demonstram consciência da situação e da necessidade de seguir buscando a afirmação de um processo mais amplo, apesar dos governos, seus interesses e acordos. A criatividade da sociedade civil para superar dificuldades políticas é, aliás, uma das marcas da militância em direitos humanos no Brasil, valendo lembrar, nesse sentido, o histórico e fenomenal Brasil: Nunca Mais, conduzido pelo Conselho Mundial de Igrejas e pela Arquidiocese de São Paulo, projeto precursor na promoção da verdade em relação às violações de direitos humanos da ditadura militar (mais informações em http://bnmdigital.mpf.mp.br).

Em relação à CNV, a sociedade civil, inclusive o ISER, e algumas instituições públicas – tal como a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – desde o princípio apontavam riscos e deficiências na sua concepção e implementação, e temiam pelo seu sucesso. Mas nem por isso houve abandono da pauta. Ao contrário, essa circunstância reforçou iniciativas de monitoramento do funcionamento da Comissão e de cobrança de desempenho dos seus membros. Cientes da importância da CNV, fez-se o possível para que a experiência fosse a mais proveitosa possível. E, claro, isso envolveu o exercício da crítica.

Há, de fato, diversos fatores exógenos e endógenos que prejudicam o funcionamento de uma comissão. Alguns são evitáveis, outros não. Dentre os inevitáveis, há sobretudo a dificuldade decorrente da própria natureza da investigação, que recai sobre temas em disputa política e ideológica e que enfrentam a resistência dos perpetradores de violações aos direitos humanos e seus simpatizantes. As comissões também precisam conviver com a burocracia, que consome parcela expressiva do seu limitado prazo de existência, e lidar com a escassez de recursos humanos e materiais. Esses dois elementos estarão sempre presentes, no processo de criação e funcionamento de qualquer comissão da verdade.

A esse cenário se somam, todavia, outras contingências, que podem ser evitadas ou minoradas, a depender da qualidade da lei de regência, do processo de seleção dos comissionados, do suporte político que a comissão receba no curso dos trabalhos e, ainda, do comportamento dos próprios comissionados. Assim, uma comissão despida de poderes jurídicos para buscar e produzir a informação, com membros eleitos à revelia da sociedade civil ou sem aptidão para o mandato, ou desautorizada politicamente pelos altos escalões do governo, terá mais dificuldades para alcançar resultados satisfatórios.

No caso brasileiro, todas essas dificuldades estiveram presentes, em maior ou menor escala: setores conservadores da sociedade claramente se opuseram ao trabalho da Comissão e tentaram obstaculizá-lo; a sociedade civil foi alijada do processo de escolha de seus membros, o que a deslegitimou perante parcela das entidades de representação das vítimas; os militares reiteradamente desafiaram a autoridade da Comissão, sem receber reprimenda governamental; um débil quadro de apoio administrativo foi previsto na lei, tendo a Comissão se socorrido de artifícios administrativos precários para compor equipes de trabalho; a lei não previu poderes jurídicos para requisitar arquivos privados; e a maioria dos comissionados antes do início do mandato tinha pouco conhecimento do papel da Comissão ou experiência em conduzir investigações.

Uma questão que parece ter afetado o trabalho e poderia ter sido evitada por uma adequada previsão na Lei de instituição da Comissão, na sua regulamentação, ou mesmo por uma decisão interna dos comissionados, refere-se à falta de dedicação em período integral por parte de alguns dos membros. Com efeito, como a CNV tinha apenas sete integrantes e poucos assessores, havia expectativa de que todos os comissionados iriam dedicar-se com absoluta prioridade ao mandato. Entretanto, o que se detectou foi que alguns deles possuíam compromissos profissionais que impediram um total envolvimento com a CNV. Esse fato foi agravado pela enfermidade de um dos comissionados logo no seu quinto mês de funcionamento, sem que fosse substituído pela Presidência da República. Ou seja, a CNV funcionou quase o mandato todo com um comissionado a menos, de modo inexplicado e inexplicável.

Em acréscimo a esses fatores exógenos, decisões internas também podem ter afetado o desempenho da CNV. Uma delas diz respeito ao isolamento que a Comissão impôs a si mesma no primeiro ano de mandato. Embora compreensível que, a princípio, ela buscasse construir sua unidade e força interna e, por essa razão, trabalhar de modo mais recluso, havia expectativa de que logo os comissionados interagiriam com a sociedade civil e com entidades públicas que já atuavam na agenda da justiça de transição. Entretanto, essa atitude somente foi adotada na segunda metade do mandato, quando o distanciamento já havia contaminado o relacionamento com a sociedade civil e algumas comissões regionais e setoriais da verdade.

Ademais, a Comissão escolheu priorizar seus esforços na elaboração de um substancioso Relatório, fruto de um trabalho sobretudo de análise de documentos. Esse enfoque foi adotado com prejuízo de uma outra dimensão possível do trabalho, que seria o de liderar um amplo debate político com a sociedade civil sobre violação de direitos humanos e autoritarismo, no qual a Comissão poderia estimular que órgãos públicos, instituições da sociedade civil e a população em geral promovessem a auto-crítica de suas responsabilidades pelas graves violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura. A CNV poderia ter catalizado uma estratégia de estimular os organismos públicos que, no passado, se envolveram no processo de repressão e violação a direitos fundamentais a promover uma análise retroativa dos papéis desempenhados, objetivando construir ferramentas para prevenir que se repita a participação ativa ou passiva num regime autoritário. Essa liderança não se concretizou, ou porque a Comissão não entendeu esse papel como prioritário, ou porque era política e administrativamente irrealizável, devido à falta de vontade governamental ou de recursos materiais e humanos.

Curiosamente, a falta de liderança na construção desse processo social foi minimizada pela instituição de mais de uma centena de comissões em níveis estadual e municipal, bem como em universidades, sindicatos, organizações estudantis e profissionais. Tratou-se de uma dinâmica de baixo para cima, que começou quando os membros da CNV ainda não haviam sido indicados pelo governo; ao contrário, a criação das comissões regionais e setoriais foram inicialmente uma

reação à demora do governo federal em fazer funcionar a Comissão nacional. Embora ainda não estejam totalmente claros os resultados que essa estratégia de múltiplas comissões irá proporcionar, trata-se de um interessante precedente no plano das experiências de comissões da verdade. No presente livro, aliás, o leitor notará que há diversos relatos sobre os trabalhos complementares realizados pelas comissões locais ou setoriais, trazendo exemplos de como o funcionamento dessas comissões contribui para o processo amplo de apuração e revelação da verdade nacionalmente.

Todos esses fatores certamente influenciaram o resultado final da CNV, bem como os impactos que sua existência provocou no cenário político e jurídico. Embora diversos de seus achados ou revelações tenham tido enorme repercussão na mídia e na sociedade, tem-se a sensação de que foi também uma oportunidade perdida para aprofundar a reflexão sobre os impactos para as pessoas, empresas e instituições da ruptura do Estado Democrático de Direito e da adoção sistemática da violação de direitos humanos como instrumento repressivo estatal. Esse elemento seria fundamental para aproximar um pouco mais o mandato da CNV do objetivo da não-recorrência.

É curioso observar que houve tentativa de reduzir o distanciamento da CNV em relação aos movimentos sociais justamente na fase de elaboração das recomendações. Foram abertas consultas públicas – através da página da comissão na rede mundial de computadores – para acolher sugestões de recomendações. Diversas organizações acolheram a chamada e enviaram propostas de recomendações, com base, evidentemente, na militância temática que já faziam. Assim, a quase totalidade das recomendações é reprodução da pauta já existente antes da CNV. Isso, evidentemente, não tira o valor da iniciativa. Ao contrário, o reforço dado pela CNV a essas propostas foi por si só relevante e deveria ser de grande impacto político e jurídico. A única ressalva é que essa metodologia resultou em algumas recomendações desconectadas dos achados reportados no relatório, ou em outras excessivamente genéricas.

Com essas considerações, retorno ao ponto de partida deste prefácio, para reafirmar que a justiça de transição compreende um conjunto de

medidas nos campos da promoção da justiça, revelação da verdade, recuperação e divulgação memória, reparação das vítimas e reformas institucionais. Os objetivos da justiça de transição – fortalecimento democrático, reconciliação social e garantias de não-repetição – concretizam-se mais efetivamente na mesma proporção em que se aplicam simultânea ou sequencialmente as referidas iniciativas. São estratégias que se articulam e se complementam, como partes de um todo. Embora isoladamente cada uma delas seja relevante e por si mesma represente um corolário de valores democráticos, é da aplicação conjunta que se obtém a capacidade de transformação e o alcance dos objetivos da justiça de transição. Nesse contexto, e embora as comissões da verdade possam ser consideradas umas das peças centrais da justiça transicional, elas, ainda assim, são apenas uma das medidas dentre o rol de estratégias necessárias. Portanto, é evidente que a entrega do relatório final de uma comissão da verdade não finaliza o processo de justiça transicional.

No caso brasileiro, é o próprio relatório que aponta a necessidade de aprofundar o processo no Brasil, com a responsabilização criminal, civil e administrativa dos perpetradores das graves violações aos direitos humanos, a realização de reformas institucionais nos órgãos de segurança pública, nas forças armadas e na justiça, a instituição de espaços de memória, o desenvolvimento de políticas educacionais em direitos humanos, o aprofundamento da busca de restos mortais de desaparecidos políticos etc. É com esse espírito de continuidade de uma obra inacabada que a CNV entregou o seu relatório. E, de fato, a Comissão Nacional da Verdade não foi o início e nem é o fim do processo de justiça de transição no Brasil. Ela foi uma estratégia demandada pela sociedade civil e entregue – ainda que tardiamente – pelo governo. A Comissão deixa como principal legado o reconhecimento oficial de que ditadores e repressores praticaram crimes contra a humanidade no Brasil durante o regime militar. Suas recomendações, outrossim, reforçam que duas demandas são essenciais para superar esse histórico de graves violações aos direitos humanos permanecem em aberto: a responsabilização dos perpetradores e a reforma institucional das forças de segurança pública. Ou seja, sem menoscabo das demais iniciativas de justiça transicional

enfatizadas no relatório, a promoção da justiça e a reconfiguração do modo de uso da violência pelo Estado são os elementos centrais para avançar decisivamente no caminho do Nunca Mais. E, se a CNV tivesse feito só isso, já teria valido a pena. Em suma, há diversas críticas justas ao processo de criação e funcionamento da CNV, assim como ao seu resultado. Mas elas não invalidam os aportes positivos que foram trazidos à justiça de transição brasileira. Suas insuficiências são resultado da falta de vontade política em lidar efetivamente com o tema do legado das violações de direitos humanos durante o regime autoritário e, em decorrência, de revisar a relação do Estado brasileiro com sua população em relação a segurança pública e a afirmação de direitos fundamentais.

PARTE I

A busca da verdade enquanto faísca

Participação social no processo de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade: análises e reflexões a partir de uma experiência de monitoramento

Fernanda Ferreira Pradal
Mestre e doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação do Dpto. de Direito da PUC-Rio; pesquisadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio.[1]
Luciana Peluzio Chernicharo
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.[2]
Moniza Rizzini Ansari
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doutoranda pela Universidade de Londres, Birkbeck School of Law.[3]

1. Apresentação

Este artigo é resultado de uma pesquisa-intervenção desenvolvida ao longo de todo o período de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade (CNV), no âmbito de projeto de monitoramento desenvolvido pelo Instituto de Estudos sobre a Religião (ISER)[4] que contou com a participação das autoras. O artigo apresenta uma análise sobre as formas e níveis de participação social na atuação da CNV, além de espelhar as experiências que tivemos. Os pilares da participação, transparência e controle social de políticas públicas são tomados como pressupostos formais e projeções a serem realizadas na relação entre cidadãos e o Estado na democracia. No caso específico de um mecanismo de ´justiça transicional´, formulado supostamente numa perspectiva de

1 contato: fernandapradal@gmail.com.

2 contato: lpchernicharo@gmail.com.

3 contato: monizarizzini@hotmail.com.

4 Em 2012, o ISER iniciou o projeto sobre 'Memória, Verdade e Justiça´ com apoio da Fundação Ford. O presente artigo foi desenvolvido a partir da experiência das autoras como pesquisadoras vinculadas a este projeto e seu conteúdo reúne diversas informações, análises e materiais construídos ao longo do desenvolvimento deste projeto. Demais pesquisadores associados ao projeto foram: Amy Westhrop, Tiago Régis, Gustavo Simi, Shana Santos, Carolina Genovez, Ayra Garrido. Relatórios periódicos do monitoramento podem ser acessados em: http://www.iser.org.br/website/relatorios-do-monitoramento-da-comissao-nacional-da-verdade/

consolidação da democracia, considera-se que essas questões são ainda mais significativas para garantir um processo reconhecido como legítimo de investigação e esclarecimentos de casos de violentas violações de direitos, assim como sobre as estruturas e instituições que apoiaram e financiaram o regime ditatorial. E, assim, como fator de fortalecimento democrático em si mesmo.

Outro importante pressuposto é a compreensão da transição para a democracia no Brasil enquanto processo formal e ainda em disputa. Uma dimensão destas disputas diz respeito à legitimidade social de grupos, tanto para reivindicar processos e dispositivos de justiça de transição ou de acertos de contas, quanto para determinar seus formatos e seus efeitos.

Neste sentido, é importante notar que estas disputas ganham outras formas de expressão com o desenvolvimento de instituições e tratados de direitos humanos. O processo de institucionalização dos direitos humanos suscita o uso de uma gramática específica, que coloca a violência de Estado no centro do debate, a partir da noção de 'graves violações de direitos humanos', e dá a esta discussão um revestimento conceitual e institucional específico, que se denominou ´justiça de transição´. É no interior desta nova configuração e da luta pelo ´acerto de contas´ (GOMEZ, 2014) com o passado que a comissão da verdade do Brasil se insere. Neste sentido, o foco está sobre a violência do Estado e as violações individuais e coletivas de direitos humanos cometidas.

O monitoramento se propôs a atuar na formulação de demandas e na fiscalização dos compromissos da CNV, de modo a contribuir para a efetividade deste processo político-institucional dando publicidade a cada uma das etapas seguidas.[5] Para tanto, o desenho metodológico formulado pela equipe do ISER, inicialmente, realizou o levantamento de dados objetivos sobre a atuação da CNV - com fontes diversas da mídia virtual e impressa, em veículos de grande circulação ou alternativos,

5 Outras ações foram criadas no sentido de se desenvolver uma atuação articulada com movimentos, redes e organizações tradicionalmente inseridos neste campo geralmente identificado como 'memória, verdade e justiça'. Também se buscou priorizar a difusão das informações e avaliações coletadas por meio de publicações, da produção de outras ferramentas e de eventos públicos.

bem como através de documentos emitidos pela própria CNV e questionamentos frequentemente apresentados a esta, por meio do envio periódico de pedidos de acesso à informação[6]. Concomitantemente, foram realizadas buscas de informações qualitativas e avaliativas, para se identificar as diversas percepções e análises sobre as intervenções da CNV e seus resultados imediatos.[7] Assim, o universo de análise foi composto de duas dimensões do processo observado: a fase inicial de preparação e as dinâmicas instituídas ao longo de seu desenvolvimento, que guiaram o monitoramento periódico.

Partimos de uma concepção de monitoramento como uma ferramenta no processo de formulação da ação estatal[8], uma vez que gera informações que possibilitam novas escolhas, ao se identificar a necessidade de reorientação da ação monitorada para o alcance de seus objetivos. Considerando concepções de Costa e Castanhar (2003) quanto à avaliação de dinâmicas de programas e projetos sociais, a noção de monitoramento seguida se referiu a um processo de construção permanente centrada no aperfeiçoamento contínuo de modelos de análise, técnicas e instrumentos com objetivo de aprimoramento das ações sociais. Ações de monitoramentos podem, nessa ótica, subsidiar

6 Com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação. Foram utilizadas três modalidades de solicitação de informações: o envio de ofícios diretamente à coordenação da CNV; a submissão de questões por meio da ouvidoria da CNV; utilização do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

7 Os objetivos específicos consistiram em: verificar se eventuais fins e planos de trabalhos traçados pela CNV estariam efetivamente sendo alcançados/realizados; se as expectativas sociais sobre o conteúdo de seu trabalho estariam sendo atendidas; se o processo político de funcionamento da CNV estaria se configurando como participativo e democrático; se os formatos e mediações arquitetados para a concretização das metas estariam gerando os efeitos idealizados e quais outros fatores contextuais sugeriam relações causais para os resultados observados; entre outros aspectos.

8 "Entendemos por Monitoramento Social de Políticas Públicas um conjunto de práticas que visa ao acompanhamento e ao controle sistemático de uma determinada intervenção do poder público, com o objetivo expresso de (i) garantir políticas públicas de enfrentamento das desigualdades no acesso aos serviços e equipamentos públicos; (ii) ampliar os espaços de planejamento participativo, isto é, democratizar as decisões sobre os investimentos realizados; e (iii) verificar ou mesmo estabelecer a correlação entre o planejamento e a execução, através de um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais para uma gestão pública democrática em todos os níveis de governo. Esse controle sistemático deve assegurar aos diversos grupos sociais a capacidade política de intervir em todos os componentes e subcomponentes dos projetos e/ou programas em curso" (LAGO, 2003, p. 01).

o planejamento e a formulação das intervenções públicas, bem como o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes.

Nesse sentido, poderiam ser extraídos subsídios informativos aos movimentos sociais e grupos da sociedade civil em interação (e controle) com o poder público – contribuindo para a formulação e qualificação de suas lutas e demandas. Trata-se, portanto, de um instrumento metodológico importante também para um cenário democrático, participativo e de controle social sobre a efetividade da ação do Estado.

No que se refere à noção de ´participação social´, tomamos como referência as reflexões de Maria da Glória Gohn em "Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos."(GOHN, 2012). Enquanto termo em disputa, no que se refere às variações entre as noções de ´participação popular´ e de ´participação social´, nos baseamos na natureza do processo institucional acompanhado e analisado para a escolha do uso da categoria ´participação social´, visto que se trata de uma relação entre, de um lado, uma instituição de Estado – a CNV - e, de outro, movimentos, grupos e associações da chamada ´sociedade civil´. Participação esta que fora reivindicada e possível nos limites das aberturas institucionais previstas ou atendidas, como se verá adiante.

Com o objetivo de apresentar uma reflexão sobre a participação social no processo de funcionamento da CNV, o presente artigo se divide em quatro seções. Primeiramente, serão pontuados os contornos do contexto de instituição e funcionamento da CNV com ênfase na questão da participação social; na segunda seção, serão apresentados elementos de avaliação e reflexões sobre as formas e níveis de participação social em diferentes momentos na atuação da CNV, na terceira seção será apresentado o processo de elaboração das recomendações ao Estado brasileiro por meio de campanha de recebimento de sugestões feita pela ouvidoria da Comissão e, por fim, a quarta seção consiste nos apontamentos finais.

2. O processo de instituição e funcionamento da CNV e a questão da participação social

Em 2012, o Brasil instituiu sua primeira comissão da verdade, com

a atribuição de investigar e esclarecer as graves violações de direitos humanos perpetradas durante a última ditadura – esta que se configurou mais especificamente como uma ditadura militar a serviço de interesses empresariais e que se impôs por meio de uma complexa estrutura de vigilância, espionagem, censura, tortura, execuções e desaparecimentos. No ano de 2014, a CNV concluiu seus trabalhos, publicando um relatório com recomendações político-institucionais a serem implementadas com o objetivo de fazer avançar a chamada "justiça de transição" no Brasil.

O processo de instalação e funcionamento da CNV tem como antecedentes mais imediatos a conturbada adoção do PNH III, em 2009, as pressões internacionais relacionadas ao sentenciamento do caso da Guerrilha do Araguaia pela Corte Interamericana de Direitos Humanos[9] que condenou o Estado brasileiro em 2010, e a ascensão à Presidência da República de Dilma Rousseff, ex-presa política da ditadura e sucessora de Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir desta conjuntura, se intensifica, no Congresso Nacional, o processo legislativo de aprovação do projeto de lei que daria origem à CNV, quando se pode identificar o primeiro momento de disputas participativas especificamente relacionado à comissão.[10] Houve sucessivos pronunciamentos de grupos da sociedade civil, que tentaram incidir sobre este processo legislativo, enviando cartas abertas, sugestões de alterações do projeto e pedidos de audiências públicas a cada nova etapa: perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Presidência da República. Entretanto, não foram estabelecidas possibilidades de participação da sociedade civil neste processo, o que deu origem a diversas críticas e descontentamentos[11].

9 A Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da "Guerrilha do Araguaia" (Gomes Lund e outros vs. Estado brasileiro), de 24 de novembro de 2010, destaca em seu texto a importância das Comissões da Verdade, exortando o Brasil a implementá-la "em conformidade com critérios de independência, idoneidade e transparência na seleção de seus membros, assim como a dotá-la de recursos e atribuições que lhe possibilitem cumprir eficazmente com seu mandato". (I/A COURT H.R, 2010).

10 Foi nesta mesma conjuntura, no mesmo dia, que se sancionou a Lei de Acesso à Informação no Brasil, Lei 12.527 de 2011, – outra demanda histórica desde o início da redemocratização, que pôs fim à figura do 'sigilo eterno' sobre documentos públicos.

11 *Cf.* Relatórios periódicos de monitoramento da CNV, publicados pelo ISER. (ISER, 2012, 2013a, 2013b). Ver

Em 18 de novembro de 2011, foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff a Lei nº 12.528/2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade, com a missão de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período entre 1946 a 1988. Soma-se a esta, as finalidades de efetivar o direito à memória e à verdade histórica, e de promover a reconciliação nacional, conforme estipula o artigo 1º da lei.

A expectativa de atores institucionais inseridos no campo da ´justiça de transição´ foram positivas. Conforme afirmou Marlon Weichert, Procurador da República envolvido com as investigações do Ministério Público Federal sobre mortos e desaparecidos da ditadura,"o funcionamento de uma Comissão da Verdade independente, idônea e transparente é oportunidade ímpar(...)" (WEICHERT: 2012, p. 02). Eduardo González, do *International Center for Transitional Justice* advertiu que "(...) a ambiciosa meta de gerar um diálogo de escala nacional requer uma correta política de comunicação: uma comissão da verdade que almeje ganhar a confiança dos cidadãos deve ser exemplar em sua transparência, clareza e honestidade (...)(GONZÁLEZ: 2012, p. 13). Paulo Abrão, à época Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, apontou a possibilidade de se dar continuidade e aprofundamento aos trabalhos das comissões anteriores (como a sobre Mortos e Desaparecidos e a de Anistia), o que significaria a oportunidade de não se ater a investigações preliminares (ABRÃO, 2012). E Carolina Melo, pesquisadora que também integrou a equipe de coordenadores do trabalho da CNV, apontou como uma particularidade da comissão brasileira os amplos mandato e poderes operativos[12] (MELO, 2012).

---

também: *"Coletivo RI organiza ato público para pedir participação da sociedade civil na Comissão da Verdade"*, publicado em Agência Brasil, em 03/11/2011; e *"Representantes da sociedade civil pedem agilidade e transparência na Comissão da Verdade"*, publicado em Agência Brasil, em 30/07/2012. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/.

12 Foram indicados como objetivos da CNV, de acordo com o artigo 3º, as atividades investigativas, de esclarecimento de casos de violações de direitos humanos (estruturas, locais, instituições, autorias e circunstâncias) e reconstrução da história; de interlocução com demais instituições públicas; e de recomendação de políticas públicas e medidas de não repetição. Para cumprir com seus objetivos, o artigo 4º lhe atribui os poderes de: receber testemunhos, informações, dados e documentos; requisitar informações; convocar pessoas; determinar a realização de perícias e

Após seis meses de a lei ter sido sancionada, em 16 de maio de 2012, foi realizada cerimônia de instalação da comissão, com a nomeação de 07 comissionados, designados pela Presidência da República.[13] Aqui se manifesta um segundo momento significativo para o debate sobre a participação. Havia uma expectativa, por parte de grupos da sociedade civil, de que ao menos após a lei o processo de formação da CNV se revelaria mais aberto. Neste período, segmentos da sociedade, cada vez mais, envolveram-se em debates sucessivos, com o objetivo de indicar possíveis nomes para compor a comissão. Sugestões foram elaboradas e difundidas por diversos grupos e movimentos. Assim mesmo, os comissionados foram escolhidos pela presidência, em tese, de portas fechadas.

Como reação ao processo não participativo na nomeação dos comissionados[14], houve protestos de alguns grupos[15]. Foram, ainda, repudiadas certas manifestações públicas por parte de alguns membros nomeados[16], o que denunciava, desde este início dos trabalhos, a ausência de uma integração institucional da CNV. Soma-se a isso o fato de que, com dois anos de prazo para a conclusão de seus trabalhos, a CNV foi instalada sem poder se organizar internamente com antecedência. Assim, a contratação de recursos humanos e o planejamento técnico,

diligências; promover audiências públicas; requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa; promover parcerias para o intercâmbio de informações; e requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos.

13 Foram eles: Cláudio Fonteles, advogado; Gilson Dipp, advogado e então Ministro do Superior Tribunal de Justiça; José Carlos Dias, advogado atuante na defesa de presos políticos da ditadura; José Cavalcante Filho, advogado; Maria Rita Kehl, psicanalista; Paulo Sérgio Pinheiro, cientista político e diplomata; Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada e atuante em defesa de presos políticos da ditadura.

14 De acordo com documento publicado pelo ICTJ e a Comissão de Anistia do Brasil: "Os comissionados devem ser selecionados por um processo de nomeação transparente e, preferencialmente, consultivo, com a participação de diferentes setores da sociedade, especialmente de vítimas e outros grupos vulneráveis" (GONZÁLEZ & VARNEY, 2013, p. 15).

15 Por exemplo, questionou-se a nomeação de Gilson Dipp por ter este atuado como perito proposto pelo Estado brasileiro no litígio do Caso Araguaia perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

16 Foi o caso da declaração, posteriormente retratada, do comissionado José Carlos Dias à Folha de São Paulo, segundo a qual a comissão iria analisar "os dois lados", considerando a investigação de crimes cometidos pelos militantes que se opuseram à ditadura. Ver: *"Comissão da Verdade deve analisar os dois lados, diz integrante",* publicado por Folha de S. Paulo, em 14/05/2012. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/1089951-comissao-da-verdade-deve-analisar-os-dois-lados-diz-integrante.shtml.

metodológico e procedimental coincidiram com o início dos processos de coleta de informações, levantamento documental, recebimento de depoimentos e realização de audiências públicas.

Em meio a um início conturbado e permeado por críticas, a CNV iniciou seus trabalhos de investigação, inaugurando u intenso período de análise sobre o debate sobre a participação social, que pode ser divido em dois momentos, o primeiro e o segundo ano. Alguns foram os mecanismos criados pela CNV, ao longo de seu primeiro ano, no sentido de divulgar informações na forma de transparência ativa – não provocada por um questionamento, mas antecipadamente apresentada e disponibilizada ao público. De modo geral, estas ferramentas divulgavam notícias sobre a CNV, produzidas por sua assessoria de comunicação em formatos de *releases* ou notas, registrando certas atividades realizadas. Entretanto, não havia uma prática de se relatar efetivamente as atividades noticiadas, em forma de atas ou transcrições das reuniões de trabalho, audiências públicas realizadas ou de depoimentos prestados. Sequer a totalidade das oitivas realizadas foram elencadas sucintamente ao longo deste período. No segundo ano da CNV algumas práticas neste sentido foram melhor exploradas, ainda que com pouca sistematicidade, como a publicação de vídeos sobre alguns dos eventos e diligências realizados pela CNV.

No primeiro ano de atuação da CNV, terceiro momento relativo a questão da participação social, as críticas se referiam a seus aspectos político-institucionais: suas estratégias metodológicas, cronograma de atividades, postura política e forma de atuação. Demandava-se maior transparência e abertura para a participação social. Reivindicavam-se informações públicas, processos democráticos e consultas públicas frequentes sobre as questões internas a serem definidas. Especialmente, repudiava-se a lógica do "sigilo como regra" (ISER, 2013b). Já os debates e demandas acompanhados a partir do segundo ano de atuação, quarto momento identificado na análise sobre participação, se concentraram nas configurações internas, atividades em curso e perspectivas de resultados finais do trabalho da CNV.

No marco da metade do período de trabalhos da CNV, foi publicado o documento *"Balanço de Atividades: 1 ano de Comissão Nacional da*

Verdade"[17], em uma entrevista coletiva à imprensa. Tratava-se de uma espécie de relatório parcial dos trabalhos da CNV, sendo alvo de críticas em relação à excessiva concisão e laconismo no relato de informações levantadas. Foi neste período que se intensificou um processo de publicação de notas e cartas abertas de grupos, assim como de reportagens na mídia, com avaliações críticas sobre a atuação da CNV. Em termos gerais, as críticas se concentram em indicações sobre a falta de avanços investigativos da Comissão; a falta de transparência e possibilidades de participação; assim como sobre a divisão existente entre os comissionados[18]. Este quadro pareceu agravado a partir da notícia do desligamento do então comissionado Cláudio Fonteles, no mês de junho de 2013, precedida do afastamento de Gilson Dipp desde setembro de 2012.[19] Em setembro de 2013, foi indicado o nome do advogado Pedro Dallari para a substituição de Cláudio Fonteles. Ainda assim, apesar de reivindicações de diversos grupos, o assento de Gilson

17 Trata-se do Balanço do Primeiro Ano de Trabalho da CNV, publicizado em dia 21 de maio de 2013, disponível em: *http://www.cnv.gov.br/images/pdf/balanco_1ano.pdf.* Foi alvo de críticas na medida em que "mais parece um texto de apresentação institucional da CNV do que efetivamente um balanço analítico dos trabalhos realizados e dos resultados atingidos" (TELLES e QUINALHA, 2013). Ver também: ISER 2013a.

18 Em 15 de julho de 2013, foi publicada Carta Aberta à CNV, por parte de 'familiares de mortos e desaparecidos políticos, ex-prisioneiros políticos, entidades, movimentos de luta pela Verdade e Justiça, militantes dos direitos humanos e lutadores sociais', expressando "indignação com os graves acontecimentos que envolvem a Comissão Nacional da Verdade e nossa preocupação com a opacidade, falta de unidade e morosidade com que tem funcionado a CNV". A carta indica, ainda, entre outros pontos: "Desde o inicio dos trabalhos da CNV, cobramos a apresentação de um plano mínimo de trabalho, com objetivos e metodologia definidos; enfatizamos a necessidade de priorizar a investigação sobre os mortos e desaparecidos políticos e sobre a estrutura de repressão. Expressamos a necessidade e importância de convocar os agentes do estado responsáveis pelos crimes de tortura, assassinatos e desaparecimentos forçados. Da mesma forma, consideramos fundamentais as audiências públicas, amplamente divulgadas pelo sistema público de comunicação social, com os testemunhos das vitimas, familiares e sobreviventes. [...] temos assistido as divergências internas se transformarem em ataques pessoais e públicos, numa triste demonstração de descompromisso com a verdade e a história, refletindo na falta de clareza do papel histórico da CNV". IN: Cf. "Comissão Nacional da Verdade recebe críticas em carta aberta", publicado pelo blog O Comentarista Político, em 16/07/2013. Disponível em: http://ocomentaristapolitico.wordpress.com/2013/07/16/comissao-nacional-da-verdade-recebe-criticas-em-carta-aberta/.

19 Apesar de apresentar 'questões pessoais' como motivadoras de seu afastamento, falas de comissionados à imprensa apontam ter havido divergências internas, e mesmo uma divisão dos comissionados em dois segmentos. Além disso, Luiz Cláudio Cunha, assessor da CNV afastado à época, levantou críticas diretas ao funcionamento da CNV em entrevistas e em um artigo publicado. Ver: "Comissão da Verdade pode implodir, alerta ex-assessor", matéria publicada por Estadão, em 14/7/13. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,comissao-da-verdade-pode-implodir-alerta-ex-assessor-1053260,0.htm. Acesso em 15/7/13.

Dipp, afastado por motivos de saúde meses antes, permaneceu vago até o encerramento dos trabalhos e a dissolução da comissão.

Neste contexto, tem início o ano de 2014, ano de conclusão dos trabalhos da CNV, que contou com uma ampliação de seu prazo por mais 7 meses, até o mês de dezembro, não sem novas críticas[20]. Este é o quinto e último momento de observação em termos de disputas participativas observáveis. Em meio a um período de "início de conclusões", iniciou-se uma prática de publicização de "Relatórios Preliminares de Pesquisa" sobre casos investigados pela CNV – algo que vinha sendo demandado desde seu início. Estes permitiriam maiores antecipações sobre os níveis de profundidade das investigações promovidas pela comissão, que até então se mantinham inacessíveis. Serviriam, ainda, para a difusão de informações sobre o período da ditadura, sem que se esperasse o fim dos trabalhos para que determinados esclarecimentos pudessem chegar ao conjunto da sociedade. Entretanto, o momento de lançamento destes relatórios não permitiu que estas expectativas fossem atendidas. Vale destacar que estes relatórios se mostraram pontuais, sobre temas e casos específicos, circunscritos e/ou exemplificativos, fomentando um clima de "incerteza razoavelmente generalizada" sobre seus resultados por vir (ISER, 2014).

Por fim, o Relatório Final da Comissão da Verdade no Brasil foi publicizado em 10 de dezebro de 2014, após cerimônia de sua entrega formal à Presidência da República, esta também fechada para convidados, dentre os quais, desta vez, militantes históricos por memória, verdade e justiça.

3. Uma Avaliação sobre a Participação Social na Atuação da CNV

A experiência de implementação da metodologia de monitoramento da CNV desenvolvida pelo ISER, em si, já permite uma avaliação crítica

20 A decisão da Presidência da República de ampliação do prazo da CNV também foi anunciada em meio a críticas de determinados segmentos que defendiam que a prorrogação de prazo deveria ser justificada, com a apresentação de um cronograma a ser seguido, que garantisse o cumprimento da missão institucional da CNV, dando atenção às demandas da sociedade, de modo que suas expectativas sobre os resultados da CNV fossem contempladas.

quanto às possibilidades de participação social e acesso à informação.

A primeira questão a ser identificada se refere às dificuldades de implementação do desenho metodológico inicialmente estruturado para o monitoramento da CNV. Os critérios de observação e análise construídos pressupunham um planejamento ou plano de trabalho a ser monitorado, ao qual nunca se teve acesso – isto é, não foi publicizado pela Comissão, apesar de sucessivas solicitações, e aparenta não ter sido elaborado em momento algum. O único documento a que se teve acesso consistia em um conciso plano de organização interna da CNV, em subcomissões e grupos temáticos.[21]

A ausência dos pressupostos para o desenvolvimento desta metodologia, entretanto, não inviabilizou a atividade de monitoramento, senão deu a ela um outro rumo no esforço de compreender os desenhos de um processo político, no mesmo momento em que este se desenvolve e se transforma continuamente.

Desta forma, além do constante trabalho da equipe do ISER de registro das atividades e pronunciamentos públicos ou noticiados da Comissão, foram utilizadas estratégias como o envio de questionamentos à CNV e a consulta a grupos da sociedade civil, no sentido de se desenvolver uma "avaliação coletiva" da Comissão.

A prática de apresentar periodicamente questionamentos à CNV com base na Lei de Acesso à Informação se mostrou problemática. Assim, foram utilizadas três modalidades de solicitação de informações, de modo a se testar os mecanismos possíveis instituídos pela Comissão: o envio de ofícios diretamente à coordenação da CNV; a submissão de questões por meio da ouvidoria da CNV e a utilização do *Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão* (e-SIC). O retorno recebido, além de deficitário em termos do conteúdo das informações compartilhadas, mostravam pouca sistematicidade no processo de transparência passiva desta instituição pública.

Em relação a avaliação coletiva da CNV foram desenvolvidas pesquisas

21 Para uma avaliação mais detalhada, ver ISER. Um ano de Comissão da Verdade: Contribuições Críticas para o debate público. 2013b. pp. 90 a 96.

com diferentes grupos, redes e organizações que, de formas variadas, estavam inseridos neste campo de movimentos sociais reconhecido como "MVJ". A aplicação de questionários permitiu o levantamento de novas questões ou a confirmação de algumas análises que já vinham sendo esboçadas ao longo do processo de coleta de informações.

A avaliação crítica desenvolvida até o fim do primeiro ano de funcionamento da CNV apontou como uma das mais frequentes críticas de grupos e movimentos da sociedade civil o fechamento desta para a participação de grupos da sociedade. Este fechamento foi especialmente significativo ao longo de todo o processo de criação, instituição, composição e início de trabalho da CNV.[22] Alguns mecanismos de publicização da informação e transparência do trabalho da CNV foram reconhecidos como relevantes, como a difusão de *releases* e notas da assessoria de comunicação sobre os eventos e reuniões realizadas e a formação de uma subcomissão interna de 'Relações com a Sociedade Civil e Instituições'. Deve se destacar a demora na instituição desses canais de comunicação, uma vez que o site da CNV deixou de ser apresentado como ´provisório´ apenas no início de 2013, a Ouvidoria em fevereiro de 2013, a página de Facebook foi inaugurada em setembro de 2012 e o canal do Youtube foi disponibilizado em novembro de 2012.[23] Outra questão de fundo consiste no fato de que esses formatos se limitaram a formas restritas de prestação de contas e não mecanismos de participação ativa de atores e movimentos sociais.[24]

Cabe destacar a resposta da CNV à solicitação de informações enviada pelo ISER em agosto de 2012 sobre impossibilidade de se realizar processos de consultas públicas, para definições de metodologia de trabalho, com a indicação tímida de que a CNV tem suas atividades influenciadas pelo diálogo com a sociedade civil e estando aberta para 'sugestões'.[25]

22 ISER. Um ano de Comissão da Verdade: Contribuições Críticas para o debate público. 2013b. p. 99.

23 Id. p. 100.

24 Id. pp. 99, 108 e 109.

25 ISER. I Relatório Semestral de Acompanhamento da Comissão Nacional da Verdade (maio de 2012 a novembro

Foram constatados, ainda, outros mecanismos de transparência (audiências públicas, Ouvidoria da CNV e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC) que prescindiam de detalhamento das informações transmitidas e utilizavam constantemente a alegação de ´sigilo necessário´.[26]

Desta forma, foram apontados como desafios importantes o estabelecimento de melhores mecanismos de comunicação e prestação de contas com a sociedade, bem como a própria sensibilização de outras instâncias do poder público com o objetivo de promover a mobilização social e popularizar o debate público sobre o objeto de investigação da comissão, potencializando seu caráter pedagógico.

No final do último ano de trabalho da CNV foi realizada nova consulta do ISER aos atores e grupos sociais atuantes neste campo e, para além das questões abordadas acima, dois novos temas foram objeto de consulta acerca das percepções participantes: o primeiro a respeito da capilarização do trabalho da CNV com a criação e atuação de comissões de verdade estaduais, municipais e setoriais e, o segundo a respeito das expectativas sobre o relatório final da CNV.[27]

Em termos gerais, as respostas destes atores, apontaram para o fato de que houve um avanço genérico em relação ao período anterior, de início dos trabalhos: "avançou bastante, comparado com o primeiro ano". A percepção deste avanço está relacionada ao entendimento de que: "houve mudança. Mais diálogo com os militantes que trabalham esta questão há mais de 30 anos. Foram feitos alguns encaminhamentos que havíamos solicitado desde o primeiro dia". Considerou-se também que a CNV: "Tem conseguido avanços, mas está longe de cumprir seus objetivos". No entanto, este parece um entendimento destoante, já que numa consulta posterior do ISER, os grupos voltaram a afirmar que:

---

de 2012). Rio de Janeiro: ISER, 2012. p. 19.

26 ISER. Um ano de Comissão da Verdade: Contribuições Críticas para o debate público. 2013b. p. 108.

27 Vale notar que o IV Relatório de Monitoramento apontou um retorno inferior de respostas dos movimentos e instituições sociais atuantes no campo, mas concluiu positivamente pela representatividade em termos da diversidade de perfis e da distribuição geográfica. ISER. IV Relatório de Monitoramento da Comissão nacional da Verdade. p. 60.

"Não houve mudança, o funcionamento da CNV esta cada vez mais precária".[28]

O cenário sobre o funcionamento da CNV e os níveis de transparência e participação se fechou com dois elementos importantes: de um lado, a comissão abriu-se para a recepção de propostas de recomendações para o relatório final, em um processo de consulta à distância que funcionou entre agosto e setembro de 2014. De outro, a cerimônia de entrega do relatório final da comissão tornou-se um embrólio no que se refere à possibilidade de participação social. Após idas e vindas, familiares de mortos e desaparecidos e ex-presos políticos atuantes receberam convites individuais, na véspera, para participar da cerimônia.

Assim, a possibilidade de participação não foi um pressuposto do trabalho da CNV desde seu princípio e sim algo conquistado nas diversas conversas e cobranças em contatos com os membros da comissão mais acessíveis aos movimentos e variou de acordo com os diferentes coordenadores da comissão. Mais especificamente, a possibilidade de contribuição à distância para a construção de recomendações assim como a restrita possibilidade de participação na cerimônia final são elementos simbólicos de uma concepção de atuação de uma comissão de verdade e de seu papel político.

4 – As recomendações da CNV

Com o objetivo de impedir violações de direitos humanos no presente e no futuro, e como medidas concretas de "política de não repetição", as recomendações estão presentes em diversos relatórios de Comissões da Verdade de países que viveram períodos ditatoriais.[29] Com a sugestão de políticas públicas por meio das recomendações, em geral, espera-se que haja o encorajamento de mudanças no comportamento de grupos e instituições, de maneira a contribuir para a transformação social e

28 ISER. IV Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade. 2014. p. 60.

29 Número de páginas dedicadas às Recomendações em Comissões da Verdade: Brasil:11; El Salvador: 15; África do Sul; 45; Chile: 55; Libéria: 62; Peru: 200 (HAYNER 2011, p.192); Relatório final da Comissão Nacional da Verdade do Brasil.

política (HAYNER, 2011:182). Desta forma, as recomendações da comissão da verdade buscam "identificar e abordar as causas dos abusos e violações para prevenir sua recorrência" (GONZÁLEZ e VARNEY 2013:15).

Um processo de construção coletiva para a elaboração das recomendações é visto como fundamental e os diversos grupos e atores que atuam no campo dos direitos humanos e, mais especificamente no campo 'mvj' devem integrar esta construção e expressar suas opiniões sobre as principais transformações necessárias.[30]

No Brasil, o quinto e último semestre da CNV – de 16 maio de 2014 a 10 de dezembro de 2014 – se configurou como um período de fechamento dos trabalhos realizados, especialmente pela produção do relatório final previsto na Lei que deu origem à Comissão. As discussões neste semestre final envolveram questões que perpassaram temas como a não contribuição das Forças Armadas no processo investigativo da CNV; o não avanço de certas questões consideradas fundamentais como as investigações a respeito dos mortos e desaparecidos e, por fim, a elaboração do relatório final e o desenvolvimento da campanha de sugestões para as recomendações.

Esta campanha, que possibilitou a participação da sociedade civil no processo de elaboração das recomendações, durou pouco menos de dois meses, do dia 11/08 até o dia 31/09 e, de acordo com a CNV, as sugestões partiram de "órgãos públicos, entidades da sociedade e de cidadãos, que as encaminharam por intermédio de formulário especificamente disponibilizado com essa finalidade no site da CNV."[31] Por meio deste mecanismo de consulta pública, foram enviadas à Comissão, "399 propostas com sugestões de recomendação. Do total, 307 foram consideradas válidas, uma vez que as outras não guardavam pertinência temática com a CNV".[32]

30 Em relação a elaboração das recomendações, destacamos a experiência da Guatemala, que realizou uma conferência com mais de 400 participantes para a proposição de recomendações (HAYNER 2011, p.192).

31 Relatório da Comissão Nacional da Verdade, página 963, volume 1.

32 Relatório da Comissão Nacional da Verdade, página 964, volume 1.

O ISER pediu informação sobre a quantidade de sugestões recebidas por i) organizações não governamentais; ii) movimentos sociais, iii) comissões estaduais, municipais ou institucionais; iv) estado da federação. Pelas primeiras três opções, a CNV respondeu que não dispunha das informações, "já que o formulário disponibilizado na página não previa essa classificação". Em relação aos estados, São Paulo e Rio de Janeiro foram os que mais enviaram sugestões.[33]

Ao final, a CNV recomendou 29 medidas que visam "prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado democrático de direito"[34]. Dessas medidas, 17 são medidas institucionais, 8 iniciativas de reformulação normativa (no âmbito constitucional ou legal) e 4 de seguimento das ações e recomendações da Comissão. De forma diversificada, as recomendações tocaram em temas como a responsabilização de agentes da ditadura civil-militar; forças armadas e segurança pública; desmilitarização das polícias; políticas públicas para a promoção dos direitos humanos; reformas no sistema prisional; e direito à memória e à verdade.

É importante destacar que a Comissão Nacional da Verdade recomendou a criação de um órgão específico que continuasse os trabalhos de investigação sobre as violações de direitos humanos no período da ditadura militar, e que monitorasse a implementação das recomendações feitas no relatório final.[35] No entanto, passados mais de 2 anos do fim da CNV, nenhum órgão permanente foi criado para esta função em âmbito federal.

Assim, percebe-se que a implementação das recomendações é uma das fases mais complexas do período ´pós-comissão´ pois, em geral, são não vinculativas, isto é, não obrigatórias ao Estado, dependendo da ´vontade política´ (HAYNER, 2011:193) ou melhor, e do jogo de forças políticas no interior do Estado para a possibilidade de sua efetivação.

33 A relação completa do número de sugestões enviadas por Estado pode ser consultada no VI Relatório de Monitoramento do ISER (As recomendações da CNV ao Estado brasileiro, 2015:45).

34 Relatório da Comissão Nacional da Verdade, página 964, volume 1.

35 Recomendação n.26 da Comissão Nacional da Verdade.

Como demonstram alguns autores, em uma perspectiva institucional, o processo de implementação de recomendações no período pós comissões da verdade têm se mostrado ´fraco´ (HAYNER, 2011:193; BRAHM, 2007:21). Normalmente, não são instalados órgãos específicos para monitorar e promover sua implementação, o que torna o processo de cobrança e pressão da sociedade civil ainda mais difícil. É muito comum que as reformas sejam discutidas durante anos, e que sejam ofuscadas por outras questões.

Assumindo as dificuldades deste período pós-comissão, e entendendo a importância de os movimentos e organizações da sociedade civil não apenas para a implementação das recomendações feitas, mas também para a difusão do material pesquisado na CNV, o ISER considerou fundamental o seguimento do processo de monitoramento, agora voltado para as recomendações em si. Desta forma, apesar de basear-se na metodologia anteriormente construída, a partir do fim da CNV, entendeu-se que o contexto exigia novas formas metodológicas que passaram a abarcar: o monitoramento de leis e projetos de lei que abranjam temas tratados nas recomendações da CNV; a parceria com organizações e movimentos sociais que atuem em temas específicos das recomendações da CNV; a coleta de publicações e notícias difundidas pelas mídias brasileiras que fazem referência às recomendações e ao momento pós-CNV; a composição e o fortalecimento de grupos e movimentos sociais que se aproximam do tema; o acesso à informação acessada e produzida no âmbito do monitoramento por meio de ferramentas de comunicação, de circulação virtual ou impressa.

As primeiras informações e análises críticas sobre as recomendações da CNV e seu processo de construção foram publicizadas no VI Relatório de Monitoramento do ISER (2015). Além da importância e do papel das recomendações, neste relatório analisou-se a repercussão das recomendações da CNV nas mídias brasileiras e, por fim, realizou-se uma pesquisa coletiva com professores, pesquisadores, órgãos do Estado, organizações de direitos humanos e movimentos sociais que atuam no campo MVJ e que participaram de alguma forma do processo de construção das recomendações da comissão. Com esta pesquisa, deu-se continuidade à metodologia colaborativa de monitoramento da CNV/

recomendações, como feito anteriormente.[36]

De forma geral, esta avaliação coletiva demonstrou que as recomendações publicadas pela CNV abarcaram os temas sugeridos pelos atores/movimentos/organizações que participaram da campanha de sugestões, e que algumas recomendações como a desmilitarização da polícia (recomendação 20), a extinção da Justiça Militar estadual (recomendação 21), a exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal (recomendação 22) e a alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão (recomendação 24) foram surpresas inesperadas, mas bastante positivas, abarcando temas e lutas históricas presentes nos movimentos por direitos humanos e memória, verdade e justiça.

Alguns apontamentos críticos, entretanto, podem ser feitos a respeito de algumas recomendações. Sobre a recomendação que visa a retificação de informações que envolvam registros de atos de perseguição política e de condenação na Justiça Militar ocorridos no período de 1946 a 1988 na Rede Infoseg e, de forma geral, nos registros públicos (recomendação 8), os atores consultados disseram "desconhecer o funcionamento da Rede Infoseg" e que esta não foi uma demanda específica dos movimentos. Contudo, os parceiros consultados disseram apoiar a "iniciativa da CNV em proteger as vítimas de violações de direitos humanos de eventuais registros oficiais pejorativos a sua imagem, ainda mais se estes as revitimizam pelos mesmos atos violatórios".[37]

As críticas mais acentuadas, entretanto, foram destinadas à recomendação 28, que embora tenha trazido elementos importantes[38]

36 Dando continuidade ao processo de monitoramento, em 2016, o ISER fez o balanço de dois anos da implementação das recomendações no período 'pós-comissão' com a publicação do artigo "Um Processo Inacabado E As Permanências Autoritárias" que faz parte da livro "Pelos Caminhos da Verdade: uma análise sobre as experiências de Comissões da Verdade na América Latina".

37 ISER. VI Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade (As recomendações da CNV ao Estado brasileiro 2016. p. 77).

38 Tais elementos podem ser identificado como a criação de marcas de memória, a cassação de honrarias a agentes públicos ou particulares associados a quadro de graves violações e alteração de logradouros, e instituições públicas que se refiram a agentes públicos ou a particulares que tenham tido comprometimento com a prática de graves violações de direitos humanos.

para a preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas na ditatura militar, recomendou a criação de um "Museu da Memória" em Brasília, demanda desconhecida e não discutida pelos atores/coletivos/organizações que atuam na área. As críticas se deram não apenas pela inclusão da criação deste espaço de memória sem a discussão e participação da sociedade civil mas, especialmente, pela não recomendação da criação de espaços já requeridos por grupos, entidades de direitos humanos e ex-presos políticos, como é o caso do antigo Dops, no Rio de Janeiro.[39] Considerou-se bastante negativo o fato da recomendação não trazer, de maneira expressa, os nomes de lugares que no passado serviram para tortura, perseguição política, morte e desaparecimento forçado de pessoas e que hoje estão em disputa, muitas vezes com o próprio Estado, para que sejam transformados em espaços críticos, de preservação da memória das graves violações de direitos humanos que neles ocorreram. Desta forma, observa-se que a campanha de sugestões não contemplou importante debate que vem sendo desenvolvido na sociedade civil.

5. Considerações Finais

Após 26 anos do fim constitucional da ditadura e de sua transição para a democracia, o Brasil cumpriu, oficial e formalmente, uma dimensão da chamada ´justiça de transição´, tal como foi efetivado anos antes em países que passaram por histórias semelhantes de "terrorismo de Estado", para usar a expressão cunhada na Argentina[40]. Isto, em um quadro político e social fortemente determinado pela experiência de transição brasileira: uma transição de esquecimentos, de naturalização da violência e das violações de direitos humanos.

No que se refere à sensibilização e popularização do debate político, o tema das violações da ditadura não mobilizou um grande público,

39 Sobre a transformação do prédio do antigo Dops em um espaço de memoria, ver "Campanha Ocupa Dops": http://ocupa-dops.blogspot.nl/

40 É importante aqui lembrar o contexto de ditaduras "sincronizadas" na América Latina e a trajetória de implementação de comissões da verdade logo em seguida.

a população em geral - conforme se poderia esperar de um processo que efetivamente publicizaria o que foi a violência de Estado (tortura, morte e desaparecimento), os nomes dos responsáveis, os nomes das empresas envolvidas diretamente com a cúpula da ditadura, as versões desmentidas sobre mortes e desaparecimentos, as distintas formas de agir do aparato repressivo (demissões e perseguições), entre outros silenciamentos. Avalia-se que alguns aspectos foram fundamentais para a ausência de um debate mais amplo sobre a ditadura: o sigilo como regra do desenvolvimento dos trabalhos da CNV; o pouco uso de audiências públicas; a falta de articulação com os meios de comunicação; e a falta de articulação com outras instituições do Estado para o aproveitamento de informações já produzidas em procedimentos anteriores e investigações e oitivas de agentes do Estado, como a Comissão de Anistia e o Ministério Público Federal.

Assim, para além do importante papel de investigação e revelação de fatos – da deslegitimação de uma visão hegemônica da história e do reconhecimento público da violência de Estado como modelo de ação política durante a ditadura –, houve ainda uma dimensão central do papel que a comissão da verdade assumiu potencialmente no Brasil contemporâneo, que se refere ao sentido do que pode se chamar de 'fortalecimento democrático', isto é: o fato de representar uma opção política de reprovação e repúdio oficial sobre violações sistemáticas de direitos; de se compreender os efeitos do passado autoritário na conjuntura e nas práticas presentes; de se estabelecer questionamentos e problematizações que pudessem trazer transformações políticas e institucionais de efeito democratizante.

Portanto, a função *político-pedagógica* de um processo de comissão da verdade no Brasil foi crucial. Mais que resultados de informações desconhecidas – mas também esperando por estes –, se apostou no potencial da comissão de popularizar os debates sobre direitos humanos, especialmente numa perspectiva de identificar violências institucionais atuais dentre os efeitos da ditadura, passados mais de 20 anos de seu fim constitucional. Foi neste sentido que se demandou a configuração de um processo, em si mesmo, transparente e democrático – construído *exemplarmente* pela atuação de uma comissão da verdade. É sob este

ponto de vista, inclusive, que se defende a investigação do passado ditatorial a partir de processos políticos construídos popularmente, o que estaria para além uma comissão especialista para a construção de um relatório informativo.

Entretanto, como foi exposto neste artigo, ao longo de seu funcionamento, diversos aspectos internos relativos às estratégias metodológicas, organização estrutural e relações político-institucionais foram mantidos pouco transparentes. A ausência de informações e o desconhecimento sobre os rumos tomados pela CNV foi um questionamento constante por parte de diferentes grupos da sociedade civil e que culminou com a simbólica restrição à participação de setores sociais mais amplos na entrega do relatório final da comissão à presidência da República. Os trabalhos de comissões de verdade, somados a outros que lhes antecederam e lhes são concomitantes, deverim servir como mais uma força de abertura para este longo e complexo percurso que hipoteticamente se visualiza. Se esta comissão da verdade e seu relatório final são frutos de condições político-partidárias existentes nacional e localmente; se sua experiência for de que há barreiras institucionais no interior do Estado – forças armadas, ministérios, governos estaduais, Supremo Tribunal Federal, etc.; se a percepção da comissão é de que há um desinteresse dos conglomerados empresariais de comunicação; se a comissão foi tomada por demandas ainda "inexequíveis", se se percebe uma juventude talvez apática a esses temas, entre outros enormes possíveis entraves, entendemos que é imprescindível que este debate chegue aos segmentos sociais mais diversos.

Além disso, no marco dos 50 anos do golpe que instaurou a ditadura, a CNV publicou uma nota afirmando que 80% da população brasileira nasceram depois de 1964 e que o Brasil é outro país, está renovado e progrediu[41]. Já na cerimônia de entrega do relatório final da CNV, a presidente Dilma Rousseff falou em pacto a ser respeitado e em

41 "Nota da CNV sobre os 50 anos do golpe de 1964". Publicada por CNV, em 31/03/2014. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/457-nota-da-cnv-sobre-os-50-anos-do-golpe-de-estado-de-1964.

reconciliação, decepcionando os familiares de mortos e desaparecidos.[42] Olhando este mesmo Brasil, pode-se dizer, de uma perspectiva menos apressada e mais cuidadosa, que o país de hoje é filho daquele Brasil pré-1964 e tem amadurecido após uma transição para a ´democracia´ em nada pactuada socialmente e absolutamente antidemocrática. Um definitivo obstáculo nos caminhos sinuosos das transformações institucionais e sociais é o capítulo desse percurso que foi a ditadura e a reorganização da sociabilidade brasileira que ela produziu ao longo de seus 21 anos.

Como já apontado, entende-se que a conclusão dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade não encerra o ciclo histórico e conclui o debate sobre a ditadura ou as questões sobre memória, verdade e justiça. Ao contrário, uma comissão da verdade, na medida em que reconhece oficialmente e torna públicos fatos, testemunhos e o modo de agir da repressão ditatorial, poderia iniciar um novo ciclo no processo de trato do passado violento e, portanto, das pautas 'memória, verdade e justiça'.

Quanto às instituições, seria de se esperar que as estas correspondessem ao que se produziu em termos de "acertos de contas com o passado" devido a existência de um terreno, em tese, mais fértil para mudanças? A gestão de Dilma Rousseff já não acenava neste sentido no pós-CNV, no contexto de disputas de seu segundo mandato, e menos ainda pelas medidas tomadas no campo da segurança. Recentemente, frente à profunda transformação do cenário político pós-impeachment - um novo golpe das forças políticas conservadoras e em parte aliadas a figuras defensoras da ditadura e seu agir repressivo - qualquer expectativa de avanço institucional tornou-se irreal. Este ciclo já se configuraria como um desafio a ser levado adiante pelos atores políticos e os movimentos sociais que ´restam´ no cenário, em um contexto que fosse de continuidade política. Se faz, mais do que nunca, necessário que os movimentos sociais e as instituições que atuam em temas de direitos humanos se apropriem daquilo que este debate produziu – seus avanços,

42 "Familiares de militantes políticos criticam declarações de Dilma". Publicado por O Globo, em 10/12/2014 . Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/familiares-de-militantes-politicos-criticam-declaracoes-de-dilma-14797992.

seus limites e seus efeitos – e se articulem para os passos subsequentes e para a resistência a retrocessos.

Torna-se cada vez mais nítido, para aqueles que se dispõem a enxergar, que há muitas sequelas do Estado autoritário em todas as esferas de governo na prestação de serviços públicos relevantes, tais como educação, saúde, previdência, assim como em políticas, por exemplo nas de habitação/remoção e, principalmente, de segurança pública. As consequências de uma ditadura são sentidas, assim, em vários campos da vida social. A falta de democracia se reflete na qualidade e na lógica dos serviços e das políticas públicas. Os efeitos do projeto político-econômico que se instaurou na ditadura ainda se reproduzem, têm como alvo a população periférica e negra, perpetuando estruturas de poder e arquiteturas institucionais ainda autoritárias e ainda pouco debatidas, ou naturalizadas. Ou seja, o trato tardio do que se viveu no Brasil nos 24 anos de ditadura, após uma transição negociada e sem ruptura, em termos políticos, significa que as permanências são a regra e não a exceção.

Neste cenário, as forças políticas progressistas e de esquerda, os movimentos sociais e as organizações comprometidas com os direitos humanos têm um papel crucial no desafio permanente de explicitar a conexão entre passado e presente: tanto para não tratar este passado como algo morto e superado, quanto para não se deixar levar pela urgência das questões do presente sem contextualizá-las e percebe-las em sua inteireza e continuidade histórica. Uma parcela da sociedade certamente permanecerá vigilante. Os grupos e movimentos articulados de atingidos pela violência de Estado da ditadura e aqueles que combatem seus efeitos na atualidade não esquecem e não descansam.

Referências bibliográficas

BRAHM, Eric. Truth Commissions. Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess.

Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. 2004. Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/essay/truth-commissions>.

_____.Uncovering the Truth: Examining Truth Commission Success and Impact. International Studies Perspectives n. 8, p. 16–35, 2007.

BRASIL Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/livro_direito_memoria_verdade/livro_direito_memoria_verdade_sem_a_marca.pdf.

_____. Lei nº 12.528, 18/11/2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2011. COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. *Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out., 2003.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. *Balanço de atividades: 1 ano de Comissão Nacional da Verdade*. Brasília, 21/05/2013. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/images/pdf/balanco_1ano.pdf.

_____.Relatório Final de Atividades, Brasília, 2014. Disponível em http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GÓMEZ, José María. *A justiça transicional e o imprevisível jogo entre a política, a memória e a justiça*. 50 anos da ditadura no Brasil: memórias e reflexões. Comunicações do ISER, nº 68. Rio de Janeiro: ISER, maio 2014.

GONZÁLEZ, Eduardo. *Observações sobre o Mandato Legal da Comissão*

Nacional da Verdade do Brasil. Centro Internacional para a Justiça de Transição, Maio de 2012. Acesso em: 11/10/2013. Disponível em: http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-ObservacionesCNV-Brazil-PORT.pdf.

GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard (Ed.). *Em busca da verdade: Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz.* Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; Nova York : Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.

HAYNER, P.B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, New York: Routledge, 2011.

ISER. Instituto de Estudos da Religião. *I Relatório Semestral de Acompanhamento da Comissão Nacional da Verdade (maio de 2012 a novembro de 2012)*. Rio de Janeiro: ISER, 2012. Acesso em 10/02/2014. Disponível em: http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2013/11/I-Relat%C3%B3rio-Semestral-de-Acompanhamento-CNV-ISER-2012.pdf.

_____.*Um Ano de Comissão da Verdade: Contribuições Críticas para o Debate Público. 2º Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade (maio de 2012 a maio de 2013)*. Versão impressa. Rio de Janeiro: ISER, 2013a.

_____.*III Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade (maio de 2013 a novembro de 2013)*. Rio de Janeiro: ISER, 2013b. Acesso em 10/02/2014. Disponível em: http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2013/12/III-Relat%C3%B3rio-Monitoramento-CNV.pdf

_____.*IV Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade*. Rio de Janeiro: ISER, 2014. Acesso em 10/02/2016. Disponível em: http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2014/07/4o-Relatorio-Monitoramento-CNV-Rev-FINAL-diagramado-2-7.pdf.

_____.VI Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade (As recomendações da CNV ao Estado brasileiro). Rio de Janeiro: ISER, 2015. Acesso em 10/02/2016. Disponível em: http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2014/07/4o-

Relatorio-Monitoramento-CNV-Rev-FINAL-diagramado-2-7.pdf.

_____. Pelos Caminhos da Verdade: uma análise sobre as experiências de Comissões da Verdade na América Latina. Rio de Janeiro: ISER, 2015.

QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de transição: contornos do conceito*. São Paulo: Dobra Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Editorial e Outras Expressões, 2013.

REÁTEGUI, Félix (org.). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Justiça de Transição, 2011.

TELLES, Edson e QUINALHA, Renan Honório. "O trabalho de Sísifo da Comissão Nacional da Verdade", artigo de Edson Telles e Renan Quinalha. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Publicado em 02/09/2013. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1497). Acesso em: 01/11/2013.

WEICHERT, Marlon Alberto. *A Comissão Nacional da Verdade*. (no prelo). 2012.

O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva

André Saboia Martins
Diplomata, foi Secretário-Executivo da Comissão Nacional da Verdade (CNV) de junho de 2013 até o encerramento da Comissão e coordenador para a organização do seu acervo.
Vivien Ishaq
Pesquisadora do Arquivo Nacional. Foi Coordenadora Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal. Foi e Gerente-executiva do Relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e participou da supervisão à organização do seu acervo.

1. As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade

Em 10 de dezembro de 2014, Dia Internacional dos Direitos Humanos, a Comissão Nacional da Verdade entregou à ex-presidente Dilma Rousseff relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e as recomendações a respeito de graves violações de direitos humanos[1], cometidas no período compreendido entre os anos de 1946 e 1988, com ênfase naquelas ocorridas durante a ditadura militar (1964-1985).[2]

Ao longo de dois anos e sete meses de atividades, a CNV manteve equipes permanentes em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que realizaram pesquisas no Arquivo Nacional, em arquivos públicos estaduais brasileiros e em arquivos no exterior. Foram colhidos

1 A Comissão foi extinta após a publicação de seu Relatório, por força do artigo 2º, § 2º, e do artigo 11 da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.

2 Em cumprimento ao art. 11 da Lei nº 12.528/2011. Nesse mesmo dia, o Relatório foi publicado no sítio institucional da CNV na internet, divulgando ao público os resultados de seu trabalho, e apresentado à sociedade civil em evento no auditório do Conselho Federal da OAB. Ainda no dia 10 de dezembro, o colegiado da CNV entregou o Relatório ao presidente do Senado Federal, ao presidente do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República.

depoimentos de ex-agentes da repressão, assim como testemunhos de vítimas sobreviventes e de familiares de mortos e desaparecidos políticos.

Os trabalhos de investigação da CNV se desenvolveram com apoio de peritos criminais com larga experiência na apuração de crimes contra os direitos humanos. O núcleo pericial da CNV realizou análises e investigações que contribuíram para esclarecer dezenas de casos de falsos suicídios, de execuções extrajudiciais, de mortes em decorrência de tortura, assim como para desmontar falsas versões sobre mortes em supostos confrontos com agentes da repressão. Com o objetivo de elucidar as circunstâncias de mortes de vítimas da ação repressora do Estado, a CNV realizou exames periciais diretos e indiretos; realizou procedimentos de exumação, diligências em arquivos policiais e de institutos médico-legais para busca e pesquisa de documentos; coletou depoimentos e realizou entrevistas.[3]

A CNV realizou diligências em locais onde foram praticadas graves violações de direitos humanos, em vários estados brasileiros, que contaram com acompanhamento de peritos, assim como de testemunhas sobreviventes à tortura nas instalações visitadas.[4] A realização conjunta de audiências públicas com comissões estaduais, municipais, setoriais, universitárias e de entidades de classe dotou as atividades CNV de forte capilaridade.

As redes sociais foram também importante instrumento para a divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão, com o objetivo de atingir públicos diversificados, ampliando os debates sobre os crimes cometidos durante a ditadura militar. Por meio da página da CNV no *Facebook*,[5] assim como do *Twitter*, do *Youtube* e da página institucional

3 Ver capítulo 11. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, pp. 437-498.

4 Ver capítulo15. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 727-840.

5 De acordo com a matéria "Redes sociais da CNV continuam em expansão", publicada por Matheus Leitão no Portal G1, em 13/04/2016: *"Sem a publicação de qualquer conteúdo desde janeiro de 2015, a página da Comissão Nacional da Verdade no Facebook tem uma média de 1.100 novos fãs por semana desde dezembro de 2014, quando ela encerrou oficialmente suas atividades, após entregar o relatório final para a presidente Dilma Rousseff. Em 31 de dezembro de 2014, a página da Comissão tinha 196.502 fãs e uma média semanal de 2.500 novas curtidas. Até*

www.cnv.gov.br, foram divulgadas diariamente as atividades da Comissão: audiências públicas, tomada de testemunhos e depoimentos, diligências nas instalações militares que aconteceram em diferentes regiões do país, reuniões, encontros e seminários com as comissões da verdade, num esforço para conferir maior visibilidade ao trabalho cotidiano da CNV e trazer à tona um amplo leque de memórias silenciadas.[6]

Durante os 32 meses de trabalho, a Comissão Nacional da Verdade confirmou 434 mortes e desaparecimentos de vítimas da repressão política, que se encontram identificados de forma individualizada no Volume III do Relatório, sendo 191 os mortos, 208 os desaparecidos e 35 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, três deles no curso do trabalho da CNV

O resultado das investigações da CNV possibilitou a identificação de 377 agentes públicos como autores de graves violações de direitos humanos cometidas durante o período investigado.[7] A CNV buscou sempre fundamentar a identificação de autoria em extensa pesquisa documental e em testemunhos de vítimas e familiares, assim como em depoimentos de agentes públicos que participam de repressão. Em cumprimento do seu mandato legal, e com a finalidade de efetivar o direito à memória e à verdade – direito das vítimas, dos familiares e de toda a sociedade –, a CNV empenhou-se em esclarecer a autoria dos casos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, por meio da reconstrução das estruturas de comando do aparato repressivo estatal, da realização de inspeções *in loco* em suas antigas

---

o último dia 30, a página tinha 261.727 curtidas, 65.225 a mais do que quando o mandato da c omissão terminou – um crescimento de 33,19% ao longo dos 15 meses de inatividade. Comportamento semelhante se deu no canal do YouTube da Comissão. No período entre 31/12/2014 e 22/03/2016, 1.741 novas pessoas se subscreveram ao canal, que foi visitado 273.592 vezes, segundo dados repassados ao blog. A comunidade internacional também é visitante do canal, com destaque para os Estados Unidos, Portugal, Japão, Reino Unido e França".

6 O Arquivo das postagens da CNV no Facebook, disponível na página www.cnv.gov.br, tornou-se uma importante fonte de pesquisa sobre os 32 meses de atividades desenvolvidas pela CNV, armazenando fotos, vídeos, reportagens, textos, constituiu-se em um arquivo auxiliar para pesquisadores do tema e interessados na atuação da CNV. Sobre a maneira em que a rede social foi utilizada pela CNV, ver Marina Bichara."O dever de memória no Facebook" In: Revista Mosaico, volume 6, nº 9, 2015, pp.72-89.

7 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, pp. 842-931.

instalações físicas, assim como por meio da identificação nominal de pessoas cujas condutas concretas contribuíram para a ocorrência das graves violações de direitos humanos descritas no seu Relatório.

Ao reunir e sistematizar um extenso repertório de documentos e de testemunhos, livre das limitações impostas pelo proceso penal, no qual a avaliação das provas se orienta exclusivamente a comprovar a culpa ou a inocência do acusado, o Relatório da CNV contribuiu para a reconstrução da história de casos de graves violações aos direitos humanos.[8] Com a participação de conselheiros, assessores e pesquisadores de distintas áreas do conhecimento, a CNV demonstrou que a prática de prisões ilegais, tortura, assassinatos e desaparecimentos forçados entre 1964 e 1985, não foram resultado da ação isolada ou de "excessos" cometidos por determinados agentes do regime, mas foram fruto de uma ação organizada do Estado, com cadeias de comando bem estabelecidas.

No capítulo do Relatório voltado para as recomendações, a Comissão Nacional da Verdade explicitou quatro conclusões de ordem geral: a) a comprovação das graves violações de direitos humanos entre 1946 e 1988, notadamente durante a ditadura militar; b) a comprovação do caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos, havendo a repressão e a eliminação dos opositores se convertido em política de Estado; c) a caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade, no contexto de ataque à população civil - homens, mulheres, crianças, adolescentes, idosos, vinculados aos mais diferentes grupos sociais, como trabalhadores, camponeses, indígenas e estudantes -, e, portanto, não passíveis de anistia ou prescrição; d) a persistência do quadro de graves violações de direitos humanos nos dias de hoje, o que resulta em grande parte da impunidade pelos atos cometidos durante a ditadura militar.

Com o intuito de prevenir graves violações de direitos humanos e assegurar sua não repetição, a CNV recomendou ao Estado brasileiro

8 AMBOS, Kai; ROMERO, Eneas. *Delayed truth, no justice*. Disponível em http://www.dandc.eu/en/article/brazils-democracy-must-learn-atrocities-military-dictatorship#segment1. Acessado em 30.abril.2015.

um conjunto de 29 iniciativas[9], entre elas destacamos, para os fins deste artigo, as seguintes: i) reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar (1964 a 1985) [Recomendação nº 1]; ii) determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais) [Recomendação nº 2], iii) Estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV [Recomendação nº 26]; iv) Prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos [Recomendação nº 27]; iv) Preservação da memória das graves violações de direitos humanos [Recomendação nº 28], e v) Prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar [Recomendação nº 29].

A recomendação que teve a maior repercussão pública com a divulgação do Relatório foi a nº 2: a determinação pelos organismos competentes da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que praticaram graves violações aos direitos humanos, afastando-se, nesses casos, a aplicação dos dispositivos da Lei de Anistia.[10] Trata-se de um posicionamento coerente àquele apresentado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na sentença no *caso Araguaia (Gomes Lund e outros vs. Brasil), corroborando o entendimento de que as "leis de auto-anistia constituem um ilícito internacional, perpetuam a impunidade e propiciam uma injustiça perene, impedindo às vítimas*

9 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, pp. 962-975.

10 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 965.

e a seus familiares o acesso à justiça".[11] Além da adoção de medidas de responsabilização individual, a CNV recomendou o reconhecimento, por parte das Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações durante a ditadura militar.

2. A repercussão da entrega do Relatório da CNV junto ao Poder Executivo federal

A Presidente Dilma Rousseff se emocionou e chorou durante a cerimônia de entrega do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, realizada no Palácio do Planalto, fato registrado em imagens que alcançaram ampla repercussão nacional e internacional. Ao receber o Relatório, a mandatária assinalou que sua

> *"apresentação simultânea ao governo federal e à sociedade brasileira evidencia a autonomia assegurada pela legislação à Comissão Nacional da Verdade, que atuou sem interferência governamental ou de qualquer outra espécie (...)".*[12]

Do ponto de vista político, porém, a manifestação presidencial que naquela cerimônia explicitou o cerne da posição do governo federal diante das conclusões e recomendações do Relatório da CNV foi a referência à Lei de Anistia, aprovada pelo Congresso Nacional em agosto de 1979, e sancionada pelo último general presidente do período de 21 anos de ditadura militar.

Ao receber o Relatório da CNV, utilizando-se de praticamente as mesmas palavras enunciadas pela primeira vez na cerimônia de instalação da CNV em 16 de maio de 2012, reiteradas em discurso no qual havia se pronunciado a respeito dos cinquenta anos do golpe de 1964, Dilma Rousseff reconheceu os pactos políticos que permitiram a transição

11 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de octubre de 2014. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilla del Araguaia") vs. Brasil. Supervisión de cumplimiento de sentencia.

12 Discuso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Entrega do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-entrega-do-relatorio-final-da-comissao-nacional-da-verdade-brasilia-df. Acessado em 12 de fevereiro de 2017.

da ditadura ao regime democrático. Afirmou que *"reconquistamos a democracia à nossa maneira, por meio de lutas duras, por meio de sacrifícios humanos irreparáveis, mas também por meio de pactos e acordos nacionais que estão muitos deles traduzidos na Constituição de 1988"*. Na mesma linha, a Presidente Dilma, que quinze meses mais tarde seria afastada por meio de um processo de *impeachment*, acrescentou:

> *"Assim como respeitamos e reverenciamos – e sempre o faremos – todos que lutaram pela democracia, todos que tombaram nesta luta de resistência, enfrentando bravamente a truculência ilegal do Estado, também reconhecemos os pactos políticos que nos levaram à redemocratização"*.[13]

No dia da entrega do Relatório da CNV, o vice-presidente Michel Temer participou de almoço-debate em São Paulo, promovido pelo Lide (Grupo Líderes Empresariais), liderado por João Dória Jr. Questionado pela imprensa sobre a recomendação da CNV para que a Lei de Anistia não fosse aplicada para agentes de Estado que praticaram graves violações aos direitos humanos, o vice-presidente argumentou que *"Mexer no passado é uma coisa um pouco complicada. É preciso examinar este relatório e verificar quais são os termos em que se propõe isso."* [14]

Os Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica tampouco estiveram presentes na solenidade de entrega do Relatório da CNV, realizada no Palácio de Planalto no Dia Internacional dos Direitos Humanos. Os três Comandantes militares, ao lado do chefe do Estado Maior Conjunto de Defesa, haviam participado da cerimônia de instalação da Comissão Nacional da Verdade, ocorrida em 16 de maio de 2012. Embora os integrantes da CNV tenham sido críticos à falta de cooperação efetiva das Forças Armadas com as investigações sobre as violações aos direitos humanos praticadas no período de ditadura militar, o coordenador Pedro Dallari elogiou, na cerimônia de entrega do Relatório, a atuação do Ministro da Defesa, assinalando que

13 Idem.

14 "Mexer no passado é complicado", diz Temer sobre revisão da Lei da Anistia". Alexandre Sacconi, Portal R7 Notícias, 11/12/14.

"em que pese as circunstâncias difíceis (...) em nenhum momento deixou de haver um diálogo respeitoso entre entes do Estado brasileiro. E isso se deveu em grande parte à forma como o ministro Celso Amorim se conduziu nesse relacionamento".[15]

Na solenidade de 10 de dezembro de 2014, as recomendações da Comissão Nacional da Verdade receberam da Presidente da República uma única menção direta, que afirmou que *"nós, do governo federal, vamos nos debruçar sobre o relatório. Vamos olhar as recomendações e as propostas da Comissão e delas tirar todas as consequências necessárias".*[16]

No dia seguinte à entrega do Relatório, a imprensa registrou as primeiras reações do governo ao Relatório da CNV. Por meio de declarações em *"off"*, fontes da presidência já sinalizavam a difícil assimilação das recomendações da Comissão pelo governo[17]. Também se tornou pública a avaliação do governo no sentido de que não haveria motivo para enquadrar nos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, que proíbem os militares da ativa de fazerem manifestações de caráter político, aqueles oficiais que se manifestaram de forma frontalmente contrária ao Relatório da CNV.[18]

No primeiro evento a reunir a Presidente Dilma Rousseff e os Comandantes militares após a divulgação do relatório da Comissão Nacional da Verdade, realizado na Base Naval de Itaguaí (RJ), com a finalidade de inaugurar o prédio principal do estaleiro de submarinos convencionais e nucleares, o comandante da Marinha do Brasil, almirante Júlio Soares de Moura Neto, declarou que

> *"A Comissão Nacional da Verdade cumpriu o papel dela. Fez o relatório sobre o qual nós não tivemos a oportunidade de*

15 "Dilma recebe relatório, chora e tenta apaziguar ânimo de militares". Mariana Schreiber, BBC Brasil, 10/12/14.

16 Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Entrega do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-entrega-do-relatorio-final-da-comissao-nacional-da-verdade-brasilia-df. Acessado em 12 de fevereiro de 2017.

17 "Para Planalto, recomendações do relatório da Comissão são genéricas", João Carlos Magalhaes e Natuza Nery, Folha de S. Paulo, 11/12/14.

18 "Governo não retaliará general que criticou relatório da CNV", Agência Estado, 11/12/14.

nos debruçar. Então não podemos analisar o que foi escrito. A presidente disse que ia ser debruçar sobre o relatório, e estamos esperando isso".[19]

Em seu pronunciamento naquela solenidade, a Presidente Dilma não fez qualquer menção à Comissão Nacional da Verdade. Quatro dias após o evento em Itaguaí, em novo discurso perante os Comandantes militares durante cerimônia de apresentação dos oficiais-generais generais promovidos das três Forças Armadas, Exército, Marinha e Aeronáutica, a Presidente Dilma Rousseff tampouco faria referência ao Relatório da Comissão Nacional da Verdade, apresentado na semana anterior.[20]

Em 16 de dezembro de 2014, foi publicado o Decreto nº 8.378, de 15 de dezembro de 2014, que instituiu, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, estrutura administrativa temporária voltada para as atividades de organização do acervo documental e multimídia que resultou dos trabalhos da CNV. Embora fundamentado no parágrafo único do artigo 11 da Lei 12.528/2011, que criou a CNV, o texto do decreto foi publicado sem mencionar nominalmente a Comissão Nacional da Verdade, seu Relatório e o respectivo acervo.

Na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro da Defesa, em 2 de janeiro de 2015, o novo ministro Jacques Wagner foi questionado por jornalistas se as Forças Armadas deveriam pedir desculpas e reconhecer sua responsabilidade sobre as violações aos direitos humanos no período de ditadura. O ministro respondeu que as recomendações da Comissão Nacional da Verdade seriam *"processadas internamente pelo Ministério da Defesa"*.[21] Embora tenha assinalado seu empenho pessoal em relação ao assunto, Jacques Wagner fez questão de enfatizar que não ocupava aquela pasta com *"lanterna na mão para o passado. Eu vim aqui olhando*

19 "Comandante da Marinha: Comissão da Verdade 'cumpriu o papel dela'". Henrique Gomes Batista, O Globo, 12/12/14.

20 "Em almoço com generais, Dilma diz que 'Defesa e democracia andam juntas". Chico de Gois, O Globo, 16/12/14.

21 "Jacques Wagner assume defesa e diz que não tem lanterna na mão para o passado". André Souza, O Globo, 02/01/15.

para a frente, tem o submarino (nuclear), tem os caças, tem os satélites: 99,9% da minha função é fazer com que se valorizem as forças armadas". [22]

Depois de ter sido anunciado pela Presidente Dilma Rousseff como novo Comandante do Exército brasileiro, o general Eduardo Villas Bôas concedeu entrevista à Rádio Gaúcha de Porto Alegre. Perguntado a respeito do impacto do Relatório da CNV dentro do Exército brasileiro, o militar afirmou ser essa

> *"uma questão que nos parece que está assimilada. O Relatório foi feito, foi apresentado. A senhora Presidente destacou que as ferramentas, os instrumentos de pacificação do país iam ser mantidos, então estamos muito tranquilos em relação a isso".* [23]

Alguns meses mais tarde, perguntado em entrevista se o Relatório da CNV havia reconciliado o país, o general Villas Bôas declarou: *"Espero que sim. Como não houve apuração dos dois lados, sempre ficam questões latentes. A gente considera superado."* [24] Na entrevista em questão, o jornalista não perguntou ao Comandante do Exército o que este compreendia por reconciliação do país, nem o que seriam as questões latentes após a publicação do Relatório da Comissão.

É certo que uma parcela das recomendações da CNV já eram observadas pelo governo antes mesmo da divulgação do Relatório.[25] Embora algumas áreas do poder executivo federal tenham avaliado, durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, a possibilidade de implementação do conjunto das recomendações do Relatório da CNV, inclusive mediante a proposta de criação de um órgão permanente de seguimento, prevaleceu no governo, de modo geral, a falta de sentido de

---

22 Idem.

23 "Novo comandante do Exército vai priorizar controle de fronteiras e investimento em tecnologia", Rádio Gaúcha, 12/01/15. Áudio disponível em http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/novo-comandante-do-exercito-vai-priorizar-controle-de-fronteiras-e-investimento-em-tecnologia-127934.html?fb_comment_id=758447350917707_7692. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

24 "Eduardo Dias da Costa Villas Bôas "Não há possibilidade de intervenção militar". Guilherme Mazui, ZH Notícias, 10/10/15.

25 "Governo já segue recomendações da Comissão da Verdade, afirma ministra". Roldão Arruda, Estado de São Paulo, 04/02/15.

urgência na aplicação das medidas recomendadas pela Comissão.[26]

Somente em 29 de setembro de 2015, nove meses e 19 dias depois da entrega do Relatório da CNV, é que veio a oficialização do seu recebimento pelo Poder Executivo federal, mediante a publicação da Portaria Interministerial nº 1321-A[27], assinada por ministros (da Casa Civil, da Justiça, da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), e não pela chefe de Estado.[28]

Nas palavras de Eugênio Bucci,

> *"o lado bom das coisas é que, antes mesmo de o Estado brasileiro dignar-se a declarar recebidos os três volumes do relatório, eles foram publicados. Em formato de papel ofício, densos e pesados, o relatório não deixa dúvida quanto à sua materialidade. São mais que suportes materiais da verdade. São mais que pequenos tijolos dos quais são feitos os signos; são seis tijolaços de letras miúdas. São seis porque os três volumes estão organizados em seis tomos: dois para o volume 1, um para o volume 2 e três para o volume 3."*[29]

A Imprensa Nacional encarregou-se da impressão de dois mil exemplares de cada um dos seis tomos, que seguiram pelos Correios, já no primeiro semestre de 2015, para bibliotecas de universidades, no Brasil e no exterior, para órgãos do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público, no plano federal e estadual, para

26 Em entrevista ao Valor Econômico, a advogada Rosa Cardoso, conselheira da Comissão Nacional da Verdade, reconheceu que a Presidente Dilma Rousseff não se empenhou no envolvimento do Executivo para que o Relatório da CNV, finalizado em dezembro de 2014, fosse levado adiante. Rosa não isenta a presidente afastada de responsabilidade, mas credita sua hesitação à fragilidade política de seus últimos anos no poder. "Justiça de transição sem ativismo", Maria Cristina Fernandes, Valor Online, 29/07/16.

27 A portaria que declarou o recebimento do Relatório da CNV, informou sobre a publicação de seu inteiro teor em obra impressa pela Imprensa Nacional e sua disponibilidade na internet, também declarando de interesse público e social o acervo documental reunido pela CNV ao longo de suas atividades . IMPRENSA NACIONAL. Diário Oficial da União, Seção 1, pag. 5, 7 de outubro de 2015.

28 BUCCI, Eugênio. "A letra da verdade" in:.Estudos Avançados 30 (86), p.299. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo 2016.

29 Idem, p. 299.

agências das Nações Unidas, representações diplomáticas, assim como para comissões da verdade estaduais e municipais, entidades sindicais e organizações da sociedade civil, no Brasil e no exterior, voltadas para a defesa dos direitos humanos e a promoção da justiça de transição.

Em 24 de julho de 2015, foi realizada a cerimônia oficial de recolhimento do acervo documental e de multimídia resultante das atividades da Comissão Nacional da Verdade para guarda permanente no Arquivo Nacional, determinação prevista na lei que criou a CNV. O acervo da CNV reúne documentos, testemunhos de vítimas e familiares, depoimentos de agentes da repressão política, 47 mil fotografias, vídeos de audiências públicas, diligências e depoimentos, laudos periciais, croquis e plantas de instalações militares, livros, entre outros registros. Seu acervo reúne também documentos recebidos de comissões da verdade estaduais, municipais e setoriais, arquivos de familiares de vítimas da ditadura e documentos oriundos da cooperação com governos de países como Argentina, Alemanha, Chile, Estados Unidos, Paraguai e Uruguai. Foi também transferido para o Arquivo Nacional o sítio institucional da CNV (www.cnv.gov.br), que disponibiliza ao público uma parte importante desse rico acervo: seções temáticas que contém laudos periciais, relatórios preliminares de pesquisa, resoluções e textos publicados pelos membros da CNV; mais de mil documentos citados no volume 1 do Relatório; documentos sobre a guerrilha do Araguaia e documentos recebidos de outros países que cooperaram com a CNV, transcrições integrais de mais de 500 depoimentos e testemunhos prestados à CNV, arquivos de notícias, fotografias, vídeos e postagens no Facebook que registram audiências públicas, reuniões e diligências em instalações militares onde ocorreram graves violações de direitos humanos.

Apenas no dia 12 de maio de 2016, data da votação no Senado Federal que decidiu pelo afastamento da Presidente Dilma Rousseff, foi publicada a Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, assinada pelo Ministro de Estado da Justiça, pela Ministra das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e pelo Secretário Especial de Direitos Humanos, que instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor a criação de

órgão permanente com a atribuição de dar seguimento ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade, assim como de mecanismos para monitorar suas recomendações[30].

Contudo, no mesmo dia 12 de maio, o governo interino, que assumiu após o afastamento da Presidente Dilma, editou a Medida Provisória nº. 726, que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e transferiu suas competências para o Ministério da Justiça, que passou a se denominar Ministério da Justiça e da Cidadania[31]. Em 2 de fevereiro de 2017, com a edição da medida provisória nº 768[32], foi criado o Ministério dos Direitos Humanos. A mesma medida provisória, no entanto, declarou extinto o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos[33], ocupado pela jurista Flávia Piovesan.[34] Decorridos mais de nove meses da posse do governo que sucedeu Dilma Rousseff após seu afastamento da presidência, os dirigentes dos órgãos indicados para compor o Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, não designaram representantes para integrá-lo.

3. A CNV, o direito à memória e à verdade e a Lei de Anistia

Como outras comissões da verdade latino-americanas, a CNV foi instalada em um contexto de impunidade, onde os agentes do Estado que praticaram as mais graves violações de direitos humanos estão protegidos de consequências penais em função da intepretação dada pelos tribunais aos dispositivos da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, a Lei de Anistia.

Em abril de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

30 IMPRENSA NACIONAL. Diário Oficial da União, Seção 1, pag. 70, 12 de maio de 2016.

31 Medida provisória convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm. Consulta em 27 de janeiro de 2017.

32 IMPRENSA NACIONAL. Diário Oficial da União, Seção 1, 3 de fevereiro de 2017.

33 Idem.

34 "Flávia Piovesan continua "missão" no governo Temer". Estado de São Paulo, 08/02/17.

(ADPF) nº 153, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), considerou que os dispositivos da Lei de Anistia questionados pela OAB eram compatíveis com a Constituição Federal de 1988. Sete meses depois, em 24 de novembro de 2010, a Corte Interamericana proferiu sua decisão no caso dos desaparecidos da guerrilha do Araguaia, na qual considerou que a Lei de Anistia brasileira constitui um ilícito internacional que perpetua a impunidade.

Ainda estão pendentes no STF o julgamento do recurso de embargos de declaração à sentença de 2010 na ADPF 153, assim como o julgamento da ADPF 320, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, que novamente questiona a constitucionalidade da Lei de Anistia, com base na decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso Araguaia e suas implicações para a punibilidade daqueles que cometeram crimes contra os direitos humanos em nome da ditadura militar. Em uma resolução de outubro de 2014 a Corte IDH

> *"determinó que la sentencia en el caso Araguaia constituye cosa juzgada internacional, por lo tanto, resulta contradictorio con las obligaciones internacionales asumidas por Brasil que se interprete la Ley de Amnistía desconociendo el carácter vinculante de esta decisión".*[35]

Segundo o parecer do Procurador-Geral da República na ADPF 153, citado no voto do Relator Ministro Eros Grau,

> *"se esse Supremo Tribunal Federal reconhecer a legitimidade da Lei de Anistia e, no mesmo compasso, afirmar a possibilidade de acesso aos documentos históricos como forma de exercício do direito fundamental à verdade, o Brasil certamente estará em condições de, atento às lições do passado, prosseguir na construção madura do futuro democrático"* [36].

35 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de octubre de 2014. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilladel Araguaia") vs. Brasil. Supervisión de cumplimiento de sentencia.

36 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no. 153, julgamento em 29 de abril de 2010, voto do Relator Ministro Eros Grau, p. 8. Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

A decisão do STF na ADPF 153, embora criticável do ponto de vista da proteção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade[37], assentou o entendimento de que a Lei de Anistia não determina que o passado deva ser apagado, nem se constitui em impeditivo para se negar o direito fundamental de acesso à verdade histórica.

No entendimento do conselheiro da CNV Gilson Dipp e do assessor Manoel Wolkmer de Castilho, ao determinar que fossem observadas as disposições da Lei de Anistia, a Lei nº 12.528, de 2011, que criou a CNV, refere-se por certo aos dispositivos da anistia que não estejam

> *"em contradição com a lei nova (que criou a CNV), pois, ao atribuir-lhe a identificação dos autores das violações praticadas pelos agentes do Estado, a lei também concedeu-lhe o poder de revelação pública desses eventos. O significado disso é que não se pode obstar as autoridades competentes de adotarem as medidas legais correspondentes aos fatos apurados acaso caracterizados como crimes."* [38]

Sob a perspectiva republicana e democrática, é esse entendimento sobre a Lei de Anistia, incorporado às atividades realizadas pela CNV e, confirmado pelo reconhecimento do direito à verdade pelo judiciário brasileiro, que pode efetivamente romper o silêncio imposto à sociedade brasileira sobre o tema das graves violações de direitos humanos do passado recente, de modo a abrir perspectivas de superação dos quadros de impunidade e injustiça duradoura.

Ao definir, no artigo 1º da Lei nº 12.528, de 2011, a efetivação do direito à memória e à verdade histórica como finalidade de suas investigações a respeito das graves violações de direitos humanos praticadas no período de 1946 a 1988, a CNV passou a fazer parte das

37 Ver, a respeito: "La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos: la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión", de 2 de outubro de 1997, elaborado pela Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo1/Nota%2016%2019%20-%2000092_0000101_2015-93%20-%20OK.pdf.

38 DIPP, Gilson e CASTILHO, Manoel Wolkmer. "A anistia e a verdade". O Globo, 03/09/14.

poucas comissões da verdade do mundo que fizeram menção explícita ao direito à verdade como sua base legal, como foi o caso da Comissão para o Esclarecimento Histórico da Guatemala (1999) e da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru (2001).

As normas que criaram as comissões da verdade na Guatemala e do Peru limitaram-se, no entanto, a mencionar o direito à verdade apenas em suas considerações preliminares. Nesse sentido, a CNV foi inovadora ao incorporar, de maneira expressa, o direito à memória e à verdade histórica ao ordenamento jurídico brasileiro. Conforme enunciado no capítulo 1 do Relatório da CNV, tratando-se de um direito, há de se ter por certo que o encerramento dos trabalhos da CNV não implica revogação do direito à memória e à verdade histórica que será, sem sombra de dúvida, incumbência de outros órgãos e sujeitos aptos a realizar os desdobramentos do seu exercício.[39]

O reconhecimento do direito ao luto, nos casos de desaparecimentos forçados, e do direito à memória e do direito à verdade, no contexto mais amplo do conjunto de medidas que informa o conceito de justiça de transição, são temas que emergiram com especial destaque na agenda contemporânea de direitos humanos em diversos países da América Latina. Ao orientar seus trabalhos para a efetivação do direito à memória e à verdade, a CNV procurou estabelecer *"a dimensão individual do direito à verdade, ao perseguir o esclarecimento circunstanciado dos casos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, esclarecendo, ainda, na medida do possível, a identidade dos autores"*.[40]

Nos termos da nota pública da CNV sobre os 50 anos do golpe de 1964, o esclarecimento das circunstâncias de detenções ilegais, tortura, mortes, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres, bem como a identificação dos locais e instituições relacionados à prática dessas graves violações de direitos humanos e de sua autoria, constitui *"dever*

39 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 34.

40 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 36.

elementar da solidariedade social e imperativo da decência, reclamados pela dignidade de nosso país".[41]

Resta claro que, em um regime democrático, o pleno exercício dos direitos do cidadão envolve as obrigações do Estado de investigar, revelar e punir as condutas de seus agentes relacionadas a violações aos direitos humanos. E que o cumprimento de tais deveres é imprescindível para a elaboração da história pessoal das vítimas da violência do Estado, com vistas a sua reparação, assim como para a apropriação coletiva de memórias silenciadas pelo arbítrio, como forma de prevenir futuras violações e assegurar sua não repetição. Em sua dimensão coletiva, portanto, o direito à verdade visa assegurar os direitos à reconstrução da identidade, da história, do patrimônio cultural e da memória coletiva. Com estes objetivos, a CNV buscou a efetivação do direito à verdade *"em sua dimensão coletiva, apresentando à sociedade brasileira a reconstrução histórica dos casos de graves violações de direitos humanos, tornando públicos os locais, as estruturas, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de graves violações de direitos humanos"*. [42]

4. Identificação da autoria das graves violações de direitos humanos pela CNV

O conhecimento das circunstâncias dos crimes cometidos pelo Estado e a identificação dos seus autores conforme determinado pelo art. 3º da Lei nº 12.528, atende a um duplo propósito: proteger o direito à justiça das vítimas e confiar às gerações futuras a responsabilidade de prevenir a repetição de tais delitos. Portanto, o Relatório da CNV reafirma que o direito à verdade inclui a identificação nominal dos agentes do Estado. [43]

Em resposta à complexa questão da identificação da autoria das graves violações investigadas, a CNV no capítulo 16 do Relatório e no volume

41 "Nota da CNV sobre os 50 anos do golpe de 1964". Disponível em http://www.cnv.gov.br/textos-do-colegiado/458-nota-publica-da-cnv-sobre-os-50-anos-do-golpe-de-estado-de-1964.html. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

42 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 36.

43 Idem, p.40.

III "Mortos e Desaparecidos Políticos" identificou a participação de 377 agentes de diferentes níveis hierárquicos, estabelecendo três categorias de responsabilidades: i) a responsabilidade político-institucional, ii) responsabilidade pelo controle das estruturas e gestão dos procedimentos e iii) responsabilidade pela autoria direta[44].

As três categorias de responsabilidade definidas pela CNV englobam aqueles agentes públicos que deram causa ao conjunto das graves violações de direitos humanos praticadas pela ditadura militar. É a partir destes critérios norteadores que a CNV identificou e nomeou os diferentes autores, situando-os em suas respectivas categorias de responsabilidade, sem prejuízo, de que em alguns casos, um mesmo autor tenha sido identificado em mais de um dos três níveis de responsabilidade.

De acordo com os diferentes planos de participação dos agentes públicos e considerando elementos do direito administrativo[45], na primeira categoria são considerados os agentes de Estado com função *"de conceber, planejar ou decidir políticas de persecução e repressão de opositores ao regime militar."* [46] São aqueles agentes público responsáveis pela *"construção de um arcabouço ideológico, político e administrativo destinado a suportar a prática de graves violações de direitos humanos"*.[47] Nesse plano, sitiam-se, por exemplo, os presidentes da República do regime militar, responsáveis pela implementação da Doutrina de Segurança Nacional e

44 Ver capítulo 16. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, pp.841-932.

45 Embora a CNV tenha estabelecido as diferentes categorias de responsabilidade por graves violações de direitos humanos com base em princípios e categorias do direito administrativo brasileiro, suas conclusões são compatíveis com desenvolvimentos recentes do direito penal internacional que encontram expressão na jurisprudência do Tribunal Penal Internacional e do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia. A respeito do assunto, consultar: BIGI, G. (2010). Joint Criminal Enterprise in the Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Prosecution of Senior Political and Military Leaders: The Krajisnik Case in A. Von Bogdandy and R Wolfrum (eds.). Max Planck Yearbook of United Nations Law, pp. 51-83. vol. 14. CASSESSE, A. (2008). International Criminal Law. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 187-213. WERLE, G. (2009). Principles of International Criminal Law. Second Edition. The Hague: TMC Asser Press, pp. 165-197.

46 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 844.

47 Idem.

"pela edição de atos institucionais e outras medidas de exceção".[48] O segundo plano de responsabilidade corresponde aos agentes públicos que, mesmo sem haver praticado diretamente graves violações de direitos humanos, permitiram, *"por atuação comissiva ou omissiva, que tais atos ilícitos fossem cometidos, sistemática ou ocasionalmente, em unidades do Estado sob sua administração"*,[49] ou seja, eram responsáveis pelo controle da estrutura e mantenedores das condições logísticas para o cometimento das graves violações ali perpetradas. Por fim, na terceira categoria são identificados os autores materiais, *"que cometeram ou participaram, pessoal e diretamente, dos casos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, bem como os autores intelectuais, idealizadores e mandantes de tais violações."*[50]

A respeito da publicação dos nomes dos autores das graves violações de direitos humanos constatadas, Eugênio Bucci registrou que *"a decisão de nomeá-los não foi uma trivialidade dentro da CNV. Houve hesitações. Mas como a própria lei que a criou a incumbiu de apontar responsabilidades (inciso II do artigo 3º da Lei n.12.528/2011), o bom senso e a coragem prevaleceram"*[51].

A decisão da CNV de nomear os responsáveis e defender a punição para agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos foi recebida com apreensão por setores do Poder executivo. Nos dias seguintes à divulgação do Relatório da CNV, manifestações de militares da ativa e da reserva contrárias à inclusão de determinados nomes entre os autores de graves violações de direitos humanos[52] suscitaram preocupações quanto à possibilidade de que as conclusões da CNV se tornassem alvo de um número expressivo de questionamentos

48 Idem.

49 Idem.

50 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade – Recurso eletrônico, v. 1. Brasília: CNV, 2014, p.845.

51 BUCCI, Eugênio. "A letra da verdade" in: Estudos Avançados 30 (86), 2016, p.301. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2016.

52 "Clube Militar pede medidas judiciais contra Comissão da Verdade". Julia Duailibi, Estado de São Paulo, 14/12/14. Disponível em http://politica.estadao.com.br/blogs/julia-duailibi/clube-militar-pede-medidas-judiciais-contra-comissao-da-verdade/. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

judiciais.[53]

No entanto, extensa pesquisa de Carla Osmo sobre a judicialização das atividades da CNV concluiu *"que foram ajuizadas ações sobre apenas dois dos 377 agentes nomeados no relatório como autores de graves violações de direitos humanos, ambas movidas por familiares de agentes falecidos"*. As duas ações judiciais em questão, movidas por familiares de um oficial general e de um delegado federal, foram igualmente rejeitadas pelo Poder Judiciário. Além disso, observou Osmo que não houve questionamentos judiciais à atribuição da autoria *"da parte de agentes públicos que ainda estão vivos."*[54]

Cabe relembrar que, antes da finalização dos trabalhos da CNV e da entrega de seu Relatório, o Clube Naval, o Clube Militar e o Clube da Aeronáutica conjuntamente moveram ação contra à União Federal, requerendo que o Relatório da CNV não fosse entregue e divulgado. A ação foi *"rejeitada em primeira e segunda instância reconhecendo-se a existência de um direito à verdade de dimensão coletiva, cuja efetivação faria parte do mandato da CNV"*.[55]

Na ação ordinária contra a União movida por familiares do general Floriano Aguilar Chagas, identificado no capítulo 16 do Relatório da CNV como participante direto de sequestros e desaparecimentos forçado de cidadãos brasileiros e estrangeiros na Argentina, a sentença favorável às conclusões da CNV, proferida pela juíza titular da 5a. Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, fundamentou-se em diversos trechos do informe final da Comissão, que demonstram que a identificação da participação do referido militar em graves violações de direitos humanos foi realizada com base em extensa pesquisa documental, coleta de depoimentos de vítimas e testemunhas, inclusive

53 A respeito das apreensões de setores de governo, que chegaram a prever uma "enxurrada de ações" contra as conclusões do Relatório da CNV, ver Ata da 44ª Reuniao (Extraordinária) da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, realizada em 25 de junho de 2015, em Brasília.

54 OSMO, Carla. A judicialização da atividade da Comissão nacional da Verdade e o reconhecimento judicial do direito à verdade, de 03/02/2017. http://esdp.net.br/a-judicializacao-da-atividade-da-comissao-nacional-da-verdade-e-o-reconhecimento-judicial-do-direito-a-verdade/. Acesso em 6 de fevereiro de 2017.

55 Idem.

de agentes públicos que participaram da repressão.

A sentença analisa os procedimentos da CNV com bastante profundidade e suas conclusões reafirmam as decisões metodológicas adotadas na elaboração do Relatório, de maneira especial em relação ao capítulo 16 do volume 1, sobre a *"Autoria das graves violações de direitos humanos"*. A magistrada reconheceu a cautela e o rigor da CNV no tratamento das informações coletadas, ressaltando, neste particular, que:

> *"23. A identificação dos autores diretos das graves violações de direitos humanos se deu, para os fins deste Relatório, por meio de pesquisa documental, e, especialmente, de relatos das vítimas e de testemunhos. Nesse sentido, a CNV adotou o procedimento de reconstrução histórica de casos a partir de relatos orais já realizados perante a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia, assim como perante organizações da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil."* [56]

A sentença da justiça federal do Rio Grande do Sul contemplou também a dimensão coletiva do direito à verdade e o interesse público e social que justificam a revelação da identidade dos autores das graves violações de direitos humanos, ao determinar que

> *"fatos históricos passados durante o regime militar, antes sigilosos, devem ser revelados a quem viveu aquele período de nossa história e às novas gerações, concordem os envolvidos ou não, sendo a Relatório da Comissão da Verdade apenas um destes instrumentos. Centenas, se não milhares, de documentos, livros, notícias de jornais, relatos de testemunhas e de vítimas foram colhidos para elaborá-lo".* [57]

A sentença da titular da 5a. Vara Federal do Rio Grande do Sul

56 JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 5ª Vara Federal de Porto Alegre. PROCEDIMENTO COMUM Nº 5004038-36.2015.4.04.7100/RS. Sentença de 10 de dezembro de 2016. Disponível em http://s.conjur.com.br/dl/decisao-tortura-dano-moral1.pdf. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

57 JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 5ª Vara Federal de Porto Alegre. PROCEDIMENTO COMUM Nº 5004038-36.2015.4.04.7100/RS. Sentença de 10 de dezembro de 2016. Juíza: Ingrid Schroder Sliwka. Disponível em http://s.conjur.com.br/dl/decisao-tortura-dano-moral1.pdf. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

aprofundou o entendimento expresso em decisão judicial anterior, da 5ª. Vara Civil da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu Mandado de Segurança apresentado por Romeu Tuma Jr., com a finalidade de excluir o nome do pai da lista de autores do capítulo 16 do Relatório da CNV.[58]

A sentença que julgou improcedente a ação movida pelos familiares do falecido general está também fundamentada em decisão anterior do STJ, que negou provimento ao Recurso Especial nº 1.434.498, apresentado pelos advogados do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, antigo comandante do DOI-CODI do II Exército, contra a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que confirmou a sentença do juiz de primeiro grau Gustavo Santini Teodoro, que havia declarado Ustra responsável por tortura praticada durante a ditadura militar. Na decisão do STJ, adotada em 9 de dezembro de 2014, por três votos a favor e dois contra, o voto vencedor do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino reconheceu a legitimidade e o interesse das vítimas e de seus familiares na identificação dos responsáveis pelas violações de direitos humanos sofridas à época da ditadura militar, considerados pelo tribunal como elementos essenciais do direito à verdade e à memória.[59]

O reconhecimento do direito à memória e à verdade pelo Poder Judiciário brasileiro, em decisões fundamentadas na lei que criou a Comissão Nacional da Verdade, reforça o entendimento de que ainda que juridicamente as conclusões e recomendações da CNV não sejam vinculantes para o Poder Judiciário e nem mesmo obrigatórias para o governo,

"o valor jurídico do Relatório não pode ser reduzido a mera

58 JUSTIÇA FEDERAL. 5ª. Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Mandado de Segurança n. 1001861-96.2015.4.01.3400. Juíza: Daniele Maranhão Costa. Brasília, 25 jun. 2015. De acordo com a decisão: *"O objetivo da CNV foi buscar informações e esclarecimentos sobre os fatos ocorridos em período obscuro da história brasileira. Não há que se falar, ainda, em violação aos direitos da ampla defesa e do contraditório, porque a própria lei criadora previu, no artigo 4º, parágrafo 4º, que as atividades da Comissão não teriam caráter jurisdicional ou persecutório".*

59 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial nº 1.434.498 - SP (2013/0416218-0) Relatora : Ministra Nancy Andrighi. Relator do Acórdão Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Publicação em 05/02/2015. Inteiro teor disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201304162180&dt_publicacao=05/02/2015. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

> *coleção de opiniões. O sistema legal – como qualquer outro sistema – demanda coerência, formando um todo integrado e coordenado, do qual faz parte a Lei que instituiu a Comissão da Verdade."60*

Nesse sentido, as conclusões e recomendações do Relatório da CNV não podem ser

> *"desvinculados do sistema legal ao qual pertencem. (...) Na medida em que a Comissão define que graves violações foram perpetradas e que tais atos constituem crimes contra a humanidade, essas conclusões possuem autoridade legal e devem ser levadas a sério pelo Poder Público."* [61]

Hoje, passados mais de dois anos da publicação do Relatório da CNV, pode-se considerar que uma oportunidade histórica foi perdida no segundo mandato de Dilma Rousseff, que não deu prioridade à divulgação das conclusões do Relatório e ao cumprimento de suas recomendações, realizações em matéria de direitos humanos que o primeiro mandato havia propiciado com a instalação e a finalização dos trabalhos da Comissão.[62]

A despeito de condições desfavoráveis relacionadas à atual situação de grave crise política e econômica, a experiência de países vizinhos na tutela judicial do direito à verdade[63] sugere que os atores da sociedade

60 WEICHERT, Marlon. "O Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Conquistas e Desafios". In: Projeto História, São Paulo, n. 50, p. 97.

61 Idem.

62 Em discurso realizado após a abertura do processo de impeachment pela Câmara de Deputados, a Presidente da República realizou balanço das ações no âmbito do PNDH-3, no qual afirmou que entre *"os vários avanços que nós tivemos nessa área, eu quero destacar um deles: a Comissão Nacional da Verdade. Nós temos de destacá-lo porque significa que nós avançamos na compreensão de uma fase da história brasileira que nós não queremos que se repita, que foi a ditadura. Tortura nunca mais".* Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura da Conferência Nacional de Direitos Humanos – Brasília – DF, 27/04/2016.

63 Ver, a respeito: ABREGÚ, Martín. "La tutela judicial del derecho a la verdad en la Argentina". In: Revista de IIDH, vol. 24, San José de Costa Rica, 1996; MATTAROLLO, Rodolfo. "Mecanismos institucionales y procesales para implementar el derecho a la verdad". In: "Noche y niebla" y otros escritos sobre derechos humanos. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010; ROMANIN, Enrique Andriotti. "Decir la verdad, hacer justicia: Los Juicios por la Verdad en Argentina". In: European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 94 (2013), April, pp. 5-23. Disponível em www.erlacs.org/articles/8389/galley/8752/download/. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

civil brasileira e do poder público, comprometidos com a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade, não devem renunciar aos esforços para se levar adiante investigações sobre crimes contra a humanidade praticados no período de ditadura militar, como já vem sendo feito em vários casos, observando as conclusões do Relatório da CNV e os recentes avanços verificados na legislação e na jurisprudência brasileira e internacional.

Os pontos de vista sustentados no presente artigo são de exclusiva responsabilidade dos autores e não expressam o posicionamento de órgãos de governo.

As recomendações da Comissão Nacional da Verdade e o monitoramento da sua implementação

Amy Jo Westhrop
Especialista em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é pesquisadora do Projeto Memória, Verdade e Justiça do ISER.
Ayra Guedes Garrido
Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é pesquisadora do Projeto Memória, Verdade e Justiça do ISER.
Carolina Genovez Parreira
Doutoranda em Sociologia e Direito no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) é pesquisadora do grupo Memória, Verdade e Justiça do Instituto de Estudos da Religião (ISER).
Shana Marques Prado dos Santos
Mestre em Direitos Humanos, Sociedade e Arte pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), é coordenadora do Projeto Memória, Verdade e Justiça do ISER.

Introdução

Passados dois anos desde a entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), em 10 de dezembro de 2014, é preciso refletir sobre os obstáculos, avanços e possibilidades de implementação das vinte e nove recomendações elaboradas pelo órgão ao Estado brasileiro. Partindo de uma experiência de monitoramento continuado dos trinta e um meses de funcionamento da Comissão, realizado pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), no âmbito do *Projeto Memória Verdade e Justiça*, o presente artigo apresenta o trabalho de acompanhamento realizado no período subsequente ao encerramento das atividades do órgão, bem como perspectivas sobre o impacto e o cumprimento de suas recomendações.

Ao longo de cinco relatórios semestrais[1], a equipe de pesquisadoras/es

1 Disponíveis em: <http://www.iser.org.br/site/relatorios-do-monitoramento-da-comissao-nacional-da-verdade/>.

do ISER sistematizou as atividades planejadas e executadas pela CNV e analisou o seu processo político-institucional observado a partir de percepções próprias e de outros grupos da sociedade civil. As informações foram coletadas por métodos diversos: pesquisa de notícias em veículos de grande circulação, alternativos ou oficiais; por meio de ferramentas de transparência ativa e passiva, regulamentadas pela Lei de Acesso à Informação; pelo acompanhamento direto de eventos promovidos pelo órgão; e pelo acompanhamento de Redes da Sociedade Civil. Também foram aplicados questionários, em diferentes momentos, com o intuito de levantar expectativas e/ou avaliações de grupos da sociedade civil acerca: das possibilidades reais da CNV alcançar os objetivos pretendidos; da transparência e do processo de participação nos trabalhos; do Relatório Final e de suas recomendações; entre outros temas.

Os dados e reflexões produzidos no escopo desse monitoramento apontam para um reconhecimento da importância da criação da CNV enquanto uma instituição voltada ao esclarecimento de violações de direitos humanos e à construção de uma memória social em relação ao período da ditadura. Não obstante, destacam-se também as limitações que suas atividades e Relatório Final tiveram para alcançar a população em geral, sendo notório o baixo envolvimento de organizações do campo dos direitos humanos cuja atuação não estivesse diretamente relacionada às lutas por Memória, Verdade e Justiça.[2]

A publicação do Relatório foi objeto de pouca repercussão considerando a gravidade dos fatos reconhecidos e apesar das conclusões que apontaram para a: *"[1]comprovação das graves violações de direitos humanos; [2]comprovação do caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos; [3]caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade; e [4]persistência do quadro de graves violações*

2 WESTHROP, Amy Jo; CHERNICHARO, Luciana Peluzio; SIMI, Gustavo. *COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: balanços e perspectivas da finalização de seu processo político-institucional. V Relatório de Monitoramento*. Rio de Janeiro: ISER, 2015, pag. 180. Disponível em: <http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2015/04/V-Relatorio-CNV.pdf>. Ver também: PRADAL, Fernanda Ferreira; CHERNICHARO, Luciana Peluzio; ANSARI, Moniza Rizzini. *Participação social no processo de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade: análises e reflexões a partir de uma experiência de monitoramento*. In: WESTHROP, Amy Jo. [et al] (org.). As recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua Implementação dois anos depois. Rio de Janeiro: ISER, 2016.

de direitos humanos"[3]. A entrega do documento, realizada em cerimônia fechada à presidenta Dilma Rousseff, reverberou as críticas sobre o processo de trabalho pouco participativo da Comissão e antecipou a insuficiente capacidade política do governo em promover os esforços necessários ao seguimento da CNV.

Diante de um conjunto heterogêneo – no que se refere ao tema – e difuso – no que diz respeito ao destinatário – de recomendações de medidas *"com o intuito de prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado democrático de direito"*[4], a atividade de monitoramento da sua implementação mostrou-se desafiante.

Para fazer esta avaliação, buscou-se, nos 24 meses subsequentes: conhecer experiências estrangeiras de comissões da verdade, acompanhar iniciativas de outras organizações atuantes como observatórios ou militantes na temática da justiça de transição e realizar debates entre atores envolvidos nas questões atinentes às recomendações. As reflexões geradas ao longo e após este processo, que visam, sobretudo, compreender como a CNV contribuiu e pode contribuir para o avanço das lutas por direitos humanos são compartilhadas neste artigo.

O seguimento às recomendações: aprendizados de outras experiências

Olhando para outras comissões extrajudiciais de investigação como parâmetros de reflexão sobre o caso brasileiro[5], pôde-se observar que as recomendações ganharam importância como instrumentos de promoção da justiça de transição – figurando como elementos centrais nos relatórios finais das comissões da verdade. Apoiadas como mecanismos

3 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. pag. 962, 963; Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>.

4 Ibid. pag. 964.

5 Cf. WESTHROP, Amy Jo; GARRIDO, Ayra Guedes; PARREIRA, Carolina Genovez, e CHERNICHARO, Luciana. *Pelos Caminhos da Verdade na América Latina: Uma análise sobre as experiências de Comissões da Verdade na America Latina*, Rio de Janeiro, ISER, 2016.

para lidar com contextos de pós-conflito ou regimes autoritários, as comissões da verdade possuem um papel importante no esclarecimento de fatos relacionados a graves violações de direitos humanos. Hayner[6] explica que, para além desta busca pela verdade, o que torna especial estes órgãos é o seu objetivo de provocar um impacto no entendimento e na aceitação que um país tem sobre o seu passado.

A formulação de recomendações nos relatórios finais redigidos por essas comissões desconstroem a ideia de que o estabelecimento do órgão é o fim de um processo, destacando o que há de ser construído e as responsabilizações necessárias pelo Estado[7]. São, portanto, uma forma de promover uma política de não repetição das violações de direitos humanos, tendo, efetivamente, contribuído para reformas institucionais em diversos países[8].

Na América Latina, as recomendações foram uma parte substancial dos relatórios finais das comissões da verdade. No Chile, foram cinquenta e cinco páginas apenas de recomendações; no Peru, sessenta e duas, e, em El Salvador, quinze páginas. A comissão argentina, a CONADEP, já em 1984, recomenda *"algunas iniciativas antes los distintos poderes del Estado Nacional, con la finalidade de previnir, reparar y finalmente evitar la repetición de conclusiones a los derechos humanos en nuestro país"*[9].

Em linhas gerais, elas se voltam a questões referentes à: reparação (econômica, psicológica, simbólica) das vítimas; continuação das investigações das graves violações de direitos humanos; construção e fortalecimento de políticas públicas em direitos humanos; reformas institucionais; entre outras temáticas.[10] No entanto, o processo de implementação dessas medidas nos períodos seguintes à extinção dos órgãos que lhes formularam se mostra complexo pois, via de regra, os

6 HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, New York: Routledge, 2011, p. 11.

7 WESTHROP, GARRIDO, PARREIRA, e CHERNICHARO, op. Cit., p. 40.

8 HAYNER, op. cit., p. 190.

9 CONADEP, *Nunca Mas: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, 1996, 2 edição, 4 reimpressão, p. 477.

10 Cf. WESTHROP, GARRIDO, PARREIRA, e CHERNICHARO, op. Cit.; WESTHROP, CHERNICHARO, SIMI. Op. Cit.

Estados não têm uma obrigação formal de observá-las e, normalmente, não são instalados órgãos específicos para o monitoramento das mesmas.[11]

Destacamos duas experiências em particular – Peru e África do Sul – caracterizadas por Hayner como estando dentro dos cinco processos mais "fortes"[12] de comissões da verdade. No caso peruano, foram formuladas 53 recomendações ao Estado, sendo o seu projeto de reparação (PIR) visto como um dos projetos mais detalhados neste sentido.[13] A África do Sul, chama a atenção, em particular, devido a notícias recentes que colocam em xeque a viabilidade de serem implementadas algumas das recomendações da sua Comissão da Verdade e Reconciliação.

Tendo passado por um conflito interno que durou vinte anos, o Peru criou, em 2001, uma *Comisión de la Verdad y Reconciliación* (CVR). O Relatório recomendou 53 medidas de reformas institucionais que

> *tuvieron como un eje transversal el combate a la discriminación y el racismo. Algunas de ellas refuerzan las medidas destinadas a desmontar el aparato corrupto dejado por Fujimori y a recomponer las instituciones democráticas. Otras atienden los problemas estructurales de exclusión de la sociedad peruana.*[14]

A implementação dessas recomendações tem sido realizada por dois órgãos – o Conselho de Reparações e a Comissão Multi-setorial de Alto Nível. Sobre o dever de reparar as vítimas – um dos aspectos apontados pela CVR como fundamental, somente um ano depois dessa recomendação, foi criada uma comissão especial e um plano para

11 HAYNER, op. cit., p. 190-194; BRAHM, E. *Uncovering the Truth: Examining Truth Commission Success and Impact,* International Studies Perspectives, 2007, p. 16–35.

12 Ibid.

13 LAPLANTE, Lisa J., & THEIDON, Kimberly, (2007) *Truth with Consequences: Justice and Reparation in Post-Truth Commission Peru*, Human Rights Quarterly 29 p. 228 -250.

14 MACHER, Sofia, *La importancia y Los limites de la Comisión de la Verdad y Reconcialición en el Processo Peruano.* In: WESTHROP, Amy Jo; GARRIDO, Ayra Guedes; PARREIRA, Carolina Genovez, e CHERNICHARO, Luciana. Pelos Caminhos da Verdade na América Latina: Uma análise sobre as Experiências de Comissões da Verdade da America Latina, Rio de Janeiro, ISER, 2016. p. 139.

concretizá-lo[15]. Porém, os grupos da sociedade civil protestam que esta proposta não se aproxima do ambicioso plano do PIR, sendo limitada ao financiamento disponível[16].

Em relação à justiça, depois de encerrar seus trabalhos a CVR enviou 43 dos casos criminais mais emblemáticos para o Ministério do Interior. Porém, dois anos depois, 24 deles ainda não tinham tido suas investigações abertas. Para Laplante e Theidon, dado o histórico escasso no Peru de responsabilização criminais por violações de direitos humanos, as reparações talvez sejam a única forma de justiça para as vítimas sobreviventes, sendo *"a manifestação mais tangível de esforços do Estado para remediar os danos que estas vítimas sofreram"*.[17]

Macher destaca como a percepção das vítimas é fundamental nesse processo:

> *Todo lo avanzado en el reconocimiento se entrampa en el momento que el Estado debe ejecutar sus compromisos y se demora o es incapaz de hacerlo. Es en este momento que los sentimientos se invierten y todo lo positivo se vuelve negativo: la demora se interpreta como un abandono de las obligaciones y los sentimientos de exclusión reaparecen.*[18]

A autora avalia que, transcorrida mais de uma década da sua publicação, quase um quarto das recomendações não teve avanços, sendo que 13% delas não foi objeto de qualquer espécie de cumprimento.[19] Em alguns aspectos, faltaria coerência ao Estado, o que dificultaria uma clareza sobre essa implementação. Um exemplo seriam as normas aprovadas sobre a defesa e segurança pública. Para a autora, houve conquistas, na medida em que as Forças Armadas e policiais foram subordinadas, respectivamente, aos Ministérios da Defesa e Interior, e em que foram incluídos novos códigos de ética e direitos humanos na formação dos

15 LAPLANTE & THEIDON, op. cit., p. 246.

16 Ibid., p. 247.

17 Ibid., p. 244. Tradução nossa.

18 MACHER, op. cit., p. 137.

19 Ibid., p. 139.

"institutos armados". Por outro lado, foi flexibilizado o uso das Forças Armadas em situações de conflito social, sem a necessidade de declaração de estado de emergência. Além disso, incidentes ocorridos durante operações com participação dos militares serão *considerados crimes de função*, sendo julgados pela justiça militar. Estes fatos são grandes retrocessos, praticamente anulando um cenário aparente de progresso.[20]

Com todas as dificuldades, para Macher, o saldo é positivo após a CVR: *"Aunque prevalece la dimensión de la victimización antes que la de ciudadanía, se ha desarrollado una conciencia de derechos que ha logrado un reconocimiento y perdura como subjetividad enfrentada a la exclusión o a la discriminación frente al resto de la sociedad."*[21]

O segundo caso com insumos relevantes para a reflexão do seguimento às recomendações é o da *Truth and Reconciliation Commission*, da África do Sul (TRC). Após 50 anos do sistema de *apartheid*, em 1994, foi criada, no país, esta comissão para investigar as graves violações de direitos humanos que aconteceram naquela época. Para Hayner, a Comissão da África do Sul teve o mandato mais complexo e sofisticado até aquele momento, com poderes equilibrados e alcance extensivo de investigação[22]. Em 1998, foi entregue uma parte do Relatório Final ao Estado, incluindo também recomendações. Elas apontavam ao governo medidas que garantiriam

> a responsabilização por violações de direitos humanos, a promoção da reconciliação, e a prevenção de violações futuras. Estas recomendações incluíram a persecução judicial de indivíduos quando a TRC encontrasse fortes evidências de sua responsabilidade em graves violações de direitos humanos, e a reparação – financeira e outras – para aproximadamente 21.500 vitimas.[23]

---

20 Ibid., p. 140.

21 Ibid., p. 137.

22 HAYNER, op. cit., p. 48.

23 AMNESTY INTERNACTIONAL & HUMAN RIGHTS WATCH. *Truth and Justice: Unfinished Business in South Africa Amnesty International / Human Rights Watch, Briefing Paper*. 2003. Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/truthandjustice.htm>. Tradução nossa.

Contudo, Hayner indica que, logo em seguida à entrega do Relatório Final, não houve qualquer compromisso do governo com a implementação dessas iniciativas.[24]

Embora a TRC houvesse estimando mais de 20 mil vítimas, o governo estabeleceu que as vítimas deveriam aguardar a apuração final da comissão para iniciar sua reparação. Isto aconteceu somente em 2003, gerando uma manifestação da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch* de preocupação pela inércia do Estado em reparar economicamente pessoas já reconhecidas como vítimas[25]. A TRC havia estabelecido duas formas de reparação individual: a *Urgent Interim Reparations*, para vítimas com necessidades financeiras urgentes, e a *Individual Reparations Grants*, que consistiria na distribuição de pagamentos ao longo de seis anos totalizando o valor de US$ 360.000.000,00 para as 20 mil vítimas[26].

Não obstante, o governo limitou as reparações de caráter urgente ao valor individual de US$ 1.630,00 e o montante total referente às *Individual Reparations Grants* ficou reduzido ao valor de US$ 85.000.000,00 para as 19 mil vítimas reconhecidas, pagando-se para cada uma delas a quantia fixa de US$3.842,00.[27] Além disso, critica-se o fato de que o documento de criação da TRC – o *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* – não determina a reparação por parte dos perpetradores e beneficiários do regime de *apartheid*.[28] Essa soma de fatores gerou uma percepção de insatisfação por parte das vítimas acerca das reparações concedidas no contexto sul africano.[29]

Sobre a justiça, a recomendação da TRC era a de que os perpetradores de graves violações de direitos humanos fossem submetidos a um

24 HAYNER, op. cit., p. 52.

25 AMNESTY INTERNACTIONAL & HUMAN RIGHTS WATCH. *Truth and Justice: Unfinished Business in South Africa Amnesty International / Human Rights Watch, Briefing Paper.* 2003. Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/truthandjustice.htm>. Tradução nossa.

26 WATERHOUSE, Carlton. The good, the bad, and the ugly: Moral agency and the role of victims in reparations programs. 2009. p. 282-284.

27 Ibid. p. 282-284.

28 Ibid., p. 285.

29 Ibid. p. 285.

processo criminal sempre que estivessem presentes duas condições: a) existissem provas dos crimes cometidos e b) não houvesse o pedido formal de anistia ou tivesse sido negada a anistia.[30] Esta recomendação foi frontalmente desrespeitada pelo presidente Thabo Mbeki, em maio de 2002, quando concedeu perdão a 33 presos condenados dos antigos movimentos de liberação cuja anistia havia sido negada anteriormente pela TRC.[31]

Recentemente, foi divulgado que a África do Sul pretendia deixar o Tribunal Penal Internacional, instância competente para responsabilizar individualmente perpetradores por crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e crimes de agressão nos casos em que a jurisdição doméstica falhou ou se omitiu em fazê-lo. O *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) avalia esta saída de maneira negativa, ressaltando ser *"plenamente consistente com as políticas domésticas de impunidade das atrocidades do período do apartheid por reprimir investigações e persecuções judiciais"*.[32]

Estes dois casos ilustram que as comissões da verdade podem ser marcos importantes no processo de transição, ao passo que suas recomendações indicam parâmetros de políticas públicas lastreadas no reconhecimento de um passado de violência que deve ser reparado e não mais repetido. No entanto, estas experiências também reforçam a análise de que estes órgãos devem ser compreendidos como um instrumento dentro de um processo de luta, devendo haver mobilizações pela implementação das medidas recomendadas por eles, sob o risco de, imediatamente ou anos depois, serem adotadas decisões políticas que lhes retrocedam de maneira evidente.

---

30 MINEV, Natalie. *The Chilean and South African Truth Commissions: A Comparative Assessment*. (August 25, 2008). Undergraduate Library Research Award. Paper 3, p. 49. Disponível em: <http://digitalcommons.lmu.edu/ulra/awards/2009/3>.

31 AMNESTY INTERNACTIONAL & HUMAN RIGHTS WATCH. *Truth and Justice: Unfinished Business in South Africa Amnesty International / Human Rights Watch, Briefing Paper*. 2003. Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/truthandjustice.htm>. Tradução nossa.

32 ICTJ. *ICTJ Denounces South African Government's Attempt to Exit the International Criminal Court*. publicado em: 21/10/2016. Disponível em: <https://www.ictj.org/news/ictj-denounces-south-africa-icc-withdrawl>. Acesso em: 30/10/2016. Tradução nossa.

Após o Relatório Final: caminhos percorridos no acompanhamento das recomendações

Como mencionado anteriormente, o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade apontou *"um conjunto de dezessete medidas institucionais e de oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional ou legal, além de quatro medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV"*[33], construídas a partir de sugestões de órgãos públicos e entidades da sociedade civil e cidadãos[34]. Concluído o período legal para desenvolvimento dos trabalhos da Comissão, em dezembro de 2014, foi extinto o órgão e criada uma estrutura administrativa temporária com a atribuição de organizar o acervo produzido ao longo dos seus dois anos e sete meses de atividade[35]. Este foi recolhido ao Arquivo Nacional em julho de 2015, estando, majoritariamente[36], disponível ao acesso público a partir de então.

Apenas em 2016, viria a primeira iniciativa federal expressamente associada à continuidade necessária dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade. Foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial com o fim de desenhar um órgão permanente de seguimento à Comissão Nacional da Verdade, bem como mecanismos de monitoramento das suas recomendações.[37] Contudo, a data de assinatura desta portaria, às vésperas do afastamento da Presidenta, no âmbito do processo de impeachment, denotou ser uma tentativa tardia do governo de assegurar uma sobrevivência do tema diante da avaliação pessimista sobre os interesses da futura gestão golpista em fomentá-lo. Conforme pontuam Saboia e Ishaq[38], no primeiro dia da interinidade de Michel Temer, foi

33 BRASIL, op. cit., 964.

34 Por meio de formulário disponibilizado no site da CNV.

35 BRASIL. Decreto Nº 8.378, de 15 de dezembro de 2014.

36 Até a publicação do presente artigo, parte da do acervo seguia recebendo tratamento, não estando sua integralidade acessível ao público.

37 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL No 4, DE 11 DE MAIO DE 2016.

38 MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien. *O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva*. In: WESTHROP, Amy Jo. [et al] (org.). As recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua

extinto o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e este Grupo de Trabalho jamais chegou a ter seus integrantes nomeados.

Assim, desde a publicação das recomendações, em 2014, a sociedade civil se depara com o desafio concreto de monitorar o Poder Público na sua implementação. As medidas recomendadas pelo órgão contemplam: desde atos objetivos – como a proibição de realizar eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964[39] – ao horizonte que deve nortear as políticas públicas – como a promoção de valores democráticos e dos direitos humanos[40]; os temas envolvem tanto questões essenciais à reparação das violações do passado – como o prosseguimento da localização, identificação e entrega dos restos mortais das vítimas desaparecidas[41] – quanto as que visam cessar/não repetir essas violações no presente/futuro – como a eliminação da figura do auto de resistência à prisão[42]; e os órgãos destinatários são múltiplos, por vezes sendo mais de um para uma mesma recomendação – como é caso da n°2, de responsabilizar criminal, civil e administrativa os perpetradores das violações pelos órgãos competentes. Assim, a inexistência de um órgão que acompanhe e fomente essas pautas de forma centralizada complexifica o monitoramento da repercussão do trabalho da CNV.

Num primeiro momento, esse acompanhamento dos avanços e retrocessos em relação a cada uma das recomendações foi feito a partir dos fatos políticos noticiados em veículos da imprensa, em que foi utilizado o levantamento realizado pela Rede Latino-Americana de Justiça de Transição[43]. Como avaliação geral, a despeito da ocorrência de 28 eventos importantes no ano de 2015, relacionados de maneira mais

Implementação dois anos depois. Rio de Janeiro: ISER, 2016.

39 Recomendação n° 4.

40 Recomendação n° 16.

41 Recomendação n° 27.

42 Recomendação n° 24.

43 CARVALHO, C.; GUIMARÃES, J. O. N.; GUERRA, M. P. Justiça de Transição na América-latina – Panorama 2015 (versão bilíngue). Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT), 2016.

evidente às recomendações n° 2; 3; 7; 9; 12; 15; 17; 26; 27; 28, poucos foram os progressos consistentes[44].

Uma parcela dos informes positivos relevantes esteve relacionada às atividades de órgãos já reconhecidos por um comprometimento com a justiça de transição no Brasil. A título de exemplo pode-se elencar: o julgamento de novos processos a respeito de perseguições políticas empreendidas durante o regime militar por parte da Comissão de Anistia; o prosseguimento das ações da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos de identificação das ossadas da Vala de Perus; e a propositura de novas ações de responsabilização criminal de perpetradores do regime por parte do Ministério Público Federal.

Chama a atenção também a postura do Poder Judiciário em bloquear o alcance dos direitos à memória, verdade, justiça e reparação. Diversas foram as notícias de ações penais rejeitadas com base na Lei de Anistia, a despeito das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia"), sobre a não convencionalidade da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a validade desta lei na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 153, e da recomendação da CNV no mesmo sentido. Também alarmou a decisão judicial de anular a anistia dada a Carlos Lamarca e rever a indenização concedida à sua família, dada a perseguição notoriamente empreendida contra o militante e sua família.

Como desdobramentos fortemente associados ao trabalho da CNV, podem ser mencionadas as iniciativas de transformação da memória coletiva a partir da mudança dos nomes de logradouros públicos que homenageiam pessoas ligadas à repressão. Outros acontecimentos podem ter sido influenciados por esse processo de busca da verdade e de reconhecimento da continuidade da violência de Estado, mas se desenvolvem pela convergência de outras lutas – como a criação da Comissão da Verdade da Democracia "Mães de Maio"; a criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e a criação da Rede Latino-Americana de Reparação Psíquica.

44 WESTHROP, GARRIDO, PARREIRA, e CHERNICHARO, op. Cit., p. 43-47.

Esse balanço sobre o primeiro ano após a entrega do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, a partir dos fatos jornalísticos, leva à conclusão de que o documento e suas recomendações subsidiaram e fortaleceram as iniciativas dos atores já engajados nas lutas por memória, verdade e justiça, sendo pouco expressivo o impacto sobre as demais instituições essenciais às conquistas necessárias.

Diante da necessidade de mobilização pela não interrupção do processo transicional potencializado pela CNV, neste segundo ano, consideramos ser necessário problematizar de maneira coletiva o que representou este trabalho e como poderíamos seguir com as pautas levantadas ao longo do seu funcionamento, assim como no seu Relatório. Neste sentido, foi realizado o Seminário *"Dois anos após as recomendações da Comissão Nacional da Verdade: desafios e perspectivas"*[45].

Agrupando as 29 medidas em 5 temas principais: (a) Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário; (b) Reformas institucionais na Segurança Pública e nas Forças Armadas; (c) Políticas públicas de promoção aos direitos humanos e Reparação psíquica por graves violações de direitos humanos; (d) Direito à memória e à verdade; e (e) Responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas na ditadura[46]; provocamos 20 especialistas para um momento de diagnóstico, reflexão e análise sobre as recomendações da CNV. Consideramos que seriam relevantes olhares de diferentes perspectivas, motivo pelo qual convidamos representantes de entidades da sociedade civil, de órgãos estatais, da academia e dos movimentos sociais.

Foram colocadas quatro questões norteadoras: I- Qual a importância dessas recomendações?; II- Havia iniciativas referentes a essas recomendações antes do Relatório da CNV?; III- Houve avanços no cumprimento dessas recomendações nos últimos 2 anos?; IV- Quais

45 O evento foi promovido pelo ISER, em setembro de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

46 O agrupamento das recomendações nos respectivos eixos temáticos, realizado pelo ISER, pode ser consultado no infográficos disponíveis no site: <http://www.revistavjm.com.br/>; ou ao longo de cada capítulo da obra WESTHROP, GARRIDO, PARREIRA, SANTOS, op. cit.

os desafios ao cumprimento dessas recomendações?; V- Quais as perspectivas e caminhos possíveis para a sua implementação?

Diagnósticos e caminhos possíveis a partir de vinte olhares

As vinte contribuições recebidas[47] apresentam formas múltiplas de perceber a relevância e o impacto do trabalho da Comissão Nacional da Verdade. Ademais, são diversas quanto ao objeto central analisado - alguns autores e autoras se dedicam ao contexto e desdobramentos relacionados à recomendações específicas, enquanto outros e outras optam por trazer reflexões mais estruturais ao campo temático em debate. Entendemos que, individualmente e em conjunto, estes textos oferecem importantes insumos à interpretação das conjunturas particulares que viabilizam ou inviabilizam o cumprimento das 29 medidas recomendadas pela Comissão. A partir delas, consideramos ser necessário refletir, de maneira mais ampla, sobre em que medida as recomendações tem contribuído e podem contribuir nas lutas inerentes aos direitos humanos.

De modo geral, há um reconhecimento sobre o valor do Relatório Final da CNV e sobre o alinhamento das suas recomendações às pautas que visam um aprofundamento da democracia e o respeito à dignidade humana. Rafael Custódio exemplifica identificando que, dos sete temas sugeridos pela organização CONECTAS – por meio do canal virtual possibilitado ao público – para constar dentre as recomendações do Relatório Final, todos foram incorporados ao documento.

Ainda que sejam notados avanços em relação à implementação de determinada questões tocadas pelo Relatório, não se pode atribuir à CNV o mérito principal de ter fomentado essas iniciativas, pois grande parte das medidas recomendadas pela Comissão representa um reforço a reivindicações já articuladas pela sociedade civil organizada. É o caso das audiências de custódia que, conforme destacado por Pedro

47 A integralidade dessas análises – referenciadas ao longo da presente seção e que consistem em transcrições revisadas das falas realizadas no Seminário *Dois anos após as recomendações da Comissão Nacional da Verdade: desafios e perspectivas* – estão disponíveis em WESTHROP, GARRIDO, PARREIRA, SANTOS, op. cit.

Strozenberg, Ouvidor Externo da Defensoria Pública – começaram a ser amplamente implementadas a partir de 2015.

Além disso, as críticas sobre como foi conduzido o trabalho da Comissão encaminham à conclusão de que a baixa articulação do órgão com a sociedade ao longo do seu funcionamento afetou o potencial transformador que suas recomendações poderiam ter tido sobre a opinião popular e sobre as instituições que precisam de reformas. Por exemplo, Fábio Cascardo, perito do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura no Rio de Janeiro, relata ser comum o desconhecimento sobre a existência da recomendação de criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura entre pessoas que atuam neste campo. Já Lucas Pedretti, representante da Coordenadoria Estadual por Memória, Verdade e Educação em Direitos Humanos no Rio de Janeiro, aponta para a experiência da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (CEV-Rio) na construção das suas 40 recomendações como um modelo de mais amplo e coletivo, promovida a partir da realização de diversas plenárias ao longo de meses.

Os momentos finais de existência da CNV e os imediatamente subsequentes também são considerados como decisivos para o ensurdecedor silêncio hoje existente sobre o cumprimento das recomendações. Nadine Borges, hoje Coordenadora de Relações Externas da Universidade Federal do Rio de Janeiro e ora presidente da CEV-Rio, associa esses fatos à existência de uma "cultura do desaparecimento da memória coletiva" que propositadamente negligencia os temas relacionados à justiça de transição. Para Nadine, a efemeridade do trabalho da Comissão Nacional da Verdade, cujo simbolismo maior se deu com a entrega do Relatório a porta fechadas, é um descaso que contribuiu para que as resistências ao recente golpe de Estado não fossem tão amplas o quanto poderiam ser.

Boa parte das falas converge na avaliação de que, na conjuntura atual de desmonte de direitos e de órgãos ligados ao campo de direitos humanos e memória, verdade e justiça, na esfera nacional e estadual, é um desafio desenvolver os programas contidos nas recomendações. Segundo Marlon Weichert, o Brasil vive sob uma espécie de "democracia

violenta"[48] com classes sociais extremamente estratificadas que vivem em uma hierarquização social violenta, que se mostra intolerante com as diferenças. No mesmo sentido, Ana Bursztyn-Miranda, militante do Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça, fala em um processo de "fascistização de parte da sociedade".

Por outro lado, as recomendações tem um potencial de articular em torno delas processos organizativos de lutas por direitos. Em 2009, a possibilidade de instauração de uma Comissão Nacional da Verdade – com a aprovação do PNDH-3 - contribuiu para catalisar a criação de diversos comitês e coletivos militantes por memória, verdade e justiça no país. Hoje, após a conclusão dos trabalhos da CNV, esses movimentos seguem reivindicando pautas que se alinham ao universo dos temas objeto de recomendação pela Comissão. Recuperando marcos importantes das lutas sociais por memória, verdade e justiça, e apresentando diversas mobilizações que continuam vivas pelo país, Vera Paiva – também integrante do Coletivo RJ MVJ – lembra que é característico desses processos momentos de ampliação e de retração. Vera ressalta ser essencial manter a articulação para enfrentamento da atual onda de retrocessos.

Outro elemento que deve ser objeto de atenção, reflexão e incidência é a atuação do Poder Judiciário. O reconhecimento da violência de Estado promovida de forma estrutural e sistemática no passado e continuada no presente, cristalizado no capítulo final do Relatório da CNV, parece ser ignorado pela ampla maioria dos magistrados provocados judicialmente. As decisões retrógradas de não promover e/ou obstar as reparações e responsabilizações cabíveis ao Estado pelas graves violações de direitos humanos praticadas ao longo ditadura é um fenômeno que vai no sentido contrário do seu dever constitucional de garantir direitos. Para além disso, Luciana Boiteux, professora da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, complementa que, assim como a Justiça Militar teve participação na lógica da repressão política à época do regime, atuando conforme

48 WEICHERT, Marlon Alberto . A. Resquícios do Estado autoritário na democracia. Disponível em: http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/seminario-genocidio/docs/apresentacao-Marlon-Weichert.pdf. Acesso em: 08\12\2016.

seus interesses, o Poder Judiciário de hoje tem também responsabilidade na política de super encarceramento e de perpetuação da tortura.

Isto evidencia a importância em se disputar o discurso dentro da institucionalidade estatal, como um todo, com vistas a implantar uma "nova cultura dos direitos humanos", como sugerido por Vanessa Berner, Coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ e professora desta universidade. Vanessa alerta que os direitos humanos não podem ser vistos como privilégios ou declarações de boas intenções. Sua afirmação se dá no reconhecimento dos processos de luta pelos desejos e necessidades do ser humano nos contextos em que estão inseridos. Assim, para a legitimação dessa militância ocorrer em todas as esferas sociais, é indispensável produzir e difundir conhecimento das práticas de violência do Estado, sendo o Relatório Final da CNV um instrumento possível de ser utilizado. Ivan Marx, Procurador da República e Conselheiro da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, reforça a necessidade de envolvimento de órgãos ligados à cultura e educação na difusão das informações contidas no Relatório pensando também em outros formatos e meios.

Ainda sobre as possibilidades abertas neste momento em termos de conhecimento do passado para pensar o presente e futuro, Martina Spohr, Coordenadora de Documentação do CPDOC/FGV, indica que a Lei de acesso à informação é um ponto de virada na cultura arquivística nacional. Mesmo que a falta de cooperação das Forças Armadas seja um entrave político ao alcance de documentos esclarecedores sobre a repressão, Martina acredita não terem sido esgotadas as possibilidades de investigação, apontado como caminhos a pesquisa em documentos desclassificados, em acervos sobre o golpe de 1964 situados no estrangeiro e em acervos de órgãos estatais da época da repressão que foram recolhidos pelo Arquivo Nacional e ainda não tratados. Sobre as continuidades da violência estatal e da falta de sistematização dos dados sobre a sua ocorrência, Lúcio Costa – perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura acentua ser o primeiro passo a produção de informação qualificada para a projeção de políticas públicas de resposta a essa violência.

Considerando que as principais iniciativas públicas convergentes

com as medidas recomendadas pela Comissão Nacional da Verdade se deram por entidades já atuantes no campo da Memória, Verdade e Justiça, percebemos a importância de os movimentos sociais ocuparem e fortalecerem esses espaços. Ivan Marx também aponta como a articulação e pressão exercida por esses movimentos tem sido essenciais nas lutas e conquistas de direitos promovidas por instituições como o Ministério Público Federal. Carolina Melo, que integrou o Comitê de Relatoria da Comissão Nacional da Verdade, complementa indicando como o Relatório Final tem sido instrumentalizado para potencializar a busca por justiça pelas graves violações.

Por fim, as perspectivas oferecidas pelos atores consubstanciam a noção de que a crítica aos trabalhos realizados e produtos entregues pela CNV é necessária como forma de visibilizar e problematizar os seus limites e responsabilidades. Contudo, sobressai também a potência dessas recomendações como um instrumento a mais nas lutas por direitos alinhado aos fluxos, dentro da sociedade civil, da academia, de certos órgãos do Estado, que tentam quebrar com este esquecimento e silêncio sobre a violência de Estado. Os olhares para outras experiências de processos transicionais corroboram a fragilidade, complexidade e incerteza de avanços nos períodos que sucedem as comissões da verdade. Reforçam a ideia de que a produção dos relatórios e de recomendações não são um fim em si mesmo e sim um processo capaz de estimular as lutas por superação de um passado violento bem como de seus legados. Neste sentido, compreender o Relatório Final da Comissão como um documento que extrapola o campo da memória, verdade, justiça é fundamental pois somente a articulação entre mobilizações diversas permitirá fortalecer a implementação das medidas indicadas pela CNV como mínimas ao aprofundamento de uma cultura democrática e de um Estado garantidor dos direitos humanos.

PARTE II

Os temas objeto das Recomendações da Comissão Nacional da Verdade e seus desdobramentos

Diligência Hospital Central do Exército Rio de Janeiro-RJ 23/09/2014

Perito Pedro Cunha fotografa a 13ª enfermaria prisional do HCE.

Foto: Fabrício Faria/ASCOM-CNV
Fonte: Acervo CNV/Arquivo Nacional

Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário

1. Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário

[9] Criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura

Identificada nas investigações conduzidas pela CNV como uma das graves violações de direitos humanos que ocorreram de forma generalizada e sistemática na ditadura militar, a tortura continua sendo praticada no Brasil, notadamente em instalações policiais. Isso se deve até mesmo ao fato de que sua ocorrência nunca foi eficazmente denunciada e combatida pela administração pública. Recomenda-se, portanto, a criação de mecanismos, inclusive comitês, para prevenção e combate à tortura em todos os estados da Federação, com a participação da sociedade civil, conforme preceituado na Lei n. 12.847/2013, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

[11] Fortalecimento das Defensorias Públicas

No contexto das graves violações de direitos humanos investigadas pela CNV, sobressaiu a percepção de que a dificuldade de acesso dos presos à Justiça facilitou grandemente a possibilidade de que fossem vítimas de abusos, por ação ou omissão da administração pública. Como esse quadro subsiste nos dias de hoje, recomenda-se o fortalecimento das Defensorias Públicas, criadas constitucionalmente para o atendimento da população de baixa renda e revestidas das condições institucionais para propiciar maior proteção às pessoas detidas. O contato pessoal do defensor público com o preso nos distritos policiais e no sistema prisional é a melhor garantia para o exercício pleno do direito de defesa e para a prevenção de abusos e violações de direitos fundamentais, especialmente tortura e maus-tratos.

[12] Dignificação do sistema prisional e do tratamento dado ao preso

A estrutura prisional brasileira expressa uma situação de profundo desrespeito aos direitos humanos. A superpopulação prisional – fruto, inclusive, do uso pouco disseminado de penas alternativas – e a ausência efetiva de políticas voltadas à reintegração social dos presos são fatores que induzem a população carcerária à falta de perspectiva. Os presídios são locais onde a violação múltipla desses direitos ocorre sistematicamente, já foi feito o questionamento desse quadro até mesmo por órgãos internacionais. Essa situação também se verifica nas instituições destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes infratores.
Entre outras medidas, é necessário abolir, com o reforço de expresso mandamento legal, os procedimentos vexatórios e humilhantes pelos quais passam crianças, idosos, mulheres e homens ao visitarem seus familiares encarcerados. Não se pode mais obrigar todos os visitantes a ficar completamente nus e a

ter seus órgãos genitais inspecionados. Essa prática deve ser proibida em todo o território nacional.
Nesse contexto, recomenda-se especial atenção à adoção de medidas que dignifiquem os presídios, promovendo-se o respeito aos direitos humanos e afastando-se a adoção de medidas – por exemplo, a privatização dessas estruturas – que acarretem ruptura com o princípio de que o poder punitivo é exclusivo do Estado e deve ser exercido nos marcos do Estado democrático de direito.

[13] Instituição legal de ouvidorias externas sistema penitenciário e nos órgãos a ele relacionados

A criação de ouvidorias externas como instrumento de fiscalização e controle social do sistema penitenciário e dos órgãos a ele relacionados – polícias, Defensorias Públicas, Ministério Público e órgãos judiciais – deve ser adotada como uma política pública, com vistas ao aperfeiçoa- mento das instituições e de sua governança. Os ouvidores devem ser escolhidos com a participação da sociedade civil, ter independência funcional e contar com as prerrogativas e a estrutura necessárias ao desempenho de suas atribuições.

[14] Fortalecimento de Conselhos da Comunidade para acompanhamento dos estabelecimentos penais

Já previstos na Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), os Conselhos da Comunidade devem ser obrigatoriamente instalados em todas as comarcas do país que tenham varas de execução penal, com a finalidade de promover o acompanhamento de estabelecimentos penais. Sua composição deve ser definida em processo público e democrático.

[21] Extinção da Justiça Militar estadual

De forma consentânea com a recomendação proposta no item anterior, a desmilitarização das polícias estaduais deve implicar a completa extinção dos órgãos estaduais da Justiça Militar ainda remanescentes. Reforma constitucional deve ser adotada com essa finalidade, resultando na previsão unicamente da Justiça Militar federal, cuja competência, conforme ressaltado no item subsequente, deverá alcançar apenas os efetivos das Forças Armadas.

[22] Exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal

Ainda com o propósito de circunscrever a competência da Justiça Militar aos efetivos das Forças Armadas, além da extinção da vertente estadual desse corpo judiciário, deverá ser promovida mudança normativa para exclusão da jurisdição militar sobre civis, verdadeira anomalia que subsiste da ditadura militar. Assim, a Justiça Militar, cuja existência deve se restringir ao plano federal, deverá ter sua competência fixada exclusivamente para os casos de crimes militares praticados por integrantes das Forças Armadas.

[25] Introdução da audiência de custódia, para prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal

Criação da audiência de custódia no ordenamento jurídico brasileiro para garantia da apresentação pessoal do preso à autoridade judiciária em até 24 horas após o ato da prisão em flagrante, em consonância com o artigo 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), à qual o Brasil se vinculou em 1992.

Pedro Strozenberg

Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Atuou na Ouvidoria Geral da Petrobras, no Programa de Proteção a Testemunhas (PROVITA) e como colaborador em inúmeras iniciativas de Segurança Pública e Direitos Humanos no Brasil. É Secretário-Executivo Licenciado do ISER.

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade retrata, em larga medida, a dinâmica provida por seus comissionados durante os trinta meses de atuação da CNV. Revelações relevantes, pesquisas substanciosas e enorme amplitude temática, foram transformadas em informação possivelmente útil para estudos e registros futuros, mas, infelizmente, com baixa aplicabilidade na agenda política brasileira.

Tratar as razões desta baixa aderência à agenda política atual sugere a conveniência em se estabelecer, ainda que breve, ponto de inflexão de contextualização geral antes de entrar propriamente na análise das recomendações que focam no Sistema de Justiça e do Sistema Penitenciário, objeto deste texto, pois é compreensível que o resultado alcançado pela CNV seja consequência de seu processo de funcionamento.

Buscando não ser demasiadamente extensivo, cinco pontos merecem destaque para a reflexão proposta neste pequeno ensaio:

1. Instalação da Comissão Nacional da Verdade (16/05/21012): concebida e instaurada a partir de orientação direta do gabinete da Presidência da República, curiosamente, faltou à CNV aderência institucional e capacidade de apropriação por órgãos do estado a esta causa. A reduzida permeabilidade e articulação com demais setores da sociedade tornou uma parcela importante da institucionalidade democrática expectador e não partícipe. Tamanha identidade com a Presidenta Dilma Russef talvez tenha sido o caminho para sua viabilidade, mas também uma de suas maiores fragilidades. O tempo dirá se esta Comissão entrará para a história como um ato de Estado, ou uma ação de Governo e, nesta segunda opção, reduzindo o alcance de suas recomendações;

2. As notórias desavenças entre os membros comissionados e, sobretudo, a fragilidade metodológica, fartamente registrada em relatórios de monitoramento do Iser[1], aparece como um fator crítico, apesar da estrutura disponibilizada no curso de seu funcionamento. Neste ponto se destacam o desenvolvimento irregular dos Grupos de Trabalho, a inexistência de planejamento prévio de metas e indicadores, as respostas insuficientes às solicitações de informações e a ineficácia dos conveniamentos com comissões estaduais, municipais e setorizadas que, sem foco, pouca sustentabilidade experimentaram, entre outros exemplos;
3. Apesar de sua fragilidade estratégica, o trabalho da CNV foi intensamente difundido pela grande imprensa, assim como em mídias digitais, em todo o país. O destaque na comunicação democratizou e disseminou uma agenda timidamente tratada e pouco visibilizada até então. Pode-se dizer que o tema foi atualizado com o reconhecimento uníssono da necessidade de reescrever a história nacional e reconhecer as bárbaras violações praticadas durante a ditadura civil-militar no Brasil. Mexeu-se na cultura nacional e como exemplo destes impactos: mudanças de nomes de escolas, criação de espaços de homenagens a lutadores resistentes e uma substanciosa ampliação de pesquisas no tema;
4. Outro fator a se destacar, talvez mais controverso, trata da valiosa adesão de presos políticos e familiares de mortos e desaparecidos em torno desta agenda, emprestando sua legitimidade, carga emocional e informações para um melhor funcionamento da CNV. Nunca houve unanimidade neste segmento, sendo demonstrativo desta polarização crítica o posicionamento do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro (GTNM/RJ) - um dos mais reconhecidos e respeitados movimento de direitos humanos do país – que manteve, desde o início, uma posição contestadora dos rumos adotados, enquanto outros grupos assumiram uma postura mais cooperativa estabelecidas em coletivos e comitês pelo

1 Disponíveis em: <http://www.iser.org.br/site/relatorios-do-monitoramento-da-comissao-nacional-da-verdade/>.

território nacional. São posicionamentos distintos e legítimos.

5. Por fim, o ato da entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (10 de dezembro de 2014), ainda que com discursos emocionados e emocionante, foi envolta em um contexto desarticulado, restritivo e tensionado, que antecipava um horizonte desastroso para temas associados à promoção dos Direitos Humanos e da própria democracia. Optou-se por uma cerimônia governamental privada e não um ato público coletivo.

Enfim, estes pontos são simbólicos e que combinados ajudam a compreender as limitações e potencialidades que impactam os resultados alcançados no documento final da CNV em particular por sua fragmentação, fragilidade e extensão.

De toda forma, antes de seguir, cedendo a exigência forçosas dos tempos atuais, considero importante me posicionar entre aqueles que entendem de enorme valia as contribuições da Comissão Nacional da Verdade por sua capacidade de refundação das narrativas oficiais do Brasil e por estabelecer um paradigma digno a tantos dos que lutaram pelos processos democráticos no país. Sua existência permitiu falas silenciadas por décadas, gerou revelações que desmentem histórias não apenas ilegítimas, mas inverídicas e permitiu que gerações mais jovens experimentassem a chance de, em ambiente formalmente democrático, conhecer os horrores produzidos na ditadura civil-militar brasileira. A CNV foi um grande canal de emoções pisoteadas que foram decentemente tratadas.

Entretanto, igualmente me filio entre aqueles que consideram que o passo dado foi tímido, que é preciso radicalizar nos processos de Memória, Verdade e Justiça no país. Cabe-nos reconhecer que a instalação da CNV foi possível pelo acúmulo de diferentes processos de resistência e transformação como a Comissão de Anistia, a sentença do Caso Guerrilha do Araguaia e a inestimável doação da alma e corpo das/dos milhares de ativistas deste tema no Brasil.

Por fim, mas não menos importante, entendo que é preciso dar consequência ao Relatório Final da CNV, em especial às suas recomendações e aplicar novos processos de reparação (estudar e

implementar medidas de justiça e reparação), tomando como referências casos internacionais e experiências nacionais.

Feita a devida ponderação e posicionamento, exatos dois anos depois da publicação do Relatório Final da CNV, o cenário parece ser amplamente desfavorável para a efetivação dos temas sinalizados no documento da CNV, seja pelo desmonte institucional vivenciado pelo Governo nacional com o processo de Impeachment, pelas rupturas institucionais graves que o acompanharam, ou pelo recrudescimento vertiginoso de uma postura conservadora – retratada nas eleições de 2016 – que, pontualmente, e inconsequentemente, se manifestam clamando pelo retorno do Governo Militar. Tempos sombrios e perigosos para uma democracia que precisará saber resistir e reinventar-se também frente às novas formas de expressão da sociedade.

Recomendações da CNV: Como se estruturam as recomendações?

As recomendações incluídas entre as "**Reformas institucionais no Sistema de Justiça e no Sistema Penitenciário**" focam em três principais blocos:

1) Um primeiro de iniciativas de caráter **principista** que orienta por um tratamento digno ao preso (recomendação 12) e prega o fortalecimento das Defensorias Públicas (recomendação 11), o que guarda sua importância política apesar de excepcionalmente genérica e pouco articuladas.

2) A segunda coletânea traz três medidas que procuram reforçar **institutos de monitoramento e controle social**, em especial do sistema penitenciário, por meio do fortalecimento do conselho da comunidade (recomendação 14), da normatização de ouvidorias externas (recomendação 13) e da implementação de mecanismos de prevenção e combate à tortura (recomendação 9).

3) O terceiro bloco aponta **medidas para o sistema de Justiça**, em uma intervenção mais substanciosa na Justiça Militar, onde se propõe a extinção da Justiça Militar estadual (recomendação 21) e a exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal (recomendação 22), sendo complementado pelo apoio a implantação das Audiências de Custódia (recomendação 25).

No conjunto são medidas positivas e em consonância com demandas das organizações da sociedade civil que procuram relatar uma agenda atual e abrangente para a política pública brasileira. Sua composição se identifica mais com um conjunto consensuado de propostas do que com um documento elaborado efetivamente pela Comissão, o que se explica, em parte, pelos desafios apontados ao longo do trabalho de 2011 a 2014.

Desta forma, pode-se dizer que as recomendações nesta agenda não aportam novidades, e sua contribuição consiste em reforçar pautas já previamente apresentadas, mais do que substanciar um debate a partir do Relatório da CNV.

Houve avanços no cumprimento dessas recomendações nos últimos dois anos?

Passados dois anos do Relatório temos experimentado mais retrocessos do que avanços nos temas apontados pela CNV, tanto no tocante às políticas públicas, quanto na própria expressão da opinião pública.

Serve de exemplo notório a prática perversa adotada no sistema prisional e de Justiça. A sana pela pena privativa de liberdade como remédio exclusivo de enfrentamento da impunidade banaliza a mais gravosa pena oficialmente disponível no país. A dissintonia entre as propostas da CNV e do próprio governo Dilma mostram que, apenas durante os anos de funcionamento da comissão (2012 a 2014), o número de presos aumentou quase 20% e, em números absolutos, a população carcerária aumentou em quase 100 mil pessoas. Nesta direção, comparando o crescimento da população prisional com o carcerário, em 2075, teremos uma pessoa de cada dez na cárcere (dados infopen).

O Conselho da Comunidade do Rio de Janeiro (terceira população carcerária do país) está fechado há, pelo menos, 5 anos por ordem do juiz da Vara de Execução Penal, e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura aguarda há, pelo menos, três meses para ser empossado. A isso pode-se somar a precarização das ouvidorias como parte do enfraquecimento dos mecanismos de controle externo do sistema prisional. Um retrato do retrocesso caricato envolveu o caso mais emblemático de chacina no sistema penitenciário – Carandiru

– cuja decisão judicial recente anulava o julgamento anterior, com a justificativa que acatava a hipótese, 24 anos depois, de legítima defesa por parte dos policiais!

E não apenas isso. O número de presos provisórios (que aguardam o julgamento definitivo) gira em torno de 40% das mais de 600 mil pessoas que estão hoje no sistema. Isto significa que 4 entre 10 pessoas estão presas sem condenação. A gravidade desses números se torna ainda mais evidente diante da constatação de que 1/3 dos casos de prisão provisória, quando julgados, tem uma pena diferente da prisão, configurando o uso indevido da privação de liberdade.

Enfim, experimentamos uma era do superencarceramento que banaliza a prisão e naturaliza suas péssimas condições. Os encarcerados, no Brasil, são jovens (55,08% entre 18 e 29 anos), negros e pardos (61,67% da população carcerária), pobres, com baixa escolaridade (49% tem o ensino fundamental incompleto), residentes em áreas periféricas. Estes dados mostram que andamos na contramão daquilo proposto pela CNV.

Talvez o ponto em que tenhamos tido o maior avanço dentre os listados nas recomendações da CNV seja o das audiências de custódia, que foram nos últimos dois anos amplamente implementados no Brasil. Hoje, alcançam a totalidade dos estados brasileiros, mesmo que bastante limitado quanto à sua abrangência territorial local, em muitos casos restringindo-se apenas a capital.

As audiências de custódia exigem celeridade em colocar o acusado a frente das instâncias jurídicas, procurando reduzir a estada das pessoas na prisão e a uma análise burocrática e documental em relação as pessoas acusadas de crime. É sem dúvida uma enorme mudança de cultura e processo, mas ainda é cedo para afirmar seu sucesso. Algumas pesquisas têm sido feitas no sentido de acompanhar esta prática e perceber os discursos e adaptações que são realizadas. Me parece que os dois grandes desafios para os próximos períodos serão: não cair em uma rotina burocrática padrão das instituições do Sistema de Justiça e dar consequência à prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal – justamente, objeto das recomendações da CNV, e um dos pontos menos

observados pelas autoridades judiciárias durante a audiência de custódia.

Qual a importância dessas recomendações no contexto brasileiro?

Como já mencionado o cenário é absolutamente desfavorável para a implementação das recomendações apontadas pela CNV neste campo, tanto pelo contexto político institucional, quanto pela prevalência de uma cultura punitivista e excludente.

Além disso, salvo um ou outro ponto, as matérias relacionadas não foram objeto de discussões ou aportes substanciosos por parte da comissão, por isso sua inclusão segue mais um caráter de apoio político do que protagonista.

Neste sentido, o que importa efetivamente é assegurar alguma instância formal e legítima que trate do legado da CNV e capaz de exercer minimamente influência na agenda política nacional. Seu caráter executivo é dispensável neste conjunto de recomendações, mas é fundamental assegurar sua referência multidisciplinar e vinculante entre um tempo que não queremos reviver.

Quais as perspectivas e caminhos possíveis para a sua implementação?

Cada uma das recomendações tem elementos dificultadores e facilitadores para a sua implantação. Algumas agendas já contam com caminhos formalmente assegurados, como o mecanismo de prevenção à tortura e os conselhos da comunidade, e precisam ser pressionados pela sociedade civil e pela institucionalidade democrática para que tenham efetividade; propostas como ouvidoria externa no sistema prisional (nos moldes das defensorias públicas) são uma excelente sugestão e, idealmente, exigirão uma medida legislativa e a decisão política do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para fortalecer sua implementação; as audiências de custódia exigem atenção especial da sociedade civil, da academia e a sensibilidade dos atores do sistema de justiça, olhando para sua ampliação e aplicação responsável; e por fim, talvez o mais fácil e mais difícil sejam as medidas referentes a Justiça Militar, pois, apesar de uma das mais consensuais, ocupam um lugar simbólico e resistente para o universo militar.

O rol das recomendações da CNV traz um forte sentido de viabilidade e ao mesmo tempo gigantes desafios à sua concretização. As

recomendações trazem, por isso, estas duas camadas de desafios: uma primeira de assegurar sua existência e implementação, e uma segunda de afirmar sua consequência e concretude.

São passos para um futuro que reconhece o passado e faz a luta no presente.

Fábio Cascardo

Advogado, Integrante do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura no Rio de Janeiro, e ex-assessor da Comissão Estadual da Verdade do Rio.

Eu fiquei muito feliz com o convite para falar aqui nesse espaço, primeiro porque o ISER é um espaço muito acolhedor, um local de muitos debates, muito importante para a minha trajetória de militância, através do Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça. E, para além desse espaço, que é muito simbólico para mim, por estar do lado de pessoas que eu admiro aqui na mesa. A minha fala é construída por muitas mãos, pelo Coletivo RJ, pela Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro e agora pelo Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro.

Tem várias recomendações aqui que a gente tem que tratar nesse espaço, mas eu vou tentar enfocar sobre a recomendação acerca dos mecanismos de combate à tortura que, de todos os outros debates, é um tema sobre o qual eu posso fazer uma análise mais aprofundada. A tortura tem um marco normativo muito amplo internacional e nacionalmente. A gente pode lembrar: da Declaração Internacional de Direitos Humanos, de 1948; do Pacto de Direitos Civis e Políticos, de 1966, assinado em 1992 pelo Brasil; da Constituição Federal de 1988; da Convenção sobre a Tortura de 1984, da Convenção sobre os Direitos da Criança; da Lei 9.455 de 1997, que é um marco muito importante no país – ao definir, de maneira mais precisa, o que é entendido como tortura no Brasil; da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que foi ratificada em 1992; da adesão do país à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998 – que tem uma história importante em relação à prática de tortura no Brasil; da assinatura do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (OPCAT), em 2007; e do Programa Nacional de Direitos Humanos em 2009. Enfim, uma série de marcos que torna impossível delinear o que seja a prática da tortura em termos penais. A tipificação é bastante confusa ao pegarmos toda essa normativa para dizer exatamente o que é a tortura.

No Mecanismo, nós trabalhamos com o Princípio *Pro Homine*, um princípio de interpretação dos tratados internacionais, usado pela doutrina internacional, pelos julgados internacionais, que interpreta os direitos humanos de forma a melhor garantir a dignidade da pessoa humana. Então, o Mecanismo toma para si a definição da prática de tortura mais ampla possível; que possa correr pelos mais variados espaços, sempre tendo como foco protagonista o agente do Estado. Isso é um dado bastante importante.

Tendo esse marco como parâmetro, a Comissão Nacional da Verdade trabalhou a tortura em praticamente todo o seu Relatório. É difícil falar de um capítulo do Relatório que não esteja atravessado pelas práticas de tortura cometidas pela ditadura militar. Em especial, o Relatório da Comissão Nacional da Verdade tem um capítulo sobre: a conceituação das graves violações dos direitos humanos; um exclusivamente sobre tortura; um sobre os locais de tortura; e o capítulo das recomendações, que vai fazer algumas outras considerações sobre a práticas de tortura, inclusive, afirmando, categoricamente, nesta parte, que a prática da tortura permanece no regime democrático. Isso está dito de maneira expressa pelo Relatório da CNV. A maioria dos casos que a Comissão Nacional da Verdade tratou envolve a prática de tortura. Os próprios casos de mortos e desaparecidos têm a tortura na trajetória desse desaparecimento; na prática do agente público que termina fazendo com que essas pessoas sejam declaradas como mortas e desaparecidas. Então, tem um reconhecimento dessas pessoas que foram vítimas de tortura.

É importante lembrarmos que a Comissão de Anistia, que faz também um trabalho de Justiça de Transição no Brasil, tem um acervo de mais de 70.000 casos. Podemos considerar que a prática de tortura está presente na maioria neles, o que mostra como a tortura estava enraizada nos órgãos de informação e de controle do regime militar. E essa estrutura tampouco é ignorada pela Comissão Nacional da Verdade. Ela identifica diversos locais onde houve a prática de tortura do regime militar e vai fazer, inclusive, inspeções oficiais nesses espaços. Isso é bastante interessante para pensarmos no trabalho que o Mecanismo faz e que vou contar em seguida como é. Ela identifica como locais de

tortura na ditadura militar: todos os DOI-CODIs; os DOPS; os Centro de Informações da Aeronáutica; da Marinha, do Exército; os centros clandestinos de tortura e desaparecimento de pessoas e até Hospitais, como o Hospital Central do Exército. Então, o reconhecimento dessa estrutura é um tema bastante relevante no Relatório.

Além disso, para falar do reconhecimento de vítimas atingidas pela tortura, é fundamental lembrar dos testemunhos públicos que a Comissão Nacional produziu e que trouxeram à luz do dia a violência dessa prática no campo da individualidade, da subjetividade, e os impactos coletivos na formação da sociedade brasileira. E também o depoimento dos próprios torturadores, como o Paulo Malhães, o Cláudio Guerra e muitos outros. Diversas frentes foram abordadas no tema da tortura e a gente, hoje, pode falar da dimensão e do significado do trabalho da Comissão Nacional da Verdade. Ela aponta 377 perpetradores de graves violações de direitos humanos, a maioria deles torturadores dos Centros de Informação. Então a gente tem uma lista oficial do Estado brasileiro de quem eram essas pessoas.

Sobre as recomendações em si, a primeira observação que eu queria fazer é uma imprecisão, mais do que um grave erro, cometido pela Comissão Nacional da Verdade. Ela, apesar de reconhecer que a tortura continua acontecendo, aponta que a tortura se dá nas instalações policiais. Uma maneira bem restrita... E a gente sabe que não é isso que acontece. Acho que todo mundo que está aqui tem a real dimensão do que é a prática da tortura no Brasil, hoje, para identificar que a tortura está além dessas instalações policiais; está em todo o sistema prisional, nos hospitais psiquiátricos, no sistema socioeducativo, nas delegacias, nos camburões e nos caveirões.

Bom, o que são os mecanismos e os comitês de prevenção e combate à tortura, que a Comissão, nessa recomendação 9, faz alusão para que o Brasil crie? Os mecanismos são uma ferramenta bastante específica e inovadora no campo dos direitos humanos atualmente. Eles advêm de um tratado internacional que é o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura. Ou seja, os Estados assinaram a Convenção contra a Tortura no final dos anos 90. E, preocupada sobre como os Estados vão de fato enfrentar a tortura, e como viabilizar uma prática institucional

para chegar até os casos de tortura, no Protocolo Facultativo, a ONU sugere que se criem os mecanismos nacionais de combate à tortura. O Estado brasileiro assina esse tratado, em 2007, e se obriga a criar o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. A perspectiva do Protocolo do Facultativo da ONU é essa bem ampliada do que seja a prática de tortura, sempre com o foco na prática perpetrada por um agente público, do Estado.

Mas o principal aqui é pensar que as pessoas submetidas à privação de liberdade estão em especial situação de vulnerabilidade diante do risco de serem torturadas. E esse é um foco do trabalho do Mecanismo: as pessoas que estão privadas de sua liberdade, ou seja, que não podem se ausentar do local no qual elas estão, por livre e espontânea vontade, estando submetidas ao risco de serem torturadas. Os mecanismos têm a prerrogativa de entrar nesses espaços para fiscalizar.

Oitenta e um países assinaram esse Protocolo da ONU. Sessenta e quatro já designaram os seus mecanismos nacionais. Quando a Comissão Nacional da Verdade fez a sua recomendação, o Estado brasileiro já tinha assinado o Tratado – o OPCAT, mas ainda não tinha implementado o Mecanismo Nacional. Então, foi muito válida a recomendação da Comissão Nacional porque, na prática, o Estado brasileiro não estava cumprindo o tratado internacional. Já existia o Comitê Nacional, que é um órgão em que organizações da sociedade civil e do Estado se associam ao Mecanismo. Mas o Mecanismo – este órgão de especialistas que entra, propriamente, nos espaços de privação de liberdade – ainda não existia.

O mecanismo que existia era o do Rio de Janeiro, esse no qual eu trabalho, vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Criado em 2011, ele começa a funcionar bastante próximo à Comissão Nacional da Verdade. É o primeiro mecanismo dentro do Rio de Janeiro e o segundo dentro de um estado na América Latina. Foi um mecanismo muito bem-vindo naquela época. E foi bastante comentada a possibilidade de haver mecanismos estaduais. Hoje em dia, a ONU considera isso uma boa prática do Estado brasileiro.

O mecanismo parte de três funções: fazer visitas regulares de

monitoramento. Toda semana, mais de uma vez por semana, nós visitamos, para monitorar, os espaços de privação de liberdade – que podem ser: presídios, unidades socioeducativas, hospitais psiquiátricos, delegacias, UPPs; todo tipo de "instituição total". Cada visita gera um relatório. O Mecanismo ainda faz um relatório anual sobre as suas atividades e um relatório temático sobre as suas atividades. Nós fizemos um lançamento, na semana passada, do qual a professora Luciana Boiteux participou, de um relatório sobre as prisões provisórias no Rio de Janeiro – que são pessoas que estão presas sem condenação. São praticamente 22 mil pessoas nessa situação só no estado do Rio de Janeiro.

A segunda função do Mecanismo de Combate à Tortura do Rio de Janeiro é atuar no Sistema de Prevenção e Combate à Tortura. Existe um Sistema Nacional, hoje em dia, com um Mecanismo e um Comitê nacionais. Existe o Comitê do Estado do Rio de Janeiro. E a gente ainda tem o Subcomitê da ONU de Prevenção e Combate à Tortura, que atua no mundo inteiro. Nós estamos em articulação com o Subcomitê da ONU e com o Mecanismo Nacional para pensar sobre: a privação de liberdade; de que forma a gente enfrenta a tortura e o encarceramento, que entendemos como um problema em si ao pensar nas políticas públicas de direitos humanos. A prática do encarceramento submete as pessoas a esse risco.

E, por fim, o diálogo, que nós chamamos de diálogo interativo, do enfrentamento à tortura. Consiste em fazer reuniões com essas autoridades que são responsáveis por esses espaços de privação de liberdade; promover seminários; apresentar projetos de lei, no âmbito estadual e nacional, que possam enfrentar esse cenário de superencarceramento e tortura – pensando que o Mecanismo atua mais nesse âmbito de prevenção da tortura do que no combate à tortura. Quando a gente tem notícia, quando a gente testemunha uma situação de tortura, a gente comunica o Ministério Público e a Defensoria Pública que têm a prerrogativa legal de atuar nesses casos. Nosso papel é monitorar essas instituições para que esses casos tenham uma conclusão. O mecanismo não faz a defesa das vítimas de tortura diante do Judiciário, e nem mesmo faz a acusação dos perpetradores.

Essa é uma ferramenta inovadora – devendo ser vista como uma

nova prática no campo do direito internacional dos direitos humanos, assim como são as Comissões da Verdade, que são órgãos paralelos ao sistema de justiça, mas que, no seu sentido amplo, são órgãos de justiça. O mecanismo também é um órgão que vai pensar o sistema de justiça, o sistema criminal, mas que está a par desse sistema criminal. Ele dá um protagonismo para a sociedade civil nesse processo. O Comitê é composto por 16 organizações, 8 da sociedade civil e 8 do Estado. Então, nós damos a essas organizações da sociedade civil, um lugar reconhecido pelo próprio Estado de protagonismo na fiscalização das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a gente envolve vários atores do Estado nesse sistema, de forma a obrigá-los legalmente a ter notícias desses casos que estão acontecendo; a receber os relatórios. Quando o mecanismo apresenta um relatório para o Comitê, o Judiciário do Rio de Janeiro, o Ministério Público, a Defensoria e a OAB, imediatamente, têm notícia de que a tortura está acontecendo. Então, eles não podem se esquivar disso. Isso é muito importante. O Mecanismo tem provocado uma mudança institucional nesses atores, por mais que sejam ainda hegemonizados por uma ideia conservadora e nada emancipadora. Apesar do conservadorismo dessas instituições, nós encontramos parceiros no Legislativo, no Ministério Público e no Judiciário para pensar sobre essas práticas.

Esse relatório recente, que traz a questão da prisão provisória, é bastante preocupante, porque essas pessoas estão presas sem terem sido condenadas. Estima-se que, hoje, 1 milhão de pessoas passem todos os anos pelos presídios brasileiros. Só no Rio de Janeiro, em 2016, a gente estima que 46 mil pessoas vão passar pelo sistema, fora as que já estão condenadas, que são aproximadamente 28 mil. Para cada uma dessas pessoas, quase 60 mil pessoas do Rio de Janeiro vão vivenciar o sistema prisional diretamente. Se cada pessoa dessas tem dois, quatro familiares que a visitam – que é uma média de visitantes – a quantas pessoas essa política de encarceramento atinge? É uma política institucional de tortura que tem um impacto gigantesco na sociedade e isso precisa ser visibilidado de várias formas. O mecanismo e o Comitê compõem uma delas.

É muito importante frisar o alvo dessa política pública de encarceramento dessas prisões. Sem sombra de dúvida é a população negra, periférica e pobre. Isso é muito fácil de notar, a gente só encontra esses corpos negros dentro dos espaços de privação de liberdade. Existe uma professora da UnB, a Ana Luiza Flauzina, que trata desse tema, na sua tese de doutorado: "o corpo negro jogado no chão", sobre o sistema prisional do Brasil. Ela fala como o sistema prisional é a parte mais frágil de uma engenharia genocida brasileira pois, quando ele provoca o desaparecimento e extermínio das vítimas, ele faz com que elas não possam testemunhar o que está acontecendo. Nos presídios, elas podem contar, quando saem, o que vivenciaram. E precisamos utilizar disso para denunciar essa engenharia. Ela coloca em cheque o mito da democracia racial no país. O trabalho que a gente faz no Mecanismo só consegue referendar o que essas pessoas estão denunciando.

Outro tema que a gente aborda no mecanismo, que tem relação com o Relatório, e que vem em uma crescente, desde a ditadura militar, é a atual política de drogas. Nós vamos atuar para que isso seja revisado. O Relator da ONU contra a tortura esteve aqui no Brasil, no ano passado. Ele publicou no seu Relatório, diante do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em janeiro de 2016, uma recomendação específica ao Estado brasileiro de reforma dessa legislação. O tipo penal mais presente nos presídios é o de tráfico de drogas. O Relatório do Mecanismo e da Justiça Global "*Quando a Liberdade é Exceção: a situação das pessoas presas sem condenação no Rio de Janeiro*", aponta o aumento das prisões por tráfico de drogas (27%), superando todos os outros tipos penais, como roubo e furto, os crime contra a vida só representam 10% desses casos.

Claro que a parte mais frágil que está ali representada é a população negra, pobre e da periferia. O fato de haver uma política de criminalização das drogas é proposital para que haja uma grande política de controle punitivo social das populações entorpecidas para que elas sejam encarceradas através desse crime. A ditadura militar foi uma ferramenta institucional para provocar o controle político social da classe trabalhadora. E isso se vê repaginado na política de controle das drogas. A Lei de Tóxicos é de 1976, foi aprovada durante o regime militar. Mas a gente vê um crescimento exponencial da população

prisional nos últimos 25 anos, a partir dos anos 1990. E, na medida em que vão sendo aprovadas leis de recrudescimento da guerra às drogas, você vê um aumento da população prisional na mesma proporção. Até chegar à Lei de Drogas, que deixa o sistema penitenciário em colapso, superlotado, dominado pelas facções do narcotráfico. A gente vai chegar a um ponto de inflexão que tememos ser para o pior e não no sentido do desencarceramento.

Vemos algumas potenciais ações que o Estado pode protagonizar de forma a enfrentar esse cenário: diante do Supremo Tribunal Federal, a ADPF 347 – com uma tese que veio da Colômbia, trazida pela Clínica de Direitos da UERJ e pelo PSOL – que vai tentar fazer com que o STF declare o sistema prisional brasileiro como um Estado de Coisas Inconstitucional para executar uma agenda do desencarceramento no país. O plenário vai se manifestar sobre isso. Além disso temos as duas ADPFs sobre a Lei de Anistia de 1979: um embargo de declaração sobre o controle de constitucionalidade da Lei (proposta pelo Conselho Federal da OAB) e outra sobre o controle de convencionalidade da mesma Lei (proposta pelo PSOL).

Temos grande expectativa sobre as Audiências de Custódia como uma forma de prevenir tortura, diminuir a prisão provisória e melhorar direito de defesa. Também esperamos que essa recomendação do Relator da ONU sobre a reformulação da Lei de Drogas tenha alguma influência sobre o Congresso Nacional e sobre o Judiciário brasileiro. O STF tem julgado diversos casos relacionados a tráficos de drogas e tem adotado medidas mais garantistas em alguns casos, com relação à progressão de regime de pessoas acusadas de tráficos de drogas, e sobre o dever do juiz de detalhar a necessidade de prisão provisória das pessoas acusadas de tráficos de drogas, sem se pautar em uma gravidade genérica.

No Executivo e no Legislativo: a Desmilitarização, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e Subcomissões da Verdade nos Tempos de Democracia. A mobilização de setores da sociedade civil brasileira, grupos e coletivos, contribuem com diversas perspectivas: abolicionismo penal, anti-proibicionismo, racismo institucional, criação de espaços de memória em locais simbólicos, coletivos de familiares de presos, grupos clínico-políticos para reparação psicossocial de

vítimas, iniciativas antimanicomiais e ações de denúncia da violência institucional.

É muito importante que tenha existido a CNV, pois ela contribuiu para olhar a tortura através da justiça pós-conflito. É Importante que os mecanismos da Justiça de Transição sejam lembrados como caminhos na luta contra a violação de direitos humanos. Por exemplo, a Comissão de Anistia, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), as Comissões Estaduais e Setoriais da Verdade. A Memória e Verdade através dos arquivos, testemunhos e do protagonismo das vítimas nos processos de superação da violência. A Responsabilização dos autores, desde que não se caia no punitivismo, incrementando o Estado policial. A Reparação Integral, de caráter pecuniário e simbólico, através dos locais de memória. E as Reformas Institucionais, que resgatam a confiança nas instituições de Estado, ampliando as esferas democráticas.

Mas é importante apontarmos alguns problemas no processo também. Numa Justiça de Transição tardia, como não analisar as violações de direitos humanos do período pós-88? O processo justransicional parece vir se tornando cada vez mais participativo. É parte da credibilidade e da ampliação dos pactos que eles tenham esse tipo de abertura. As pessoas não conhecem essas recomendações e elas sequer foram lidas no momento da entrega do Relatório. Foram encaminhadas para algum órgão? Quem fará seu monitoramento?

Eu queria também mostrar a contrapartida que tem uma recomendação da Comissão Nacional da Verdade sobre o nosso trabalho no mecanismo. É uma via de mão dupla. Muitas pessoas não sabem que tem uma recomendação da Comissão Nacional da Verdade sobre a criação dos mecanismos e a gente entende que isso é reflexo do fato de não ter sido tão participativo assim o processo de elaboração das recomendações da CNV. Foi feito pela internet e não através de organizações que pudessem defender suas teses em audiências públicas.

Também não houve um capítulo dedicado à continuidade das violações de direitos humanos, o que teria sido muito importante. Até para se recomendar reformas institucionais, teria que ter havido uma análise

sobre essa continuidade. A Comissão Estadual da Verdade do Rio teve um capítulo dedicado às repetições de violações de direitos humanos e promoveu audiências públicas para falar de quais recomendações de reformas institucionais eram importantes de serem defendidas. Então a sociedade civil foi chamada para falar de quais recomendações de reformas institucionais eram importantes de serem defendidas e foi possível chegar a um conjunto de recomendações que seriam mais estratégicas de estar no Relatório. Essa lacuna deve ser apontada no Relatório da CNV.

Os Mecanismos devem ter na memória uma ferramenta de luta pelos direitos humanos e entender que o protagonismo das vítimas não é um detalhe. Eles têm que servir para que as vítimas falem. Inclusive, tem que ter na sua composição pessoas atingidas pela prática da tortura. No caso do Rio de Rio de Janeiro temos duas pessoas afetadas por violência de chacinas. Temos alguns parâmetros internacionais que dizem que os membros dos mecanismos devem ter conhecimento notável. Isso não é o mais importante, e sim o protagonismo das vítimas que é algo que o direito à memória sempre nos lembra e precisa ser incorporado a esse mecanismo.

Guilherme Pimentel

Formado em Direito pela Uerj, é jornalista do Meu Rio e coordena o DefeZap.

Esta é uma iniciativa que dispensa explicações sobre a sua importância, uma vez que o diagnóstico do problema é tão importante quanto o seu tratamento. Por isso, a análise sobre os dois anos da publicação do Relatório da Comissão Nacional da Verdade é tão importante quanto identificar os problemas que ainda existem na nossa estrutura institucional.

Sem dúvida nenhuma, o trabalho da Comissão Nacional da Verdade foi importantíssimo, tanto no que foi desvendado em seu Relatório, quanto nas suas recomendações. Na questão do sistema prisional, a experiência de recomendação da instituição de mecanismos estaduais de combate e prevenção à tortura é a consolidação nacional da experiência que já vivemos anteriormente, aqui no Rio de Janeiro, com o Mecanismo Estadual criado há poucos anos.

Sobre a questão da Justiça, nem se questiona a importância do fortalecimento das Defensoria Públicas para o avanço do acesso à justiça. Trata-se de uma pauta histórica do Brasil, que não tem tanta visibilidade como tantas outras, mas que é tão fundamental: poder se defender, ter sua demanda judicializada, participar destes espaços de resolução de conflitos.

Agora, em dois pontos em especial, o *Meu Rio*, organização na qual trabalho, desenvolveu mobilizações diretamente, e é sobre esses dois tópicos que eu gostaria de abordar mais profundamente hoje.

O primeiro, diz respeito às audiências de custódia. As audiências de custódia são a obrigação de apresentar os presos, em até 24 horas, para autoridade judicial, para que ela verifique se estão sendo cumpridas as condições legais daquela prisão preventiva ou prisão em flagrante, ou seja, para analisar a legalidade daquela prisão. Desde 2015, essas audiências vêm sendo implantadas em algumas capitais por recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e já vêm apresentando os seus primeiros resultados de maneira muito enfática, que é, basicamente,

soltando pessoas quando indevidamente presas. Os juízes que são mais duros com os acusados, segundo os relatórios atuais, libertam cerca de 20% dos presos, enquanto os juízes mais sensíveis às condições da prisão chegam a soltar cerca de 60% dos presos que lhes são apresentados. Esses números já demonstram a própria importância das audiências de custódia, pois estamos falando de pessoas que iam demorar de quatro a seis meses para serem apresentadas ao juiz, mas que, hoje, com as audiências de custódia, são apresentadas em 24 horas à autoridade judicial.

E não é somente esse resultado que as audiências de custódia trazem. Outro ponto que é fundamental a ser destacado é a verificação de indícios de tortura e de maus-tratos no momento da prisão. A tortura, sabemos, é um problema crônico do Brasil, e a sociedade brasileira, de modo geral, já tem conhecimento sobre os abusos. Parte da sociedade, inclusive, apoia essa prática, outra parte não. Enfim, o fato é que as audiências de custódia verificam, em até 24 horas da prisão, as ocorrências desses abusos, documentando esses indícios e pensando em medidas para evitá-los.

Outro ponto relevante em que as audiências de custódia contribuem para esse debate sobre justiça é em índices sobre o racismo do Judiciário. Em relatório recente da Defensoria Pública, ficou demonstrado que os brancos, além de serem a minoria dos presos - cerca de 30% dos que são apresentados nas audiências de custódia -, têm mais chances de serem soltos no momento da audiência de custódia. Isso não é qualquer elemento, é algo que vem para reforçar a necessidade de repensar as estruturas institucionais e as suas reformas levando em consideração a questão racial, que está no centro do problema.

Por último, eu diria que o principal ponto que as audiências de custódia trazem para a questão da justiça é um outro elemento, que é o da humanização desse procedimento de prisão, a humanização do sistema de justiça criminal. Notem que o acusado ser apresentado em até 24 horas do momento da sua prisão - ainda com as roupas com que foi preso e ainda sob os efeitos psicológicos daquela prisão -, é muito diferente de ser apresentado meses depois, na audiência de julgamento, já nas vestimentas padrões do sistema prisional, sem

os efeitos imediatos da prisão, mas com os efeitos de médio prazo de um sistema extremamente brutal. Isso faz toda diferença, pois é nesse ponto que a audiência de custódia consegue acionar o fator humano que está colocado nessa máquina judiciária fria, ao comprometer o Poder Judiciário com o procedimento ainda quente.

Por isso tudo, nós do Meu Rio nos envolvemos nessa pauta, provocados pela ONG Sou da Paz, que fez um levantamento muito bonito junto com o CESeC[1] e disponibilizou em um site chamado <www.danospermanentes.org>. O nome desse site faz referência aos danos permanentes que essas prisões provisórias acabam gerando em milhares de pessoas Brasil afora. Esse site é sobre as prisões provisórias ocorridas no âmbito do Rio de Janeiro. Quando a nossa ONG se envolve, a gente faz uma "panela de pressão". Para quem não conhece, "panela de pressão" é uma plataforma online que desenvolvemos para que qualquer cidadão consiga pressionar diretamente os tomadores de decisão sobre uma determinada questão. No caso das audiências de custódia, a pressão é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado 554/2011, que pretende consolidar no nosso ordenamento jurídico a obrigatoriedade dessas audiências em todo território nacional, ou seja, sair só de uma recomendação do Conselho Nacional de Justiça, como um programa, para se transformar em um direito, garantido na legislação. Nesse processo, a gente percebeu que uma das iniciativas do campo conservador é tentar mudar o projeto original para permitir que as audiências de custódia ocorram através de videoconferências, através de tecnologias a distância. Pontuo isso em especial, porque eu acho que isso neutraliza o fator de humanização do qual estava falando. Se isso acontecer, perderemos a principal força das audiências de custódia.

O outro ponto que está nas recomendações da Comissão Nacional da Verdade e que o Meu Rio se envolveu de alguma maneira, são os pontos relativos a desmilitarização da justiça. Neste ponto, eu colocaria não só a extinção da justiça militar estadual, mas também a modificação da justiça militar da União para tirar os civis dos bancos dos réus da justiça

1 Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes.

militar da União.

Imaginem a seguinte cena: um morador de Copacabana está participando do "Fora Temer" e fica sabendo que o presidente em exercício vai passar em Copacabana. Desta forma, decide se manifestar. Na manifestação, ele tem contato direto com Michel Temer e o xinga de tudo quanto é nome. É provável que seja detido, levado para uma delegacia e autuado por desacato ao Presidente da República, que é a maior autoridade no país. Uma vez autuado, vai responder liberdade e no processo criminal pode até ser condenado, mas não corre o risco de prisão.

Agora vamos para um outro cenário: um morador da Maré sai de casa e se confronta com soldados do Exército em frente à sua porta. Por algum desentendimento, bate boca com esse soldado que decide, autoritariamente, prendê-lo por desacato. Reparem: ele não desacatou a autoridade maior do nosso país, o Presidente, mas somente um soldado do exército. Esse homem vai imediatamente preso, sua cabeça é raspada e ele vai para uma penitenciária. Lá, vai esperar, pelo menos, 3 dias por um habeas corpus que consiga libertá-lo para que, só assim, ele possa responder em liberdade. Isso é extremamente grave e desproporcional.

O fato de civis estarem sendo julgados pelo Tribunal Militar da União não é meramente uma questão burocrática ou procedimental, ela tem afetado desta maneira a vida da população. Em um levantamento feito ano passado, pelo jornal O Dia, junto com a ONG Justiça Global, foi mostrado que existiam 64 processos contra civis na Justiça Militar da União, sendo que 25 deles eram contra cidadãos do Complexo do Alemão e da Penha, em resultado da ocupação militar entre 2010 e 2012. Outros 39 processos eram decorrentes da militarização da Maré. Em grande parte deles, mais de um civil estava respondendo ao processo.

É importante dizer que o julgamento de civis pela Justiça Militar Estadual não acontece desde o advento da Constituição da República de 1988, mas vem acontecendo na Justiça Militar da União, perante membros das Forças Armadas.

A banalização do uso das missões militares de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) tem aumentado a utilização das Forças Armadas em

territórios segregados, em periferias e favelas, principalmente no Rio de Janeiro. Disso resulta algo que não poderíamos imaginar. O crime militar, que antes acontecia no quartel, agora, com essa banalização, acontece na porta da casa das pessoas. E de que pessoas? Das pessoas que moram em territórios com ocupação, onde a militarização é algo banalizado pela sociedade. É muito preocupante o que hoje acontece com moradores de favelas - mas que, diga-se de passagem, pode ocorrer em qualquer situação onde as Forças Armadas sejam utilizadas para garantia da lei e da ordem. Por isso, o Grupo Tortura Nunca Mais, assessorado pela Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, ajuizou uma ação no Supremo Tribunal Federal para acabar com o julgamento de civis pela Justiça Militar da União. Essa ação é a ADPF 289.

Foi a partir dessa ação que nós, do Meu Rio, organizamos uma mobilização online. Os principais argumentos são, primeiramente, a composição dos tribunais militares. Em primeira instância, os tribunais são formados por cinco julgadores, sendo que, desses cinco, apenas um é civil formado em Direito. Os outros quatro são militares da ativa, sem necessariamente ter formação jurídica, o que é uma configuração atípica de tribunal. Em segunda instância, o Superior Tribunal Militar é formado por 15 ministros e desses 15, apenas 5 são civis togados, ou seja, civis formados em direito. Os outros 10 são generais, brigadeiros, almirantes da ativa das Forças Armadas, sem formação jurídica.

O fato de serem militares da ativa que dominam os julgamentos em todas as instâncias torna essa questão ainda mais grave, pois fere claramente o princípio republicano da divisão dos poderes. Se por um lado, militares da ativa compõem o Poder Executivo e estão submetidos ao comando supremo do Presidente da República, por outro lado, ao exercerem também papel de julgadores, acabam também cumprindo funções do Poder Judiciário. Uma aberração. Pior ainda, o fato de comporem o quadro ativo das Forças Armadas limita qualquer possibilidade de julgamentos dos tribunais militares levar à responsabilização da cúpula das Forças Armadas, cerceando a plenitude desse julgamento.

Na prática, esse tipo de previsão subordina todos os civis às Forças Armadas. Embora não ocupem patentes e não sejam soldados, civis

podem ser acusados e presos até por um soldado, que ocupa a patente mais inferior das Forças Armadas.

Enfim, esses são os elementos que eu gostaria de destacar, mas no nosso site <http://desmilitarizacaodajustica>, há também outros argumentos contra o julgamento de civis pelas Forças Armadas.

Em tempo, gostaria de pontuar que a Justiça Militar da União, durante o golpe de 1964, foi automaticamente uma instituição de apoio aos golpistas. Declarou esse apoio e não se contrapôs, como instituição jurídica. Pelo contrário, a Justiça Militar da União assinou embaixo daquilo que foi feito. Além disso, um terço dos casos com réus civis que iam a julgamento na época gerava condenação e, apesar de um terço ser minoria, é importante destacar que os dois terços que não eram condenados, na verdade, eram absolvições que estavam sob a sombra desse um terço de condenados por crimes políticos. É importante destacar isso, pois existe um mito que a Justiça Militar atuava como guardião das liberdades durante o período da ditadura, o que não é verdade, pois sabemos que o mero risco de ser condenado também acaba cumprindo um papel "disciplinador".

Remontando a história da Justiça Militar, vemos que ela foi criada em 1808, ocasião da vinda da família real para o Brasil, no mesmo pacote institucional que criou a polícia militar, a polícia civil e outros aparatos de controle. Tudo criado na mesma conjuntura de medo das elites de uma revolta generalizada de negros escravizados. Isso é importante para entender a criação deste Tribunal, pois é preciso entender os medos que afetam as elites, para entender a demanda por ordem do momento histórico. Em 1808, a família real vinha fugindo de Napoleão, que estava em expansão francesa na Europa. Quatro anos antes, houve a revolução do Haiti. O Haiti foi o primeiro país latino americano a ter a sua independência, através de uma revolta de negros escravizados. Então, é esse medo que assolava as elites escravocratas e colonialistas na América e que influenciou ativamente a construção desses aparatos.

De lá para cá não houve rupturas institucionais. Sabemos que a história do Brasil é uma história de canetas e acordos. Então a Justiça Militar é produto também desse tempo e não apenas da ditadura civil-

militar, que foi só um episódio dessa história maior. Eu levanto isso porque sabemos que a nossa história é marcada por esse componente de violência do Estado deliberada contra a própria população. Nosso país é muito pacificado e pouco apaziguado, pouco acordado.

Inclusive, a experiência mais recente que nós, do Meu Rio, estamos tendo com essa questão é o lançamento de um canal pelo WhatsApp de denúncias de violência do Estado, violência da polícia, da guarda municipal e etc. O canal se chama DefeZap. Esse canal não tem como foco principal mostrar o que a polícia está fazendo na rua, se a polícia está batendo nos outros ou não. Isso a gente já sabe que acontece. O nosso ponto principal é partir dessa denúncia do cidadão e fazer os encaminhamentos necessários para os órgãos de controle da força estatal. Nós queremos verificar qual é atuação do Ministério Público, das corregedorias de polícia, enfim, qual a participação das outras agências de estado nesse processo de violência, que muitos chamam de violência policial, mas que nós chamamos de violência de Estado. A polícia é muitas vezes quem aperta o gatilho, é quem dá o tapa na cara, mas até isso acontecer, uma série de coisas acontece para que aquele policial tenha uma ordem ou um aval para fazer o que fez. Essa ordem ou aval vem de cima. O que queremos problematizar com o DefeZap é quais canetas estão por trás dos fuzis que matam na favela? Quais palácios estão por trás dos quartéis, das cadeias, das delegacias de polícia? Quem está assinando embaixo das torturas, dos maus tratos e das prisões indevidas?

É fundamental problematizar de uma maneira sistemática, e ao mesmo tempo também atacar pontos específicos, como no caso das recomendações do Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Não por achar que mudanças pontuais vão alterar tudo, mas sim para que, através de mudanças pontuais, a gente consiga pegar os ganchos necessários para trazer problematizações maiores.

Então fica aqui o convite para todo mundo conhecer o DefeZap, a mobilização da Desmilitarização da Justiça e a "panela de pressão" das audiências de custódia.

Rafael Custódio

Advogado, bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2006), especialista em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra (2008) e mestrando em Direito Constitucional na PUC/SP. Atuou em escritórios de advocacia especializados em Direito Penal e é Coordenador do Programa Justiça da Conectas Direitos Humanos desde março de 2012.É associado ao Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD e ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, onde foi pesquisador de jurisprudência e é atualmente membro do Conselho Editorial do "Boletim do IBCCRIM". É também conselheiro no Conselho da Comunidade da Comarca de São Paulo.

Eu acho importante, pensar nesse evento, não só como uma troca de diagnósticos, de informações, de ações, como já foi colocado, mas também pensar em estratégias de atuação, de encaminhamento.

Uma discussão que eu acho que ainda não foi finalizada e quero compartilhar é o tema de uma das 29 recomendações, que é a criação de um órgão do governo federal, com atuação da sociedade civil, para estimular e monitorar a aplicação dessas recomendações. Acho que isto é um ponto central da discussão no Relatório Final. A gente tinha esperança que isso acontecesse no governo Dilma, logo após o fechamento do Relatório; que fosse criada essa comissão. Mas, aparentemente, não aconteceu. E, hoje, embora a figura seja desalentadora com o nosso Ministério da Justiça, a gente também não pode esquecer disso.

Podemos até discutir certos pontos, como a força jurídica das recomendações, porém, o Estado brasileiro pode simplesmente ignorar a criação desse órgão? Nós, da *Conectas,* estamos muito interessados nesta discussão.

Naquele momento do Relatório Final da Comissão, nós participamos, como sociedade civil. Nós enviamos sete propostas de recomendações e essas sete entraram no Relatório. E tenho certeza que outras entidades também fizeram outras sete recomendações. Só para pontuar, porque eu vou falar mais disso adiante, elas são:

- o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, que são esses órgãos da execução penal, junto com a sociedade civil, que monitoram o sistema carcerário;
- a reforma da polícia;
- a independência das perícias porque, em quase todos os estados do país, a perícia é um órgão ligado à Secretaria de Segurança Pública. Em São Paulo é assim, no Rio também, e em quase metade do país;
- as Ouvidoria externas;
- os mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura e a criação das audiências de custódia; e
- a eliminação das revistas vexatórias.

Eu acho que a gente tem um eixo central nesse tema do sistema prisional, justiça e o controle social das prisões: o Conselho da comunidade e os mecanismos estaduais de prevenção à tortura. Então, é um eixo que passa por essa temática: fortalecer o controle social, o controle externo; e o mecanismo é um grande exemplo disso. O outro seria a redução desse papel do Estado, da sua ideologia, da sua arquitetura, da ideologia militar no Estado Democrático de Direito. E o terceiro eixo: de acesso à justiça – você tem aqui recomendações da Defensoria Pública e das audiências de custódia.

Eu acho que uma questão que também é importante, é que temos que propor um novo marco. A Constituição Federal de 1988 é um marco histórico e agora está chegando nos seus 30 anos. Eu acho que é tempo suficiente para fazer uma reflexão do que foi prometido, escrito, do que foi colocado com muito expectativa pela sociedade civil brasileira, quais as decepções e, também, o quão longe estamos de cumprir o exposto na Constituição de 1988. Eu acho que nesses eixos que eu usei aqui a gente precisa, necessariamente, de um choque de consolidação, mudanças não só do Judiciário, mas nas Forças Armadas, no Ministério Público, no Sistema Prisional. Eles são muito distantes, muito distantes daquilo do que a Constituição Federal promete.

Devo abrir um parêntese aqui: hoje nós temos o Ministério Público Federal, propondo, no bojo dessa "luta contra corrupção", um pacote

de medidas no qual uma das dez medidas prevê a possibilidade de validação de provas ilícitas, ou seja, a prova da tortura. O pacote não fala disso, o pacote está desenhado para lidar com esses crimes contra sistema financeiros, contra o sistema tributário, etc. Mas, é um pacote que está sendo levado ao Congresso, e tem mais de duas mil assinaturas. Há muita adesão para que esse pacote seja aprovado. E, o Ministério Público, o maior órgão que protege os interesses e as tutelas na sociedade – que no processo constituinte foi elevado a grande representante da sociedade civil – é o órgão que, hoje, propõe que a prova ilícita seja aceita no processo penal, desde que colhida de boa fé.

Então, acho que isso também ilustra esse momento muito complicado, cujo problema não é só com os ocupantes dos cargos do Executivo Federal de hoje e de amanhã. Mas também se tem esse problema com o sistema de justiça. Eu acho que muito se fala desse perfil do preso, o perfil de quem hoje está na cadeia. Eu vou passar um pouco para a frente, mas eu acho que, tão importante quanto denunciar o racismo, esses filtros seletivos do sistema de justiça criminal, é também denunciar a omissão, quando não, a conivência dos atores públicos que deveriam cumprir o seu papel. Ou seja, qual é o papel da magistratura nisto? Qual é o papel do juiz de direito? E qual o papel dos promotores do Ministério Público?

A gente costuma dizer que, tem até sido muito pouco esperado de certos atores que lidam com o Judiciário comportamentos muito diferentes, pois estão envolvidos de maneira muito cruel, de certa maneira vital. Na nossa revista, vimos depois de entrevistas com mães, esposas, filhos que os agentes penitenciários têm se tornado até um aliado. E que ele também sofre de certa maneira com a humilhação de ter que pedir para jovens senhoras se despirem, inclusive, em alguns lugares, você tem previsto o toque genital; manda a pessoa agachar no espelho. Enfim, situações extremamente humilhantes. Muitos estão envolvidos nesse cenário de brutalidade e acabam naturalizando o comportamento. Mas é muito diferente do que pode ser exibido por esses atores da justiça: do promotor que não vai ao presídio ou vai ao presídio tomar café com diretor; ou até do juiz de direito, que tem o mesmo comportamento.

Eu acho que é importante, nesses 30 anos de Constituição, pensarmos

nessa definição de: a quem está servindo Judiciário, a quem serve o Ministério Público. E acho que está além da hora da gente levar essa discussão para a frente e de demandar desses atores que eles cumpram aquilo que está desenhado na Constituição Federal de 1988 e nas leis que organizam suas carreiras.

Eu não vou adentrar na questão da reforma da polícia, mas eu acho que devíamos pensar sobre qual foi o resultado da divisão das atividades policiais ou da vinculação da polícia militar ao exército – que é uma coisa constitucional também; uma luta que a gente não conseguiu avançar na Constituição. Mas, olhando de trás para frente, o que ela produziu? Qual a reflexão? Qual é o estudo que mostra que talvez o Brasil esteja no caminho certo, que a gente fez a melhor opção? Ou seja, não é só discussão do melhor projeto, não é só questão ideológica, vamos avaliar o que foi produzido, o que gerou os melhores resultados. É evidente que não deu certo, ou seja, não deu certo a aposta do constituinte nessa divisão do trabalho policial. Isso é nítido. O Brasil, hoje, é o segundo país que mais mata jovens do mundo. A gente só perde para a Nigéria. A gente encarcera o jovem ou a gente mata o jovem. E também nesses dois caminhos que existem, em geral, é o jovem negro.

Eu acho que a gente precisa deixar de lado esse preconceito que a esquerda tem de falar sobre segurança pública, esquecendo que também é um direito fundamental. Está lá no artigo quinto da Constituição Federal e a gente precisa romper essa barreira. Nós temos essa dificuldade, não é fácil falar de polícia, mas a gente não pode se recusar a entender que a segurança, como um direito, também deve ser pensada. E é um tema que eu acho que pode aglutinar muitos atores diferentes, que também são responsáveis por essa discussão.

No terceiro eixo de acesso à justiça, eu queria pontuar algumas coisas sobre as recomendações que tratam do aumento importância da Defensoria Pública e a questão das audiências de custódia. Eu soube hoje que o Pedro Strozenberg é o novo Ouvidor-Externo da Defensoria Pública e é muito bacana esse papel. A Luciana Zaffalon, ex-Ouvidora da Defensoria de São Paulo, uma vez falou na sua dissertação de mestrado sobre a questão das fendas da justiça, ou seja, de um buraco que se abre nestas instituições do sistema de justiça.

Diferente do Ministério Público, dos tribunais, que não tem ouvidoria externa, as Defensorias de alguns estados têm essas Ouvidoria Externa. É importante também pontuar, que em São Paulo, por exemplo, é perceptível, em 10 anos de Defensoria (foi uma das últimas criadas) um certo distanciamento da Defensoria Pública com a sociedade civil, das pautas dos movimentos sociais. As pautas corporativistas têm ganhado, cada vez mais força, mais relevância política. Hoje, a Defensoria Pública de São Paulo, apesar de jovem, já conseguiu equiparar o seu salário com o Ministério Público. Então quem entra, obviamente tem algumas exceções, é a pessoa concurseira, que presta concurso para todas as carreiras. E a que ele entrar, ele vai. Mas a Defensoria Pública, me parece ser diferente. Ela é uma extensão de Justiça, mas ela presta contas ao assistido. Então a gente sempre deve defender o fortalecimento e autonomia orçamentária das Defensorias Públicas, mas não pode jamais esquecer da sua finalidade, para que daqui a 30 anos a gente não esteja discutindo a reforma da Defensoria, especialmente em São Paulo.

Para encerrar, já falamos bastante sobre a importância das audiências de custódia e acho que vale a pena a gente reforçar essa chamada. Estamos terminando agora em São Paulo uma pesquisa de monitoramento das audiências de custódia, focado na prevenção e combate à tortura. Nós pesquisamos exatamente o que as instituições de justiça fazem, como elas absorvem e processam a informação do torturado na audiência de custódia. Nós tivemos 420 casos de tortura em cinco meses e o Ministério Público, por exemplo, pediu instauração de inquérito em um caso apenas. Em outros casos, o Ministério Público estava ameaçando o preso de acusação caluniosa, dizendo: "se eu provar que você está mentindo, eu vou te acusar". E a pessoa fica naquela situação. Tem Defensor Público também que não pede a liberdade e juízes que tentaram convencer a vítima de tortura que ela está enganada, que ela caiu e que não foi empurrada.

Enfim, são relatos extremamente chocantes, pois sabíamos que existia esse tipo de coisa, porém o nível nos impressionou. E, é preciso lembrar a natureza das audiências de custódia. É um procedimento muito importante, mas também como os atores que aplicam essa medida são atores desse sistema de justiça que estamos falando, há um

grande risco dela se tornarem legitimadoras da prisão e legitimadoras da tortura. Sem contar o nosso novo Ministro da Justiça, que tem proposto emendas para aumentar o prazo de apresentação do preso na audiência de custódia, de 24 horas para 72 horas. Ele também está propondo emendas que autorizam a videoconferência. E o cenário atual, pelo menos no Congresso, é muito favorável para aprovação desta medida.

Para finalizar, eu acho que importante sairmos dessa zona de conforto, essa vinculação, quase afetiva, que temos com a Defensoria pública. Também com o Ministério Público. É preciso que nós demandemos algumas reformas e melhorias desse Sistema de Justiça porque ele não vai ser capaz de, sozinho, prover essas mudanças que nós queremos. Não se trata de denuncismo, de rompimento, mas, esse tema da segurança pública não é um tema que apele facilmente os grupos mais progressistas. Também precisamos falar sobre o sistema judiciário, sobre democratização do sistema de justiça, sobre consolidação. O fato é que as mudanças que queremos, necessariamente passam, por essa discussão. Apesar que o Relatório da Comissão Nacional da Verdade acaba pincelando, alguma dessas coisas, mas, se quisermos atingir, pelo menos minimamente, os dispositivos da Constituição de 1988, a esses atores também precisam ser chamados para uma discussão e para uma reforma completa.

Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues

Graduada em Direito pela UERJ, é Mestre em Direito da Cidade (UERJ/2000) e Doutora em Direito Penal (USP/2006). É Professora associada de Direito Penal e Criminologia da Faculdade Nacional de Direito (da UFRJ) e Professora do Corpo Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito da UFRJ. É Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da mesma Instituição e pesquisadora associada ao Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ, onde coordenou a pesquisa "Justiça Autoritária? Uma Investigação sobre a Estrutura da Repressão no Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

Bem, pensar na perspectiva do papel da Comissão Nacional da Verdade, das permanências, das rupturas... A gente tem aqui alguns indicativos de temas e grande parte deles já foi abordada. O que acho importante falar, nesse momento, é sobre o papel do Judiciário. Eu acho que é um tema que pouco se discute, nessa seara da transição, e tem haver com todo esse debate que estamos fazendo sobre democracia. Eu tive a satisfação, junto com uma equipe grande de pesquisadores, de apoiar a Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro com esse tema.

A nossa pesquisa se chamou Justiça Autoritária. Nós nos debruçamos sobre o papel da Justiça Militar na ditadura, com foco na persecução aos presos políticos. Nós questionamos, como ponto de partida, o discurso de que a Justiça Militar, na ditadura, teria garantido direitos, permitido a atuação de advogados. Porque é um discurso que acabou ficando para história sem que alguém tivesse comprovado isso. Quando eu critico, as pessoas falam que sempre poderia ter sido pior. Como achamos que não foi tão ruim assim, passamos para a história essa versão de Justiça Militar na ditadura protegeu os direitos. Muitos advogados falam isso de que a Justiça Militar quebrou a incomunicabilidade dos presos, permitindo que o advogado falasse com cliente. O nosso ponto de partida foi questionar essa versão que rola solta, principalmente nos depoimentos orais divulgados. Não que a gente tenha esgotado o tema, até acho que é um desafio para a gente, cada vez mais, se aprofundar. Mas a nossa conclusão é de que não foi bem assim. Reconhecemos

que alguns magistrados, naquela época, caracterizaríamos hoje como garantistas, mas o fato é que, a rotina e o dia-a-dia da atuação do Poder Judiciário não foi nada garantista.

A gente parte daquele livro do Anthony Pereira, *Ditadura e Repressão*, que é um dos poucos livros que trabalham o assunto. Ele propõe trabalhar justiça, através do método quantitativo, ou seja, ele vai analisar o número de sentenças, de absolvições, quem são os acusados, para tentar fazer um mapeamento mais amplo. Nós optamos por uma metodologia invertida, porque também não nos interessava um universo muito grande a gente queria fazer uma análise jurídica aprofundada e qualitativa de tais decisões. E o que nós encontramos foi algo verdadeiramente surpreendente. Surpreendente porque, primeiro, a gente pensa que não foi à toa que a Justiça Militar teve sua competência ampliada. Foi um projeto da ditadura. Um projeto que envolvia o Poder Judiciário, um ator central, um ator importantíssimo nessa lógica da repressão política. A escolha da Justica Militar também não se deu à toa, especialmente, se formos falar do AI-2, que altera a competência e transfere os processos para a Justiça Militar.

Também não podemos esquecer o que aconteceu antes, nesse breve período entre o AI-1 e AI-2, que foram alguns casos importantes de persecução política a governadores e é uma época pouco estudada da ditadura militar. Foi no início da ditadura militar, quando a justiça foi utilizada para reprimir políticos que eram referenciados como políticos apoiadores de João Goulart. Qual foi o papel também dessas investigações e inquéritos que negavam direitos? Eu até costumo dizer e sugerir aos meus alunos que seria uma boa comparação, nos dias atuais, essa judicialização da política, numa suposta democracia, e, por outro lado, verificar qual foi esse momento, naquele início da ditadura.

O nosso tema foi verificar como os juízes atuavam. Encontramos diversas aberrações do ponto de vista jurídico, portanto, eles não eram garantistas. Mas o que verifcamos, é que, por vezes, alguns magistrados perdiam promoções ou eram investigados pelo sistema por conta das suas decisões. Essa é uma pesquisa que o IBMEC também acrescentou ao nosso projeto: como a investigação sobre os juízes era articulada em relação aos juízes que não estavam atuando conforme os interesses da

repressão. E, por aí vai... Inclusive, chega ao Supremo Tribunal Federal e analisa o que foi o afastamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Vitor Nunes Leal; e o que significou naquele momento ampliar o número de Ministros, não só aposentar, mas ampliar, para que a ditadura tivesse uma influência forte ali.

Ao mesmo tempo, muitas das decisões do Supremo de legitimação da tortura são analisadas no Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Essa mesma questão que foi colocada que acontece hoje, na audiência de custódia, era frequente e recorrente, não só nas discussões de primeira instância, como nos processos que analisamos aqui nas auditorias do Rio de Janeiro, como também nos que chegavam ao Supremo Tribunal Federal. E aqui a triste memória de Cordeiro Guerra... Acho que temos que lembrar os heróis, mas também lembrar os que foram subservientes a esse modelo da repressão.

A nossa conclusão foi de que a Justiça Militar foi instrumentalizada com esse papel de persecução política e de servir aos interesses do regime. A nossa explicação foi que por esse sistema de hierarquia e disciplina – não somente o juiz togado, mas os outros juízes indicados pelas armas – se pensou que seria o palco ideal para essa atuação de legalizar a estrutura da repressão e também foi papel dos juízes dizer que aquele subversivo estava violando leis. E, ao mesmo tempo, quando vinham acusações de tortura, eles diziam que "era um atentado ao governo". As acusações de tortura eram colocadas como uma campanha contra o governo. Quando alguém finalmente conseguia ter forças para denunciar a tortura, a reação dos juízes era a de dizer que aquilo era uma tentativa de atingir a dignidade do governo e das Forças Armadas.

E a prova ilícita era tratada da mesma forma que, hoje, o Ministério Público Federal também quer tratar: banalizar a vedação da prova ilícita. Estou falando isso muito rápido, porque eu acho que é importante a gente pensar nesse papel de transição e da sua importância. O que mudou? O que nós temos hoje? E qual o papel e a responsabilidade da justiça, especialmente, do Ministério Público? Quase não se estudou o infeliz papel do Ministério Público Militar na ditadura. Eles faziam estatísticas de quantos estavam sendo presos pela Lei de Segurança

Nacional e o que precisava mudar na lei para se prender mais. Eles supostamente estavam aperfeiçoando a legislação conforme o tempo passava para poder garantir o seu papel. Isso era o MPM que fazia ainda ligado ao Executivo.

Podemos até tentar dizer que: "ah, não. Isso mudou. Agora o Ministério Público é um órgão totalmente independente, isento". Vamos analisar isso então: nossa não transição, nossa transição incompleta se formos pensar nessas instituições, qual é o panorama? O panorama é uma reprodução atualizada, uma maquiagem, de práticas que foram anteriormente adotadas. E que, não digo que começaram com a ditadura militar, mas que se aperfeiçoaram. Elas foram organicamente estruturadas com mudanças legislativas com definição de papéis.

Portanto, o que nós temos hoje de prisão preventiva, é exatamente a prática que se tinha na ditadura militar e que muitas vezes as pessoas já tinham cumprido a pena. Eles eram tão incompetentes que, na hora de mudar a legislação de segurança nacional, previam novos tipos e a pena se tornava menor. Então a pessoa ficava presa dois anos, mas a pena era só de seis meses. E quando julgavam, falavam: "bom, a gente prendeu, mas temos que absolver, porque a pena já está até cumprida". E essa é uma prática recorrente da ditadura: manter preso, por manter preso, por uma necessidade de repressão imediata. Essa é exatamente a realidade que nós vivemos hoje. Então, vamos fazer uma análise crítica do que é justiça hoje, da nossa Constituição e de todas as convenções internacionais de direitos humanos e vamos analisar o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público hoje, a quem eles servem e como é que a gente pode lidar com isso.

Eu tenho uma visão, e é o meu grande problema com o Judiciário, de que o poder judiciário e o Supremo não assumem o seu papel de grandes encarceradores. Não é a lei que encarcera. A nossa lei é ligada a uma perspectiva jurídica garantista. A lei nem é ruim, porque temos a Constituição, temos a presunção de inocência. Então, como se justifica manter tanta gente presa provisoriamente no país? "Segurança pública"; "ameaça à segurança pública". É a mesma lógica utilizada contra os opositores do regime e, até hoje, existe essa lógica da segurança urbana.

O Supremo reconhece o absurdo do sistema penitenciário, mas sequer faz uma autocrítica das decisões que ele próprio mantém a prisão e não manda soltar. Então, o que nós estamos vendo hoje é o Supremo Federal acovardado e não tem vergonha, nem medo de dizer isso. Nós já vimos em outros casos, mas nesses casos de prisão, nesses casos de debate de direito penal, existe um ímpeto punitivo irracional e, ao mesmo tempo, eles não fazem essa autocrítica. Qual o risco disso? Bem, o risco disso são as prisões privadas que, agora que o golpe se concretizou, vão vir de vento em popa, pois é essa a lógica do PMDB – de parceria público privada em todas as áreas. Então, porque não da prisão?

Não podemos dizer que o sistema carcerário prende muito, sem buscar as causas e reconhecer que o sistema judiciário deve cumprir o que está escrito na Constituição.

Eu gostaria de dizer que nós temos um judiciário que viola frontalmente a Constituição; que nem precisa modificar a lei, só a interpretação já nega direitos e os próprios princípios constitucionais. Olha o que está acontecendo agora com a discussão sobre a segunda instância. O princípio da presunção da inocência é muito claro, mas a interpretação que o Supremo deu é que ela acaba na segunda instância. Então, na minha opinião, temos um Supremo Tribunal além de acovardado, tecnicamente equivocado.

Outra questão que gostaria de colocar é sobre a formação jurídica: essa formação jurídica que ainda segue a mesma lógica do ensino na ditadura militar. Não fizemos essa transição democrática nem nos cursos de direito e falo isso sendo professora de uma faculdade de direito – da UFRJ que foi resistência do golpe militar. As dificuldades que nós temos de discutir esse tópico lá...

Sem contar que o processo de escolha de juízes não leva em conta grandes temas de direitos humanos, grandes temas constitucionais. Se alguém tiver alguma dúvida sobre o que pensam os juízes brasileiros, vejam a pesquisa da AMB sobre o perfil dos juízes: contra a descriminalização do aborto, a favor do aumento de pena, contra a descriminalização das drogas. Ou seja, é uma lógica conservadora, punitiva e reacionária e que reproduz o que de pior tínhamos na ditadura.

Não vou dizer que na ditadura o judiciário era um poder revolucionário. Deveria ser, mas não era. Mas o fato é que, isso se intensificou na ditadura e reproduzimos isso até hoje.

Então, quando vejo hoje esse papel do Ministério Público, essas propostas de mudança, essas dez medidas contra a corrupção… O Ministério Público é o responsável pelo controle externo da polícia, mas ele não exerce esse papel, e sim o de chancelar e inibir investigações. Então, é o nosso dever como sociedade civil, como academia, fazermos um ativismo para que o Ministério Público cumpra o seu dever constitucional. O poder que o Ministério Público ganhou com a Constituição de 1988 foi absurdo e, como digo para os meus alunos, eu acho que eles usaram esse poder para o mal, porque ele foi pensado na Constituição com um papel democrático; como um papel de controle externo da polícia; como um papel de controle do Poder Público em geral. E o que eles têm hoje são alto salários e chancelam todas essas irregularidades que falamos aqui.

Nas audiências de custódia isso fica muito claro para mim. Vai ver o crime que prende mais: política de drogas, especialmente as mulheres- quase 70% das mulheres estão presas por tráfico de drogas. Nas audiências de custódia, os juízes chegam e falam: "tráfico de drogas não solto, não". Então é uma coisa que precisa ser feita: necessitamos esse olhar para o crime também, porque se não olharmos para a política de drogas, a gente não vai conseguir lidar com isso. Também não podemos deixar de mencionar o papel dos atores políticos como o Ministério Público na manutenção da tortura, na responsabilidade por esse encarceramento.

Sobre a justiça militar, essa recente reativação da atuação da justiça militar contra os civis, fruto desses megaeventos, dessa política de militarização da vida, só mostra como realmente não fizemos a transição, não conseguimos mudar. Aqui no Brasil, a gente muda a lei, mas não muda a prática e esse é o grande desafio da Comissão Nacional da Verdade.

O que nós necessitamos é cobrar e responsabilizar esses órgãos que têm a atribuição legal de atuar contra a realidade, mas que se omitem: é responsabilidade por omissão. Politicamente, nós temos que dizer isso e

nós temos que cobrar judicialmente.

Eu acho que nós temos que romper com essa ideia do brasileiro cordial. O Brasil é um povo violento e a nossa polícia e política são bastante violentas e, hoje, isso não mudou. Então, nós temos que pensar em travar debates que confrontam essas posições. Eu acho que estamos nesse momento de golpe, por isso esses enfrentamentos são necessários, marcando nosso campo e cobrando a responsabilidade.

Base Aérea do Galeão - Diligência. Rio de Janeiro-RJ. 30/05/2014.

Observado pelo Coordenador Pericial da CNV, Pedro Cunha, o ex-soldado João Dantas olha para o interior da cela 9, no centro de custódia da base, onde ficou preso nos anos de 1970. Hoje esta antiga cela não funciona mais como local de detenção.

Foto: Marcelo Oliveira/ASCOM-CNV
Fonte: Acervo CNV/Arquivo Nacional

Reformas institucionais na Segurança Pública e nas Forças Armadas

[5] Reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação contínua nas Forças Armadas e na área de segurança pública, de modo a valorizar o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos

É necessário que a formação dos integrantes das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública seja precedida por processos de recrutamento que levem em conta o conhecimento dos candidatos sobre os princípios conformadores do Estado democrático de direito e sobre os preceitos teóricos e práticos relacionados à promoção dos direitos humanos. Também nos processos de avaliação contínua a que os efetivos dessas forças e órgãos são submetidos, esse conhecimento deve ser considerado, de modo a assegurar a compatibilidade de sua atuação com aqueles princípios e preceitos fundamentais.

2. Reformas institucionais na Segurança Pública e nas Forças Armadas

[6] Modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para promoção da democracia e dos direitos humanos

O conteúdo curricular dos cursos ministrados nas academias militares e de polícia deve ser alterado, considerando parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), a fim de enfatizar o necessário respeito dos integrantes das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública aos princípios e preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos. Tal recomendação é necessária para que, nos processos de formação e capacitação dos respectivos efetivos, haja o pleno alinhamento das Forças Armadas e das polícias ao Estado democrático de direito, com a supressão das referências à doutrina de segurança nacional.

[10] Desvinculação dos institutos médicos legais, bem como dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança pública e das polícias civis

Recomenda-se a criação, nos estados da Federação, de centros avançados de antropologia forense e a realização de perícias que sejam independentes das secretarias de segurança pública e com plena autonomia ante a estrutura policial, para conferir maior qualidade na produção de provas técnicas, inclusive no diagnóstico de tortura.

[18] Revogação da Lei de Segurança Nacional

A atual Lei de Segurança Nacional – Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – foi adotada ainda na ditadura militar e reflete as concepções doutrinárias que prevaleceram no período de 1964 a 1985. A Constituição de 1988 inaugurou uma nova era na história brasileira, configurando a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, fundado, entre outros princípios, na promoção dos direitos humanos. De forma consistente com essa transformação, impõe-se a revogação da Lei de Segurança Nacional em vigor e sua substituição por legislação de proteção ao Estado democrático de direito.

[20] Desmilitarização das polícias militares estaduais

A atribuição de caráter militar às polícias militares estaduais, bem como sua vinculação às Forças Armadas, emanou de legislação da ditadura militar, que restou inalterada na estruturação da atividade de segurança pública fixada na Constituição brasileira de 1988. Essa anomalia vem perdurando, fazendo com que não só não haja a unificação das forças de segurança estaduais, mas que parte delas ainda funcione a partir desses atributos militares, incompatíveis com o exercício da segurança pública no Estado democrático de direito, cujo foco deve ser o atendimento ao cidadão. Torna-se necessário, portanto, promover as mudanças constitucionais e legais que assegurem a desvinculação das polícias militares estaduais das Forças Armadas e que acarretem a plena desmilitarização desses corpos policiais, com a perspectiva de sua unificação em cada estado.

[23] Supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades

Recomenda-se alterar a legislação que contenha referências discriminatórias das homossexualidades, sendo exemplo o artigo 235 do Código Penal Militar, de 1969, do qual se deve excluir a referência à homossexualidade no dispositivo que estabelece ser crime "praticar, ou permitir o militar que com ele se pratique ato libidinoso, homossexual ou não, em lugar sujeito a administração militar". A menção revela a discriminação a que os homossexuais estão sujeitos no âmbito das Forças Armadas.

[24] Alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão

Recomenda-se alterar a legislação processual penal para que as lesões e mortes decorrentes de operações policiais ou de confronto com a polícia sejam registradas como "lesão corporal decorrente de intervenção policial" e "morte decorrente de intervenção policial", substituindo os termos "autos de resistência" e "resistência seguida de morte", respectivamente.

Luiz Eduardo Soares

Antropólogo, cientista político, escritor e pós-doutor em filosofia política. É professor da UERJ e ex-professor da Unicamp e do IUPERJ. Foi visiting scholar nas universidades Harvard, Columbia, Virginia e Pittsburgh, e pesquisador do Vera Institute of Justice, de New York. Seu livro mais recente é "Rio de Janeiro; histórias de vida e morte", publicado em 2015 pela Companhia das Letras. Foi Secretário Nacional de Segurança Pública; coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro; e secretário municipal em Porto Alegre e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense.

Em primeiro lugar, temos que falar da Comissão da Verdade, que é a nossa referência. Minha pergunta é: qual é o impacto da natureza da transição política, no Brasil, sobre a violência, a brutalidade policial e a própria natureza e funcionamento das nossas instituições de justiça criminal e policial?

A correlação é muito perceptível. Na minha opinião, ela se dá imediatamente. Não existe nenhum questionamento. O fato de a transição brasileira ter sido negociada. O fato de não termos vivido uma justiça de transição; de não termos enfrentado um momento da verdade – aquele momento onde a nação olha nos olhos da própria barbárie, dá nome aos criminosos e chama de crime os atos cometidos durante período pelo Estado, entendendo os assassinatos e as torturas cometidas contra aqueles que resistiram à ditadura como política de Estado. Aquele momento no qual a verdade aparece com bastante clareza, demarcando os espaços escuros, dando significado à própria democracia. Por não ter havido nada disso, inclusive na sua dimensão simbólica – o que é imprescindível para que uma nova etapa tenha início... A não existência da justiça de transição leva a esse cenário cinzento de imprecisões, indefinições, que é um solo fértil para as violências praticadas pelo próprio Estado, por meio dos seus braços policiais, entre outros.

Eu me lembro de um general que havia passado para a reserva, há muito pouco tempo, dando uma entrevista para Miriam Leitão na Globo News. Isso tem dois anos no máximo. Indagado sobre a tortura no período da ditadura, ele a nega como prática sistemática e afirma que,

eventualmente, algum episódio possa ter ocorrido sem o conhecimento do comando, muito menos, com a sua anuência. Diante disso, quando a entrevistadora perguntou sobre a Presidente da República – a presidente Dilma tinha sido torturada, tinha conhecido esse lado da nossa história – ele diz, diante de milhões de espectadores: "Isso ela diz". Como isso é possível?! Nós não temos como sustentar qualquer acusação crítica à ditadura militar. Esse fato não se dilui diante desse nível de hipocrisia, de cinismo, que é uma afronta a história do Brasil. Mas ela permanece intocável. Não há maiores reações até à declaração de um general.

É claro que, diante disso, o debate sobre torturas, execuções sumárias das nossas forças policiais ganham uma característica muito peculiar pois, o soldado pode muito bem dizer isso: "isso ele diz". E com mais possibilidade de ter aquiescência pois, quando um soldado fala, pode ser mais verossímil o seu discurso – porque as desigualdades existentes no Brasil autorizam esse tipo de compreensão. Então, parece que estamos lidando com o legado da ditadura militar, mas eu vou mais além: o legado se dá nas práticas, no modo de atuar, mas, principalmente, na estrutura organizacional. Eu gosto de dar ênfase nesse aspecto, o que geralmente fica em segundo plano, porque ficamos preocupados com as ações e abordagens. E nos esquecemos que a cultura corporativa encontra raíz no modo de funcionamento organizacional. E que são indissociáveis essas ações. E nossa luta, às vezes, visa, unilateralmente, o comportamento. Esquece que, se essa máquina de mortos, de tortura, de brutalidade se perpetua, os seus agentes acabam novamente capturados por essa lógica – ainda que haja respostas eventuais no sentido de alterar a consciência, a postura daqueles que, eventualmente, ocupam posições chaves nessas máquinas. Mas as máquinas e o seu funcionamento devem ser compreendidos, tanto quanto os comportamentos.

Eu diria que, mais do que o legado da ditadura, é legado da nossa história. Não foi a ditadura que inventou a cultura de execução extrajudicial, de violência contra as mulheres. A ditadura tem essas práticas como política de Estado. Mas essas práticas já existiam, mesmo na chamada democracia de 1945, ou antes, em 1937, com o Getúlio Vargas, no Estado Novo, com as barbaridades das torturas perpetradas. Uma diferença muito significativa é que na ditadura de Vargas, o exército

não tinha sido contemplado, convocado para assumir, executando essa política de morte e brutalidade. Já em 1964, sim, os militares exercem posições diretamente comprometidas com a prática. E isso muda a própria natureza do nosso governo.

Mas o fato é que a Ditadura de 1964 não inventou a brutalidade policial. A acirrou, a agravou, a reestruturou e criou uma arquitetura institucional. Essa arquitetura produzida, na metade para o fim da ditadura, foi acolhida, acomodada acriticamente pela Constituição de 1988 por causa da natureza particular da nossa transição; por causa do momento político vivido durante a nossa transição. A correlação de forças não facilitava a assunção de posições mais radicais, que teriam sido necessárias, para que as instituições policiais fossem já redefinidas e que seu arranjo e seu sistema fossem também redefinidos, na própria Constituição de 1988.

E nisso a responsabilidade também é da esquerda, e eu assinalo, lembrando das exceções: Paulo Sérgio Pinheiro, Fernando Gabeira, tantos outros; que na época se envolviam, que chamavam atenção para a problemática da instituição policial, da transformação da arquitetura que ali nós herdamos. Porém, a maior parte das esquerdas não considerava esse assunto prioritário, então, nós herdamos essa problemática. E herdamos uma consciência das esquerdas tradicionalmente negligente. Fundada, nesse período, por causa de uma correlação de forças muito específica, que traz até hoje resultados. O resultado é que nós temos sido capazes de avanços e conquistas muito fortes, porém tem sido poucos, porque falta a participação da sociedade civil organizada, da esquerda, que tem esse compromisso com mudança. Vários sindicatos têm propostas pela reforma das instituições policiais: igreja, partido político... Os partidos políticos mais avançados, mais progressistas, tocam nesse ponto. Não é porque o PSOL é o meu partido, mas ele tem lutado com muita bravura nesse sentido, com consistência e consciência. Não é à toa que a Luciana Boiteux é a candidata a vice da chapa para a Prefeitura. O Marcelo Freixo, é velho militante nesta área. É onde contamos com mais consistência nessa área, mas mesmo o PSOL não oferece alternativa de organização.

É claro que isso é muito polêmico, mas é preciso que haja, para

nós, uma referência do que é a proposta alternativa. Seria necessário um Congresso, com participação ampla, para que chegássemos a um consenso, para chegarmos a esse ponto alternativo. O fato é que nós nunca fizemos isso e porque nunca fizemos isso? Porque pensamos que isso é coisa da direita. Polícia para quem precisa. Polícia é repressão e está do lado oposto da liberdade dos direitos.

Esse equívoco terrível nos levou à inércia e deixou para direita o comando dessa área. Essa área pode não salvar, mas pode destruir. Tem um efeito sistemático devastador, como o genocídio de jovens negros e pobres na periferia. Nós temos alguns bravos companheiros que estão sempre nessa luta. Eu falei isso, pela primeira vez, no início dos anos 1990, e foi uma espécie de blasfêmia falar em genocídio. Mas nós sempre entendemos que a brutalidade permanecia concreta e inviabilizava a democracia, pois, que Estado de direito em vigência é esse onde a brutalidade policial é a regra?

O problema, e Orlando Zaconne fala isso com muita razão, é que sem autorização da sociedade, sem a autorização política, essas coisas não aconteceriam. E nem mudanças aconteceram porque a nossa luta passa pela disputa das consciências, da opinião pública, da disputa política, da disputa democrática. É claro quem puxa gatilho está sob o comando de alguém. Por isso que a brutalidade policial não são só episódios eventuais e não podem ser tratados como um desvio de conduta, pois elas são condutas institucionalizadas que se reproduzem. No Rio de Janeiro, inclusive, de 2013 a 2015, foram 11.343 mortos pelas ações policiais. Quantas foram execuções extrajudiciais? Não sabemos, porque o Ministério Público é cúmplice dessa brutalidade. A justiça é cúmplice dessa brutalidade.

O que a Comissão Nacional da Verdade sugeriu, além do fim da militarização da polícia, foi o fim daquilo que a gente chama de autos de resistência. Duas boas propostas, mas que requerem complementação. Isso é insuficiente.

Sobre os autos resistência, o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia decidiu mudar essa categoria, e trocou, como alguém disse na época, seis por meia dúzia. Nós não temos mais "autos de resistência",

mas nós temos "mortes em decorrência de oposição a intervenção de policiais". Qual a diferença? Estamos exatamente no mesmo terreno. É uma brincadeira, é um desrespeito.

Por não tomarmos este tema para nós, ele acaba se naturalizando. Eu apresento para vocês, muito sumariamente, minha compreensão sobre esse massacre, que se materializa nos encarceramentos, nessa voracidade de encarceramento. Como isso acontece? Por que razões? E quais possíveis desdobramentos? Lembrando, que estamos numa área que é multidimensional. Estamos numa sociedade desigual que é marcada pelo racismo estrutural. É bom partir disso, se não a gente se perde. Na segurança pública, as instituições tendem a reproduzir desigualdade, o racismo. Isso já foi falado, mas o que eu discordo que seja proposital. Eu não acho que seja proposital, no sentido de que alguém, uma super entidade seja capaz de ter exatamente esse objetivo e de gerar resultados previsíveis, porque esse mundo é muito mais complexo.

Agora sobre a questão das drogas, a questão da legalização das drogas, a luta pela legalização das drogas, eu lhes apresento o seguinte: Nós, com 56 mil homicídios dolosos no Brasil, que afeta, sobretudo, o jovem, particularmente o negro, de 15 a 24 anos... Com 56 mil homicídios dolosos, só oito estão sendo investigados. Ou seja, 92% permanecem impunes. Daí se tira que o Brasil é o país da impunidade. Porém, nada mais equivocado pois, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo e, sobretudo, a que mais cresce desde 2002. Então, nós vamos rapidamente vencer os nossos concorrentes nessa disputa mórbida. Daqui a pouco nós vamos estar ali com os Estados Unidos e a China. Porque, então, nós temos essa contradição? Porque nós temos uma impunidade com crimes contra a vida, mas, encarceramos outros? Porque não há uma preocupação muito grande com os homicídios, porque afeta geralmente negros e pobres – que vivem essa segunda impunidade, por causa do racismo estrutural. Esse tema só aparece na mídia, quando, ocasionalmente, uma bala perdida cruza nossa cidade dividida atingindo alguém que é mais visível e merece maior atenção da mídia. Então, quem está sendo preso e porque?

Bem, nós temos um modelo policial que proíbe a polícia militar, que está na rua 24 horas – a mais onerosa das polícias – de investigar. A

polícia que está 24 horas na rua, no Brasil todo, não pode investigar. Mas ela é instalada a produzir. O que é produzir para a Polícia Militar? Produziu o quê? Aquilo que a sociedade espera, o que os Comandantes determinam, aquilo que corresponde às orientações supremas dos chefes de governo, dos políticos que comandam o estado naquela instância. O que é produzir? Prender! Prender eventualmente, apreender drogas e armas que podem ser vendidas e revertidas, negociadas, compartilhadas, etc. Mas a produção está intimamente ligada com prisões. Existem até cotas que devem ser cumpridas.

Se essa polícia tem que ficar o tempo todo nas ruas e tem que produzir, mas não pode investigar, o que ela pode fazer? Ela tem que prender em flagrante. Quais são os crimes passíveis de prisão em flagrante? Vão ser aqueles que vão estar sujeitos às prisões seletivas. Então, veja a estrutura organizacional que orienta práticas, políticas, focos, alvos... esses são os crimes passíveis de identificação pelos sentidos, mais perceptíveis, eles podem ser tangidos perceptivamente. Qual é a lei que oferece à Polícia Militar as condições mais propícias, mais fáceis para sua operação: a Lei Antidrogas.

E vejam, de novo citando em um trabalho importante do Orlando Zaconne, sua tese de mestrado ou doutorado sobre as distribuições desiguais das prisões, das intervenções policiais. Quantas são as prisões na Barra da Tijuca? Um número mínimo comparado aos que podem ser apontados nas outras áreas da cidade. A Polícia Militar, sem poder investigar, pode entrar em um condomínio da Barra para prender flagrante? Não. Só com um mandado judicial. E o mandado judicial depende de investigação. Então ela vai transitar pelas áreas vulneráveis, que não têm portaria, não têm porteiro, não tem limites artificiais, nem sociais, cidadãos de direito...

Então se prende, se captura, usando esses limites da lei antidrogas, por isso é importante o trabalho da Luciana Boiteux: quem são os presos com maior frequência no Rio de Janeiro? São aqueles que são presos, sem praticar violência, sem uso de armas e sem vínculos orgânicos com o crime organizado, sem a prática de violência. São os aviõezinhos, são os que praticam o varejo, o negócio desse comércio, que são substâncias ilícitas. Eles é que têm sido os maiores alvos, e vejam como isso é

impressionante.

Um delegado, um secretário de segurança progressista, revolucionário, que queira mudar esse ponto, raramente consegue, porque a máquina funciona de acordo com essa lógica. A polícia é instigada a produzir, mas não pode investigar, e prende flagrante onde ela atua. Então, há um casamento entre essas duas monstruosidades: a lei antidrogas e a organização institucional da nossa polícia, do nosso bombeiro, do nosso aparato de segurança.

Então, para além de mexermos no comportamento, na cabeça, nós temos que também mexer na política criminal e na estrutura organizacional da segurança pública. Eu gostaria muito que esse encontro estimulasse todos nós a pensar mais sobre a polícia e outras alternativas mais razoáveis para o convívio democrático.

Orlando Zaconne

Delegado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Ciências Penais pela Universidade Cândido Mendes (2004), Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2013), Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito e Processo Penal da Cândido Mendes e Professor de Criminologia da Academia de Polícia Civil Sílvio Terra. Autor dos livros Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas (editora Revan, 2007) e Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro (editora Revan, 2015).

Eu vou fazer uma fala provocativa no sentido de tentar compreender como nós fomos cooptados a participar de tudo aquilo que nós criticamos hoje. Acho nós retomamos um debate que aconteceu no processo de redemocratização. Quando nós tivemos dois governos populares – o Brizolla no Rio e o Franco Montoro em São Paulo – houve o debate acerca: da violência estrutural; da existência, da organização e das funções dessas polícias; da função da segurança pública.

É inegável que existe essa continuidade do modelo do Estado de exceção da ditadura civil militar para o processo de redemocratização. Isso eu pude observar nos estudos que eu fiz no doutorado sobre a questão dos autos de resistência. Eu fui olhar os autos de resistência a partir de um dado que tem haver com esse debate da Comissão da Verdade. Inclusive, fui convidado pela OAB para falar sobre propostas. Esse dado dizia respeito a um olhar que eu tinha, inicialmente, e era assustador.

Sou delegado de polícia, concursado em 1999. Um momento em que supostamente a democracia poderia já estar se consolidando. Venho de uma formação jurídica, porque ao delegado é exigido o diploma jurídico para fazer o concurso – e a partir dessa formação você acredita que o direito pode fazer a contenção de determinadas violências sociais. O discurso jurídico traz esse poder de contenção. Quando eu chego na polícia, me deparo com a realidade em que ela estava matando muito mais do que ela matou na ditadura. E, observar isso, não é fazer um elogio à ditadura, é observar que há algo estranho no ar.

Então, a minha ideia do doutorado era essa, mas depois eu me deparei com um dado, oriundo de uma pesquisa da Anistia Internacional, muito mais aterrorizante, e que fundamentou o meu trabalho: precisa-se da pena de morte para matar? A Anistia internacional, em 2011, pesquisou 20 países que ainda mantinham a pena de morte no mundo e contabilizou que foram executadas, pela pena capital, 676 pessoas. Nesse mesmo período, em 2011, somente nos Estados do Rio de Janeiro e em São Paulo, foram mortos por ações policiais mais de 980 pessoas. E era um momento em que os autos de resistência estavam em um número decrescente. Se voltarmos a 2007, observaremos que, só as polícias do Estado do Rio de Janeiro, mataram 1.330 pessoas – mais do que a Guerra das Malvinas, na qual não morreram mais de 1.000 pessoas.

Isso é um grande paradoxo, pois a Constituição do país proíbe a pena de morte, salvo em casos de guerra declarada. A última guerra declarada pelo Brasil foi a Guerra do Paraguai, então, juridicamente, a pena de morte é proibida. Como nós conseguimos produzir em apenas dois estados brasileiros uma letalidade maior do que em todos os Estados em que a pena de morte é permitida?

Entra na questão acerca de como o dispositivo da construção do inimigo interno mantém uma ideologia de segurança nacional. É uma doutrina que consegue permanecer porque ela não serve só para a ditadura, ela surge justamente para uma democracia de vias estreitas.

Vamos tentar entender como isso funciona? Eu falei, anteriormente, que nós tivemos duas experiências de governos populares no Rio e em São Paulo, no curso do processo de redemocratização, antes de 1988. O primeiro governo do Brizolla foi eleito em 1982 e assumiu em 1983. Esses governos tentaram estabelecer um diálogo profundo de transformação da atuação de um modelo de segurança pública no Brasil. E foram profundamente criticados pelos intelectuais e pessoas que fizeram as críticas através dos resultados. E os números são horríveis: aumentou o número de roubos, aumentou a violência, etc. Nunca foi feito um debate sobre a questão estrutural.

Eu vou ler a crítica que foi feita, em 1994, e que está no meu livro *Indignos de Vida*, no capítulo que trata da Genealogia da Pacificação: uma

fala do Zuenir Ventura no programa Roda Viva. Essa fala representa um pensamento que foi construído por aqui. Maurício Stycer, um jornalista da Folha de São Paulo, pergunta ao Zuenir – que, na época, lançava o livro Cidade Partida, em 1994: "*Você já mencionou, logo na sua primeira resposta que, no seu livro, você, mais de uma vez, traz a ideia de que o Rio viveu nos últimos 100 anos o que você chama de políticas de exclusão. Políticas que levaram a cidade a ficar partida da forma como ela está hoje. Eu queria lhe propor a seguinte reflexão: o primeiro governo Brizolla, que foi talvez um dos governos que talvez mais buscou, ou que talvez tenha buscado, tentado buscar aproximar essas duas partes do Rio, ao mesmo tempo, é abordado como o governo que deu origem, de forma irremediável, a essa crise que o Rio vive hoje. Você vê isso? Você tem alguma reflexão sobre essa questão? Essa ideia de que, no governo Brizolla, a polícia parou de subir no morro? E, se isso tem alguma coisa haver com o estado em que o Rio está hoje?*"

Essa ideia de que a polícia não subia o morro no governo Brizolla foi construída no campo do estudo indicado, pois a polícia nunca deixou de subir o morro. Mas algumas decisões políticas foram adotadas, por exemplo, a de proibir o vôo de aeronave sobre as favelas. Sabe porque o governo Brizolla proibiu o sobrevoo de aeronaves e helicópteros sobre as favelas? Porque o vôo das aeronaves destelhava os barracos. Vários eram destruídos e, inclusive, muitos eram feitos com amianto.

A resposta do Zuenir Ventura foi a seguinte: "*Eu acho que, realmente, uma das tragédias do Rio, hoje, é exatamente isso. Quer dizer, a política dos direitos humanos que foi uma conquista da redemocratização, ela acabou sendo desmoralizada. Quer dizer, havia uma intenção da política, uma teoria política muito respeitada no governo Brizolla, mas com uma prática desastrosa. Isso fez com que a sociedade hoje no Rio de Janeiro identifique a política dos direitos humanos como proteção a bandidos. Quer dizer, a sensação de que a sociedade tem de que a política dos direitos humanos foi feita para proteger bandidos*".

Esse pensamento foi vitorioso. É só a gente ligar a televisão e assistir os programas policiais.

"*Eu acho que tinha que ter tido, correspondente a essa política, a essa intenção, a essa vontade de respeitar os direitos humanos – porque isso é*

altamente positivo – uma prática que não excluísse a energia, que não excluísse a ordem, que não excluísse... Um dos problemas é essa promiscuidade, essa troca de sinais, não só simbólicas, como troca de sinais literais. Quer dizer, está tudo ao contrário no Rio de Janeiro hoje. Aquela coisa de que o sinal vermelho é para você avançar, a calçada, que é lugar de pedestre, não é lugar para você botar carro. Então não houve correspondência. A democracia não deve ser um hímen complacente. É preciso ordem, é preciso disciplina, é preciso obediência civil e isso, de certa maneira, desapareceu. Daí essa confusão de que os direitos civis foram feitos para proteger bandidos. Essa realmente eu acho que é uma das grandes tragédias e um dos fracassos da prática política do governo Brizolla".

Reparem: quando se diz que a democracia não deve ser um hímen complacente – o que é um hímen complacente? É um hímen que não sangra. A democracia tem que sangrar. É isso que o Zuenir Ventura está a dizer nessa entrevista que está documentada. E ele confirma isso: "*Eu acho que se a democracia não fizer isso: não usar a energia, não usar a ordem, quer dizer, você não ordena essa emergência, você não ordena uma cidade sem, inclusive, repressão. Aí, nós, a esquerda toda teve uma responsabilidade muito grande nisso. Palavras como: ordem, disciplina, responsabilidade civil; de repente, foram proibidas do vocabulário da esquerda. E o perigo é o seguinte: é de repente você ter um maluco de direita autoritário tentando fazer aquilo. Você acaba identificando isso como a democracia dos direitos humanos, a democracia que permite isso*".

Ou seja, essa fala do Zuenir Ventura foi contemplada na mesa anterior, de uma certa forma, quando se disse que a crítica que a esquerda fez sobre o modo como a polícia opera há duzentos anos abriu porta para a direita tomar conta. Nós temos que entender qual foi o dispositivo que contemplou a permanência de toda a ideologia, a Doutrina de Segurança Nacional – esse modelo de segurança, militarizado e autoritário – e a passagem que ele fez da ditadura para cá.

Nos autos de resistência, eu tive alguns indícios. O primeiro indício é que nós nos enganamos quando pensamos que o auto de resistência foi um dispositivo criado na ditadura para combater um inimigo político. Não era. O auto de resistência não foi construído para justificar a morte de pessoas que estavam lutando, os chamados "subversivos".

Se pegarmos os documentos, isso está no meu livro, o Jornal Última Hora chama os delegados que estavam à frente da legitimação dos autos de resistência de "Esquadrão da Vida" – se contrapondo claramente ao Esquadrão da Morte. Ou seja, de um lado, havia as velhas práticas policiais do Esquadrão da Morte, que era o subterrâneo do sistema de justiça criminal, e surge uma nova forma – o auto de resistência – onde pode ser trazida à luz a ação violenta do policial. O Jornal Última Hora comemora essas ações nas suas matérias. Não precisamos mais esconder que matamos um bandido porque estamos fazendo isso em defesa da sociedade!

É esse paradoxo que eu quero trazer para incomodar. Ou nós pensamos que segurança pública é um direito de segunda geração que contempla a garantia de nós cidadãos não sermos roubados, as mulheres não serem estupradas, etc; ou nós entendemos que segurança é, sempre foi, e continua sendo, cada vez mais, um dispositivo de vulnerabilidade, de governança – onde não se fala mais em "razões de Estado" e sim em "razões de segurança". Clamar por segurança – nessa concepção de que é um direito difuso – é alimentar e fazer crescer o Estado policial, o que se volta contra as próprias pessoas. Por isso é um paradoxo.

Em uma reunião de familiares de manifestantes, em 2013, eu estava na Faculdade Nacional de Direito e ouvi os pais dos alunos presos dizendo: "Meu filho não é criminoso!". Essa é a defesa! É a mesma defesa usada por mães de vítimas de violência policial: "Meu filho não é traficante!". Se fosse criminoso, justificaria ter todos os seus direitos violados?

Em um campo político, os partidos de esquerda, em algum momento, assumiram esse discurso do Zuenir Ventura. Eles acreditaram que o dispositivo da segurança, como um dispositivo de governança, seria capaz de mantê-los na governabilidade ou levá-los a ela. É um discurso muito sedutor porque o Estado vive da propagação do medo.

Outro paradoxo é acreditarmos que nós vamos conseguir fazer a contenção dessas violações de direitos humanos através do mesmo sistema que promove a violação dos direitos. É como acreditar que o lobo tomará conta do galinheiro. Por exemplo, a polícia está matando muito. Mas essas mortes não estão fora do direito. Essa letalidade absurda

produzida pelas polícias do Brasil é contemplada no interior do Estado de direito porque existe uma forma jurídica chamada auto de resistência. Ela é arquivada. Existem pesquisas como a do professor Michel Misse, da UFRJ, que apontam que mais de 95% dos autos de resistência são arquivados em menos de 3 anos. A partir do momento em que um poder jurídico, um promotor de justiça, pede o arquivamento de um auto de resistência, e um juiz decide arquivar um auto de resistência, o que isso significa? Significa que o Estado está dizendo que essa letalidade provocada pela polícia não está contrária à lei. E isso se consegue através da construção da chamada legítima defesa.

Essa legítima defesa, hoje, não se lastreia mais nos moldes do direito penal clássico – aquela agressão injusta atual ou iminente a um direito individual. Ela é vista como um ato de proteção da coletividade, da sociedade, contra uma agressão, muitas vezes até futura, pela própria condição e natureza daquela pessoa que será identificada como um morto no caso do auto de resistência. É a discussão do inimigo interno. Ela não começa na ditadura.

No caso do Amarildo, em que eu participei, até hoje a imprensa, ao nomeá-lo, fala: "o pedreiro Amarildo". Ser somente Amarildo não basta para que ele tenha a sua condição de vida reclamada. Para ter esse direito, ele deve ser pedreiro. O debate todo acerca do caso não era sobre o que a polícia tinha feito e sim sobre se ele era traficante ou não. Matar "vagabundo" no Brasil é legitimado pelo poder jurídico, o que é muito pior.

Uma coisa é perguntar para o policial, no calor do acontecimento, com o sangue quente, porque matou. "Matamos porque a gente estava trocando tiro. Cinco minutos antes esse desgraçado queria me mandar para o inferno. Aí, quando eu chego, ele levanta a mão e fala: 'perdi'?!". É mais um componente. São componentes que estão fora do que a gente trabalha em termos de direitos. Outra coisa é um promotor de justiça, com o seu terno, com o ar-condicionado marcando 18 graus no seu gabinete, decidir pela legalidade e chancelar essa violência.

Então, reparem, o nosso problema é muito maior. Temos que ter uma reflexão filosófica: segurança pública coloca em risco a democracia.

Quem fala isso é Giorgio Agamben. Ele mostra que não existe mais o uso desses dispositivos na defesa de direitos individuais burgueses. O que acontece hoje é o que o Maurício Dieter – da USP – estudou: nós temos uma política de segurança atuarial, uma política de segurança securitária. Hoje, o que está em jogo não é a criminalização de um indivíduo pela sua culpa, pela sua conduta. E sim a neutralização de pessoas e de grupos perigosos à manutenção da ordem, do status quo da desigualdade que se encontra.

Se formos optar por esse discurso de: "vamos retomar, fazer a boa polícia", estamos colocando lenha nessa fogueira. Temos que fazer a contenção disso. Nós temos que frear o debate sobre segurança pública. Quem quer aumentar esse debate sobre segurança pública é alguém como o Bolsonaro. Cem por cento da fala dele é sobre segurança pública!

A primeira ação de um candidato de esquerda sério na área de segurança pública do município é acabar com a Secretaria de Segurança Pública. É claro que ele vai perder se publicizar essa plataforma, mas pelo menos perde com dignidade. Está na hora de encararmos perder as eleições com dignidade, mas plantando alguma coisa social no ambiente social político para a garotada que está sofrendo os, danosos, perversos, cruéis, efeitos dessa política de segurança militarizada, genocida. É impressionante como se reproduz o discurso punitivo nos movimentos sociais. Ninguém quer ser a esquerda punitiva... Dizer é fácil, quero ver não ser. Quero ver nós não acreditarmos que os dispositivos criminalizadores vão trazer transformação social. Não vamos acreditar que a criminalização da homofobia vai resolver o problema da homofobia, nem qualquer outro processo de criminalização. Nós não podemos ser cooptados pelo discurso que é construído e utilizado, como razões de segurança, para depois atacar os manifestantes.

Vejam lá o artigo que criminaliza a milícia armada – é um parágrafo do crime de quadrilha urbana que foi criado, inclusive, por um furor das esquerdas de criminalização das milícias. Sabe para quem foi utilizado esse artigo? Está sendo utilizado para os manifestantes! O processo dos 23 manifestantes foi todo feito em cima da criminalização da milícia armada. Não podemos mais cair nesse discurso.

Armamento não letal: eu vi isso chegando no Brasil com um discurso humanista. "A polícia vai ser menos violenta". Aumentou foi a força da polícia! Isso porque, quando ela vai a um ambiente que tem armamento militar, ela não vai com bala de borracha. Ela vai de fuzil! Alguém imagina a polícia chegando com bala de borracha em algum lugar onde será recebida com armamento militar? Claro que não. Então, onde esse armamento não letal está sendo utilizado? Em ambiente onde a polícia nunca levou armamento letal: nos estádios de futebol, nas manifestações públicas, na população em situação de rua. Não existe mais resistência.

É sobre isso que nós temos que refletir. Essa vontade de nós termos a segurança enquanto um direito difuso, constitucional, acaba se voltando contra nós mesmos, produzindo aquilo que o Estado quer: um dispositivo onde ele possa operar a governança e manutenção perpétua da república até contra os interesses do próprio povo.

Renato Lemos

Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (1997) e pós-doutor em história do Brasil no CPDOC-FGV (2007) e na Universidade Federal Fluminense (2014). Atualmente é professor titular do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde coordena o Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política (LEMP), atuando principalmente nos seguintes temas: militares e política, ditadura militar, justiça militar.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi criada pela Lei 12.528/2011 e instituída em 16 de maio de 2012. O seu objetivo geral era "apurar graves violações de direitos humanos" ocorridas entre 18 de setembro de 1946 – data da promulgação da Constituição democrática que simboliza o fim do regime ditatorial conhecido como Estado Novo (1937-1945) – e 5 de outubro de 1988 – data da promulgação da Constituição democrática que simboliza o fim do regime ditatorial pós-64.

A lei especifica em artigo outros objetivos:

> Art. 3º São objetivos da Comissão Nacional da Verdade:
>
> .....
>
> VI - Recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional.

Do trabalho da CNV, certamente, resultou um importante acervo de subsídios para o aprofundamento da compreensão do sentido histórico do regime ditatorial e o equacionamento de questões atuais a ele relacionadas. Pretendo, aqui, discutir dois pontos: o seu objetivo central e as recomendações na área militar.

A CNV teve como central o objetivo desejado do "nunca mais". No Brasil, a expressão está presente em vários nomes. O movimento "Tortura nunca mais". O projeto "Brasil: nunca mais". O lema do projeto "Memórias Reveladas": "Para que não se esqueça. Para que nunca mais aconteça". Expressões que se generalizaram por movimentos, projetos, sítios eletrônicos, blogs etc. Aqui e em outros países, a expressão se tornou um bordão.

A expressão "nunca mais" traz subjacente, contudo, a marca da subjetividade, característica do indivíduo. A sua adoção como lema de atitudes que se pretendem políticas é coerente com a abordagem hegemônica no trato das questões relacionadas aos "crimes" cometidos pelo Estado durante o regime ditatorial pós-64.

Trata-se da operação que reduz a violência ao seu sentido estrito de agressão físico-psicológica individual, como violação de um "direito humano". Em torno dessa ideia, organiza-se internacionalmente um campo jurídico-político que exerce poderosa influência no equacionamento de conflitos de natureza variada.

Os mais preocupados com o aspecto político que atualiza a questão se associam à tese de que só a democracia pode garantir que tais violências não se repitam. "Nunca mais"? O que os autoriza a pensar dessa maneira? A democracia que abriu a possibilidade da catarse e da compensação financeira, de um exame detalhado das violências políticas, é a mesma que pratica, hoje, violências não menos políticas contra os pobres em geral, contra estudantes, indígenas, militantes rurais etc. E já que o mote é "não se esqueça", não se deve esquecer que foi sob a democracia de 1946 que se criaram as condições para o golpe de 64 e o cortejo de violências que o seguiu. Isso aconteceu porque a democracia foi ingênua? Foi ignorante – não se conhecia? Quem pode garantir que o conhecimento dos crimes e dos criminosos impedirá a sua repetição?

A violência política, é sabido, vem de muito longe. Mas, há circunstâncias históricas que a matizam. Considere-se a obra de portugueses, ingleses, franceses, holandeses et caterva contra os povos nativos da América, Ásia e África. Ou a obra dos conquistadores estadunidenses contra os indígenas ou a dos seus descendentes imperialistas contra povos em todo o mundo. É matéria histórica por demais conhecida e combatida e, ainda assim, se repete através dos tempos, recusa o banimento no território do "nunca mais".

"Nunca mais" é uma bandeira de natureza retórica. Seu efeito é forte, é preciso reconhecer. Enquanto instrumento de mobilização política, cumpre o papel de arregimentar emoções em torno de objetivos que pouca gente, em sã consciência, negaria: o fim da tortura, por

exemplo. Mas, enquanto divisa pedagógica é limitada. "Nunca mais" é uma impossibilidade lógica. Persegue o impossível e desarma para a contingência do possível.

Apontar as vítimas da violência, seus patrocinadores e executores é um inegável avanço no tratamento histórico e político da ditadura. É conveniente lembrar que, até não muito mais do que um ano após a criação da CNV, contavam-se nos dedos de uma mão aqueles que, publicamente, consideravam prioritário conhecer e denunciar a participação de representantes do empresariado nos esquemas da violência ditatorial. Ao final, questão foi incorporado ao seu Relatório Final.

Entretanto, ainda prevalece a proposta restritiva de condená-los moral e juridicamente por terem cometido crimes de violação de direitos humanos. Crimes cuja punição exemplar hoje poderá, pretende-se, garantir que se repitam nunca mais.

Ora, o acervo de conhecimentos na área criminal indica que até mesmo a pena máxima – a de morte – é incapaz de inibir definitivamente a prática criminosa. Falta desvendar a especificidade político-ideológica dessas práticas que se vão juridicizando. Lembre-se que a própria noção de "crime político" se origina de elaboração estatal defensiva, voltada para a manutenção da ordem capitalista. O "crime de lesa majestade", típico das formações estatais pré-capitalistas, sofreu, com o amadurecimento do capitalismo, uma transmudação de sentido para a defesa do Estado. É o caso de perguntar: por que, quando os próprios diplomas legais que chamamos de "leis de segurança nacional" se apresentam, desde 1935, como conjuntos tecnicamente tipificadoras de crimes contra o Estado, "dessociologizar" – valha o neologismo – a violência estatal, despojando-a de conexões com projetos de natureza classista?

É preciso ir além da constatação de que militares e empresários tecnocráticos e frios, eventualmente portadores de taras individuais, agiram como criminosos em face da lei humanitária. Eles agiram, antes de tudo, em função de uma visão de mundo histórica e ideologicamente determinada. Agiram para promover a defesa e a modernização da ordem capitalista, de acordo com valores e métodos disponíveis na

época. Visão de mundo, ordem social, métodos de dominação que teimam em manter sua essência em face de ataques de tipo jurídico. Que, cotidianamente, infelicita milhões de indivíduos componentes das classes sociais subalternas.

Dificilmente se garantirá o fim da violência política por meio de pesquisas, leis e publicidade. Não há habeas corpus preventivo que proteja os oprimidos em geral da violência inerente à luta de classes. As indicações mais objetivas, no Brasil como no resto do mundo, apontam para a necessidade de estarmos preparados para a violência estrutural, com seu lúgubre ritual cotidiano e paroxismos de violência estatal a cada crise percebida como grave ameaça à propriedade aos investimentos capitalistas e à ordem classista em geral.

Estaríamos no mais perfeito dos mundos se, com os dados que as comissões de verdade reuniram, conseguíssemos assegurar o "nunca mais". Receio, contudo, que o Estado, em todas as suas instâncias, seja impermeável às recomendações feitas pelas comissões de verdade. Não só porque seus dirigentes integram coalizões políticas que incluem elementos associados historicamente aos fatos anatematizados, como porque a instituição é dominada por perspectivas ideológicas que tendem a lhes dar desdobramentos.

Falando agora das recomendações da Comissão Nacional da Verdade que envolvem a área militar que, como é notório, até hoje não foram atendidas:

1) Reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar (1964 a 1985)

Dificilmente será atendida, uma vez que dois fatores, pelo menos, o impedem: a) a tendência ideológica dos comandantes das três Armas, até onde se pode perceber por suas manifestações públicas, simpatiza no essencial com o regime ditatorial; b) o reconhecimento ensejaria um quadro de conflito interno que ameaçaria a unidade corporativa das Forças Armadas. Chamo a atenção, ainda, para a limitação cronológica da recomendação. Ao fixar o ano de 1985, deixa de lado eventos como a invasão da CSN pelo Exército em 1988, que resultou na morte de três

operários.

5) Reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação contínua nas Forças Armadas e na área de segurança pública, de modo a valorizar o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos.

6) Modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para promoção da democracia e dos direitos humanos.

Não entro nos meandros das organizações policiais, por desconhecimento. Provavelmente, já terá sido abordado em mesas anteriores. Destaco que, na área militar, não houve rupturas importantes no conteúdo ideológico do ensino. E o exemplo vem de cima: os principais documentos do Ministério da Defesa (MD) – Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco – são estruturados em torno de noções típicas da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), entre elas a de "inimigo interno". A Escola Superior de Guerra (ESG), que assessora o MD em alto nível e ministra cursos para militares e civis, permanece operando no âmbito da DSN, a despeito de algumas atualizações na nomenclatura. No cotidiano da caserna, também se registram poucas mudanças, não sendo raros os casos de imposição, à tropa, de procedimentos louvaminheiros à memória da ditadura.

18) Revogação da Lei de Segurança Nacional.

Depende do Congresso Nacional, mas o Executivo sempre poderá assumir a iniciativa, o que não foi feito até hoje. Ademais, outros diplomas legais surgiram com sentido complementar e de atualizar da lei, como a recente Lei Antiterrorismo (Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016).

20) Desmilitarização das polícias militares estaduais e 21) Extinção da Justiça Militar estadual.

Também dependem do Congresso Nacional, mas o Executivo sempre poderá assumir a iniciativa, o que, igualmente, não foi feito até hoje.

22) Exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal.

Igualmente, depende do Congresso Nacional, mas o Executivo pode tomar a iniciativa. Não só isso não foi feito, como surgiu uma iniciativa parlamentar que agravou o quadro, O Projeto de Lei nº 5.768 de 2016,

de autoria do deputado (SC) Espiridião Amin, originário da Arena, altera o Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar. Trata da jurisdição competente para julgamento de crimes dolosos contra a vida "cometidos por militares em atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal. § 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União".

Por fim, uma observação de ordem geral: não me parece correto situar os problemas tratados nas recomendações relativas à área militar apenas no quadro da caserna. Elas envolvem concepções de sociedade e Estado que transcendem a distinção civil-militar. É preciso atentar para o fato de que todos os problemas elencados constituem elementos do regime ditatorial preservados durante o processo de transição e assumidos pela maioria dos constituintes em 1987-1988. Um notável exemplo é o Art. 142 da Constituição, que autoriza às Forças Armadas agir em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), tipicamente policiais. Os constituintes, em sua maioria, ao invés de desmilitarizarem as PMs, policializaram as Forças Armadas!

Claramente, trata-se de opções situadas no campo da luta de classes. A permanência de conceitos e práticas associadas ao passado ditatorial é mais do que a expressão de uma insuficiência democrática – trata-se do permanente aparelhamento do Estado pelas classes dominantes para enfrentar as ameaças aos interesses dos capitalistas no Brasil, seja sob regime ditatorial, seja sob regime democrático.

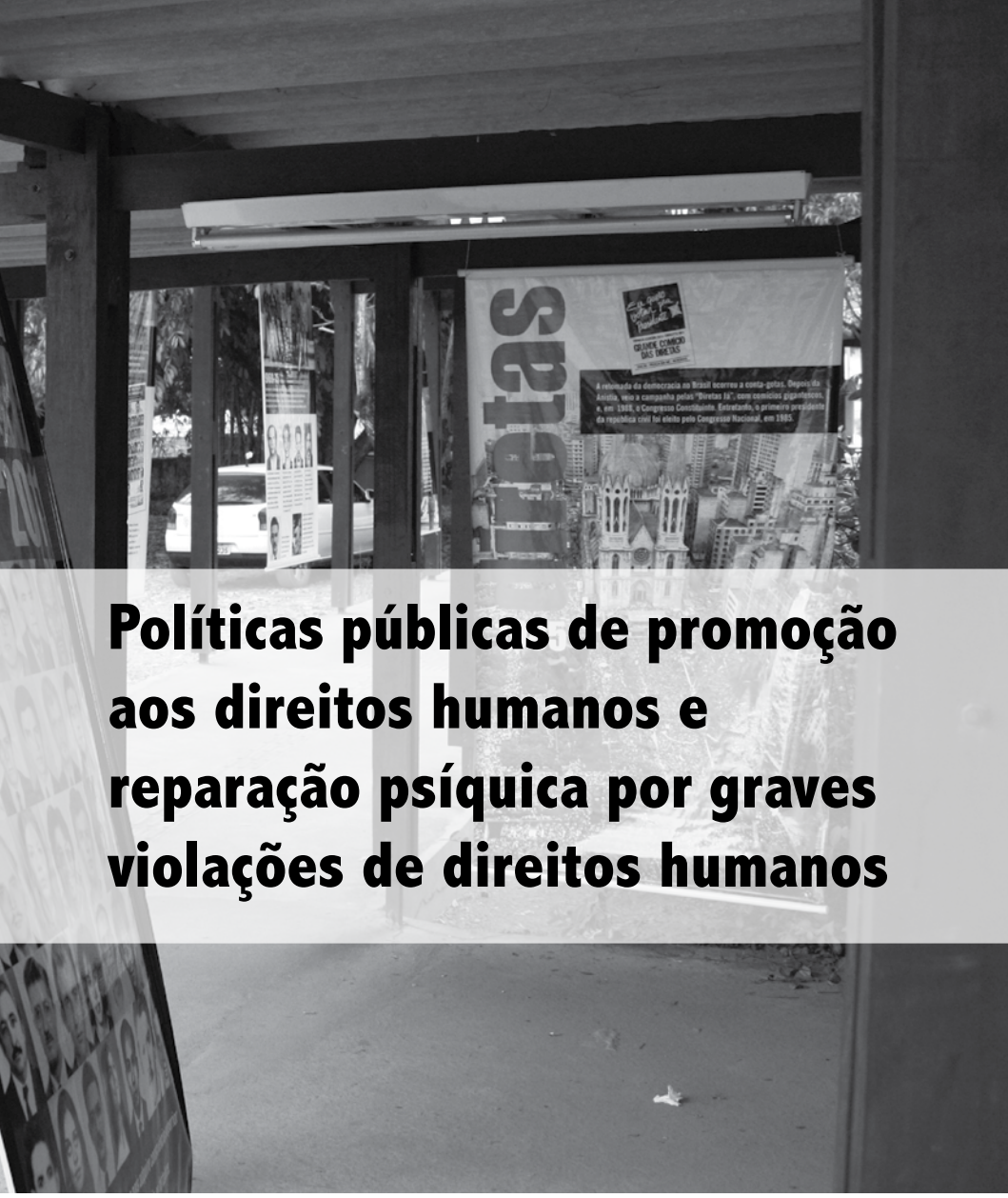
É um relatório pessimista, mas, creio, realista.

3

Audiência Pública da CNV
Marabá-PA. 16/09/2014.

Exposição na entrada do campus da Unifesspa em Marabá mostra etapas da luta pela redemocratização do Brasil.

Foto: Marcelo Oliveira/ASCOM-CNV
Fonte: Acervo CNV/Arquivo Nacional



Políticas públicas de promoção aos direitos humanos e reparação psíquica por graves violações de direitos humanos

3. Políticas públicas de promoção aos direitos humanos e reparação psíquica por graves violações de direitos humanos

[7] Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos

A experiência internacional e brasileira demonstra que a efetividade da proteção e promoção dos direitos humanos se encontra diretamente relacionada à existência de uma rede de organismos públicos que tenha esses objetivos por finalidade específica. No âmbito dos estados e municípios, devem ser estimulados a criação e o apoio ao funcionamento de secretarias de direitos humanos, que, atuando na esfera de decisão da administração pública, possam desenvolver e coordenar ações de proteção e promoção.

Na esfera específica da investigação de graves violações de direitos humanos ocorridas ao longo da história do Brasil, deve haver a valorização dos órgãos já existentes – o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia –, promovendo-se as reformas no arcabouço normativo que rege esses entes com a finalidade de aprimoramento das condições para sua atuação. Da mesma forma, a administração pública, nos seus diversos níveis, deve apoiar a atuação das comissões da verdade estaduais, municipais e setoriais que foram criadas no período de funcionamento da CNV e cuja duração perdurará mesmo com a extinção da comissão nacional.

[15] Garantia de atendimento médico e psicossocial permanente às vítimas de graves violações de direitos humanos

Como demonstraram as investigações conduzidas pela CNV, as vítimas de graves violações de direitos humanos estão sujeitas a sequelas que demandam atendimento médico e psicossocial contínuo, por meio da rede articulada intersetorialmente e da capacitação dos profissionais de saúde para essa finalidade específica. A administração pública deve garantir a efetividade desse atendimento.

[16] Promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação

O compromisso da sociedade com a promoção dos direitos humanos deve estar alicerçado na formação educacional da população. Assim, deve haver preocupação, por parte da administração pública, com a adoção de medidas e procedimentos para que, na estrutura curricular das escolas públicas e privadas dos graus fundamental, médio e superior, sejam incluídos, nas disciplinas em que couberem, conteúdos que contemplem a história política recente do país e incentivem o respeito à democracia, à institucionalidade constitucional, aos direitos humanos e à diversidade cultural.

André Meireles

Bacharel em Comunicação Social pela FACHA e graduando em Direito pela PUC-Rio e Pós-Graduação em gestão de Políticas Públicas e Governo pela IUPERJ/UCAM. Pesquisador no Relatório sobre Intolerância e Violência Religiosa (RIVIR) pela SDH. Atua no incentivo e garantia dos direitos e deveres das Religiões de Matriz Africana, ativista pelos direitos humanos e pela liberdade religiosa.

O convite do ISER a nós da Casa do Perdão, terreiro de umbanda, é sempre especial, pois foi aqui que iniciamos nossa militância há 15 anos. Acredito que a contribuição das comunidades tradicionais de matriz africana (umbanda e candomblé) seja no sentido dos relatos da violência com nossos adeptos e de suas consequências. Herdamos uma estrutura estatal ainda impregnada de modos de gestão antidemocráticos, apesar de existirem leis que nos alicerçam desde a nossa Constituição Federal de 1988.

As violações contra os nossos direitos começaram quando nos foi negado, em 2002, a possibilidade de entrar nos presídios do Rio de janeiro para realizar atividades de assistência religiosa. Nesse período o Estado do Rio era governado pela Rosinha Garotinho, pessoa publicamente ligada às igrejas neopentecostais. Esse impasse só foi solucionado com uma denúncia em jornal.

Sempre tivemos uma vontade grande de contribuir na organização das religiões de matriz africana com intuito de participar ativamente da vida pública e política, sem os obstáculos historicamente encontrados, construindo maiores espaços de participação e de convivência para vencer os preconceitos e a falta de diálogo. Proporcionando, assim, uma unidade na diversidade, ao contrário da atuação das religiões hegemônicas que estão por toda parte, questão que abordo mais adiante.

Pensando em um projeto com esse objetivo, chegamos à PUC-Rio, onde iniciamos o Projeto de Mapeamento das Casas de Religiões de Matriz Africana. Os principais dados apresentados foram os casos de intolerância religiosa. Cerca de 50% dos entrevistados haviam sofrido

algum tipo de violência motivada pela sua tradição religiosa. Outros 50% realizavam algum tipo de trabalho social e, na maioria deles, sem ajuda governamental. Geralmente, eram trabalhos ligados ao combate à fome, ou seja, redes de solidariedades, verdadeiros quilombos urbanos que promovem o acolhimento nas favelas dos entornos nas mais diversas necessidades. Logo em seguida, pensamos, junto com o departamento de Direito da PUC, na construção da Cartilha de Legalização dos Terreiros, que era outra demanda muito evidente nesse projeto, obviamente, pelo histórico dessa religião, incessantemente proibida e violentada pelo Estado.

No último ano do projeto, a PUC-Rio e a Superintendência de Direitos Humanos Coletivos e Difusos da SEASDH - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro – selaram uma parceria para a criação de um grupo de trabalho para administrar o recém-criado Centro de Promoção da Liberdade Religiosa e Direitos Humanos – CEPLIR. Esse órgão conta, hoje, com: advogado, assistente social, psicólogo, estagiários e com conselheiros de diversas religiões. Esse grupo monitora, acompanha e pauta as políticas públicas necessárias no combate aos crimes de intolerância religiosa no Estado do Rio.

Com essas palavras, mostro um pouco do que vêm sofrendo as comunidades tradicionais de matriz africana. Além de termos passado pelo mais extenso período de escravidão do mundo, enfrentamos uma ditadura. Isso nos rendeu chocantes relatos de atos de violência física e psíquica com os adeptos deste período, que são encontrados no projeto acima citado e que trouxeram problemas ainda não resolvidos até hoje.

Voltando às questões políticas, algo muito importante para nós, notamos, hoje, em todos os nossos parlamentos, o resultado da ética proselitista que rende adeptos e muito dinheiro para determinadas organizações religiosas. Há organizações que possuem muitos representantes políticos e suas bancadas legislativas dialogam com outras muito conservadoras, como militares e ruralistas – a famosa bancada "BBB" (bíblia, bala e boi) – dominando os parlamentos, quando estão em pauta assuntos relacionados aos direitos de LGBTs, diversidade religiosa e ensino religioso, e atuando em conjunto também na aprovação de leis

orçamentárias.

Não é possível em um Estado que se diz laico convivermos com leis como a 869/69 e Lei estadual n° 3459/00, que torna obrigatório o ensino religioso confessional nas escolas públicas, tornando as escolas uma extensão das religiões. Com a mesma preocupação, cito a Lei de objeção de consciência nº 6.998/2015, que faculta à pessoa, em virtude das suas convicções filosóficas e religiosas, atender ou não um paciente que seja de outra religião que não a sua, em atendimentos públicos diversos. Significa dizer que, se uma pessoa de matriz africana entra no hospital para ser atendida na emergência, o médico neopentecostal pode optar por não atender. Isso não é razoável, aliás, isso é um crime. Viola tanto nossa constituição quando o Conselho de Medicina.

Dito isso, é primordial o trabalho da CNV para estancar de vez esse sangue que foi jorrado por violência física, psíquica, aos direitos fundamentais. Nós, das comunidades tradicionais de terreiros – que estamos localizados em regiões muito vulneráveis à violência e ao descaso – ainda sofremos a consequência do período de exceção militar. Ainda há resquícios desse período amalgamado na postura do Estado de maneira pública, basta analisarmos a quantidade de autos de resistência. São índices que ultrapassam as mortes por guerra, pois temos a polícia que mais mata e que mais morre no mundo. Estamos mergulhados em incertezas em relação a esses projetos por conta de uma conjuntura totalmente contrária e conservadora a essas mudanças, num governo marcado pelo golpe e que, a reboque, implanta pautas reacionárias que puxam o freio de mão para o desenvolvimento social e dos direitos humanos.

O Relatório da CNV é muito importante para nós das comunidades de terreiro e para o nosso país. Mas agora precisamos de uma decisão sobre as recomendações nele contidas. Necessitamos avançar no sentido das garantias das políticas de reparação desse período de graves crimes contra a vida, assim como aconteceu com outros países. Com isso, daremos de fato os primeiros passos para uma cultura com diversidade religiosa, com paz e humanos direitos para o país e para o mundo.

Vanessa Oliveira Batista Berner

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, com estágio na Universidad Complutense de Madrid (1996). Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Faculdade Nacional de Direito e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da mesma Universidade. Coordena o Laboratório de Direitos Humanos (LADIH) da UFRJ.

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entregue no dia 10 de dezembro de 2014, lista 29 recomendações a serem seguidas pelas autoridades brasileiras, a maioria delas voltada para a responsabilização civil e criminal. Essas vão, desde o reconhecimento da culpa por parte dos criminosos e violadores de direitos durante a ditadura civil-militar, até a revogação de leis – inclusive a Lei de Segurança Nacional – passando por questões como mudanças no Sistema de registros criminais – InfoSeg de pessoas reconhecidas como perseguidas políticas no período entre 1947 e 1988 – e a proibição das comemorações do golpe militar de 1964, sem descuido de medidas educativas e de mudanças curriculares.

O cumprimento das recomendações da CNV, de diversas naturezas, demanda reforma estrutural, legislativa, organizacional, burocrática, social e cultural. Para que sejam operacionalizadas, o que se faz necessário é, efetivamente, repensar o país, redimensionando as reformas a serem realizadas na ordem política e implantando uma nova cultura dos direitos humanos. Entender os direitos humanos não como privilégios, como meras declarações de boas intenções ou de postulados metadícios que colocam uma definição da natureza humana isolada das situações vitais. Ao contrário, uma cultura de direitos humanos que se constituem na afirmação da luta do ser humano para ver serem cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que estão inseridos[1].

1 Herrera Flores, Joaquín. A reinvenção dos direitos humanos. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio

Uma mudança desse porte necessita, sobretudo, de um ambiente democrático em que a participação popular tenha caráter emancipatório. No caso do Brasil, as experiências nesse sentido têm sido tanto positivas quanto negativas – algo muito relacionado com a visibilidade política dos novos movimentos sociais e com a redefinição de práticas do movimento operário nas décadas de 70 e 80 do século passado, cujas lutas apontavam para uma demanda de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e de formulação de políticas públicas[2].

Ao longo dos anos de transição democrática, entretanto, o ativismo social de empresários contra a exclusão social demonstrou que a participação da sociedade civil foi paulatinamente cooptada por setores hegemônicos para desmontar as políticas públicas, desorientando politicamente a própria sociedade brasileira. Assistimos, ao longo das últimas décadas, a uma apropriação do espaço público por determinados setores que se beneficiavam de fazer "marketing social"[3]. Ou seja, o discurso da democracia participativa foi assegurado por propostas que se reduziam à mercantilização por segmentos da sociedade no país. Em outras palavras: não chegamos a ter, efetivamente, um processo de descolonização ou democratização, o que experimentamos foi a cooptação de formas de participação política pelos empresários filantropos, obviamente, incapazes de gerar inovações ou modelos contra hegemônicos em termos de democracia.

A situação dos direitos humanos no Brasil não se distancia do que ocorre nas Américas de uma forma geral, respeitadas, naturalmente, as peculiaridades de nossa democracia e dos processos de luta aqui existentes. Em seu informe Anual sobre o Estado de Direitos Humanos no Mundo 2015 – 2016, a Anistia Internacional (AI) aponta a dimensão da crise que enfrentam hoje os direitos humanos no planeta. No que diz respeito ao continente em que estamos inseridos, os problemas que todos países

Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 14.

2 Paoli apud Avritzer.

3 Avritzer, p. 31 -32.

enfrentam são bastante similares, o resultado de uma conjugação infeliz de fatores como: a discriminação, a violência, a desigualdade, os conflitos armados, a insegurança, a pobreza, os danos ambientais e a impunidade por violações de direitos humanos. E isto se dá independentemente do apoio ou ratificação de normas e tratados internacionais por parte dos países. Os últimos dois anos foram anos de retrocesso.

Uma das questões preocupantes que permeia o Relatório da AI é a constatação de que existe uma arraigada cultura de impunidade, o que encoraja atos de violação, a negação da verdade e da reparação para milhões de pessoas no continente. A causa da impunidade, em geral, se dá pela debilidade dos sistemas de segurança e de justiça, pela corrupção estrutural, pela falta de recursos, pela ausência de vontade política que possa garantir a independência e imparcialidade do poder público na condução de suas ações. A consequência dessas ações é o enfraquecimento do Estado de Direito.

Contrariando os princípios democráticos e a lógica esperada de uma cultura dos direitos humanos e, em que pesem as recomendações da CNV acerca: da desmilitarização das polícias das polícias militares estaduais, da extinção da Justiça Militar estadual, pela exclusão de civil da jurisdição da Justiça Militar Federal; ao longo dos dois últimos anos as autoridades deram respostas militarizadas para enfrentar problemas sociais e políticos. Foi registrado um uso excessivo das forças de segurança brasileiras para reprimir manifestações e foi registrado um alto número de homicídios cometido durante as operações policiais, sendo essas mortes raramente investigadas, contrariando a recomendação da CNV de extinção do auto de resistência. Ademais, a falta de transparência geralmente impossibilita que se calcule o número exato de pessoas que morreram. Policiais militares, civis, e bombeiros, fora de serviço ou desligados das corporações, praticam homicídios ilegais como parte de grupos de extermínio que atuam em várias cidades. Isso a despeito de recomendações, constantes do Relatório da Comissão, no sentido de introduzir mecanismos como a audiência de custódia para dificultar a prática de abusos, instituir a dignificação do sistema prisional, fortalecer as Defensorias Públicas ou modificar o currículo das academias militares e policiais.

O Brasil é listado pela Anistia Internacional entres os dez países mais violentos do mundo, com índices de violência letal extremamente altos. Foram denunciadas graves violações de direitos humanos, que vão desde homicídios cometidos pela polícia a torturas e maus-tratos de pessoas presas. Fica evidente que os jovens negros e moradores de favelas são os que correm mais riscos, sendo vítimas recorrentes do uso excessivo da força. Não foi apresentado pelo governo, um plano nacional concreto para a redução dos homicídios no país, mesmo tendo sido anunciado que em julho que o faria. Em 2015, o número de homicídios no país durante operações policiais permaneceu alto, e a falta de transparência impossibilitou calcular o número exato de pessoas mortas em consequência dessas operações. O maior aumento aconteceu nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, mantendo a tendência já observada em 2014, quando foi entregue o Relatório Final da CNV. As investigações desses crimes foram raras e, frequentemente, houve relatos das tentativas dos agentes de segurança de alterar a cena do crime para criminalizar as vítimas, além de tentativas de justificar os homicídios como legítima defesa com base, justamente, na resistência à prisão. [4]

A impunidade pelos atos de violações de direitos humanos praticados por policiais é quase total. Entre 2011 e 2015, no Rio de Janeiro, foram abertas 220 investigações sobre homicídios cometidos por agentes de segurança. Apenas um policial foi indiciado, o que anota uma "tradição" que se relaciona ao ocorrido com os autores de crimes contra a humanidade durante a ditadura civil-militar, e demonstra o descaso com

4 Em setembro, um menino de 13 anos foi morto durante uma operação policial em Manguinhos e um adolescente de 16 anos foi morto a tiros na Maré, duas favelas do Rio de Janeiro. Em fevereiro, 12 pessoas foram mortos a tiros e outras quatro foram feridas por policiais militares durante uma operação no bairro de Cabula, em Salvador, na Bahia. Após mortes, os moradores relataram que se sentiam ameaçados e que temiam as frequentes visitas que a Polícia Militar começou a fazer ao local. Uma investigação da Polícia Civil concluiu que os policiais militares agiram em legítima defesa. Porém as organizações que trabalharam sobre o caso encontraram fortes evidências indicando que que as 12 pessoas foram vítimas de execuções extrajudiciais. O Ministério Público condenou as ações dos policiais militares envolvidos nas mortes e questionou a imparcialidade da investigação conduzida pela Polícia Civil. Eduardo de Jesus Ferreira, um menino de 10 anos, foi morto por policiais militares diante de sua casa no Complexo do Alemão, conjunto de favelas do Rio de Janeiro, no dia 2 de abril. Os policiais tentaram adulterar a cena do crime e remover seu corpo, mas foram impedidos pelos familiares e vizinhos do menino. Após receberam ameaças de morte a mãe de Eduardo e outros membros da família tiveram que deixar a cidade (Ver Informe da AI).

a recomendação da CNV acerca da punição, com a devida investigação e processo, dos agentes públicos envolvidos em episódios de tortura, assassinatos e outros abusos; além das mudanças legislativas postuladas para os casos de desaparecimento forçado.

Outra recomendação da CNV é a criação de mecanismos de prevenção de combate à tortura, que continua sendo praticada em instalações policiais por todo o Brasil. O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura foi nomeado pela Presidenta Dilma Rousseff, mas ainda permanecem os casos de superlotação e condições cruéis do sistema prisional, e persistem as condições degradantes e maus-tratos nas prisões do país. Circunstâncias que se opõem a outra recomendação da CNV, que consiste em combater a superlotação, os abusos de direitos humanos, as revistas vexatórias, e o processo de privatização de presídios já em curso no país. Agravando essa situação, o Relatório da Anistia Internacional aponta para a tortura de crianças de adolescente, bem como as mortes em custódia durante o último ano. Ou seja, também o sistema de justiça juvenil encontra-se severamente desgastado. E isto sem falar da redução da maioridade penal, emenda constitucional que, se aprovada, colocará o Brasil em situação de descumprimento de obrigações internacionais já assumidas.

A CNV recomenda ainda a supressão, na legislação, a referências discriminatórias da homossexualidade. Em todo o continente americano, persistem perseguições, violência contra a população LGBTI. E, em que pese alguns avanços legislativos, no Brasil esta situação se agrava com a invisibilidade deste segmento, com base na orientação sexual e identidade de gênero. Medidas como a retirada da educação de gênero dos currículos escolares contribuem para piorar este quadro e disseminar o preconceito.

Políticas públicas articuladas, em áreas como a educação, especialmente a educação em direitos humanos – abordada em outra recomendação da CNV – e a segurança pública, parecem bem distantes do horizonte no Brasil contemporâneo, reforçando a ideia de que muito dificilmente as recomendações da CNV serão implementadas no país. Se retomarmos o que sugerimos no início, a necessidade de se fomentar uma *cultura de direitos humanos*, ficamos ainda mais pessimistas, pois o

pressuposto dessa proposta é um ambiente democrático, que tampouco é evidente nos tempos em que vivemos, haja vista o tema da liberdade de manifestação neste cenário. No relatório da AI são listados os atos violentos praticados pelas polícias militares estaduais em confrontos com manifestantes ao longo dos dois últimos anos pelo país. Como se não bastasse a excessiva violência e as prisões arbitrárias, foi aprovada a lei que tipifica o terrorismo como crime específico no Código Penal. Assim, ainda que a CNV recomende o fortalecimento das Defensorias Públicas, essas, mesmo aliadas ao Ministério Público, pouco têm podido fazer para deter o aparato repressor do Estado.

Apesar da recomendação da CNV para que sejam aperfeiçoados os órgãos de defesa dos direitos humanos em todos os municípios e estados do país, com a garantia, pelo Estado, de atendimento às vítimas de violações de direitos humanos, observa-se que não caminhamos neste sentido. Note-se que o Brasil não se candidatou à reeleição para um assento no Conselho de Direitos Humanos da ONU. E os próprios defensores de direitos humanos no Brasil têm sido colocados, cada vez mais, em situação de risco. O Programa Nacional de Proteção aos Defensores do Direitos Humanos (PPDDH) não conta com recursos para ser implementado o que, aliado à ausência de um marco legal para o programa, tem piorado o quadro. Do assassinato de defensores em situações de conflito de terras no norte do país a ameaças, ataques e mortes de quilombolas, passando pelas consequências catastróficas do rompimento de uma barragem da mineradora Samarco em Minas Gerais, temos casos de violações em que a atuação dos defensores de direitos humanos foi duramente ameaçada. Isto sem falar nos direitos das mulheres e dos indígenas, ou na complexidade das remoções relacionadas aos grandes eventos, violando o direito à moradia – com destaque para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016.

Ou seja, a situação dos direitos humanos no Brasil nos últimos dois anos se torna calamitosa em função de uma conjugação de fatores. Passa pela influência crescente das empresas transnacionais, especialmente as do setor extrativo ou de outros relacionados à apropriação de terras e recursos naturais, e pelo crescente déficit democrático em que vivemos. As possibilidades de implementar políticas públicas nesse cenário devem

passar pelo fortalecimento da democracia participativa com o reforço de três pontos específicos, como sugerem Avritzer e Santos:

1. O fortalecimento da demodiversidade, que implica o modelo democrático deve ser plural, multicultural, apontar no sentido da deliberação pública ampliada, aprofundando os casos em que o sistemo político não abre mão de prerrogativas de decisão;
2. O fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, encampando novas experiências democráticas, a exemplo do que foi o orçamento participativo em Porto Alegre (Avritzer);
3. A ampliação do experimentalismo democrático, com a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia.

Se insistirmos no velho modelo que nos está posto, de nada valerão as recomendações da CNV ou as expectativas de conseguirmos passar a limpo nossa história de violações e opressões.

Lucas Pedretti

Mestrando em História Social da Cultura na PUC-Rio e assessor da Coordenadoria Estadual por Memória, Verdade e Educação em Direitos Humanos. Foi assessor da Comissão da Verdade do Rio de Janeiro.

1. Introdução

Os breves comentários que irei fazer aqui são fruto de reflexões coletivas e cotidianas realizadas ao longo dos trabalhos da Comissão Estadual da Verdade do Rio (CEV-Rio) e, agora, no âmbito da Coordenadoria Estadual por Memória, Verdade e Educação em Direitos Humanos, seu órgão de seguimento que funciona no âmbito da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. Nestes dois órgãos, sempre tivemos a preocupação de manter espaços internos de reflexão e debate, não somente sobre nosso próprio trabalho, mas também sobre a forma pela qual a Comissão Nacional da Verdade (CNV) conduziu sua atuação e sobre questões mais amplas vinculadas à justiça de transição, às lutas por memória, verdade e justiça e aos direitos humanos em geral. Isto significa que, antes de qualquer coisa, deixo meus agradecimentos a todos os companheiros dessa caminhada.

No entanto, antes de entrar efetivamente nas questões propostas pelo seminário, sinto a necessidade de compartilhar uma sensação que eu tive enquanto organizava meus pensamentos: a de que os acontecimentos políticos recentes se desenvolvem em uma velocidade impressionante. A conjuntura de dois anos atrás era absolutamente distinta da que vivemos hoje, de modo que qualquer discussão sobre as recomendações da CNV deve levar necessariamente em conta o golpe de 2016. É certo que no atual quadro de um assustador avanço do conservadorismo, a agenda dos direitos humanos, como um todo, está seriamente ameaçada. Do ponto de vista das lutas por memória, verdade, justiça e reparação, se os governos anteriores foram marcados por conquistas lentas, muitos bloqueios, e dificuldades enormes para avançar, penso que entraremos, agora, em uma fase que certamente será marcada por grandes retrocessos e uma política deliberada de esvaziamento dos avanços consolidados.

O desmonte da Comissão de Anistia é a expressão mais forte deste ataque, mas em breve veremos novas investidas. O resultado das eleições municipais em São Paulo, por exemplo, pode colocar em risco a estrutura da Coordenação de Direito à Memória e à Verdade, uma experiência pioneira de órgão permanente vinculado à temática, que vem desenvolvendo um trabalho muito interessante e inspirador. Por outro lado, a crise financeira e política do Rio de Janeiro, estado governado pelo partido que encabeçou a coalizão golpista, nos acende constantemente o alerta sobre as condições de continuidade do trabalho da nossa Coordenadoria.

Faço essa introdução para dizer que fazer o debate sobre a implementação das recomendações da CNV em dezembro de 2014 já era difícil, tendo em vista que nossa impressão é a de que o Relatório Final foi para alguma gaveta de algum assessor palaciano e de lá nunca mais saiu. No entanto, em dezembro de 2016, corremos o risco de ver o relatório ser queimado em praça pública – simbolicamente, é isso que um congressista está fazendo ao homenagear Brilhante Ustra em plena votação do golpe.

2. O processo de formulação das recomendações

Antes de entrar mais detidamente nas recomendações específicas que irei debater, vale a pena pensarmos um pouco no processo público de formulação das recomendações adotado pela CNV. Tratou-se da abertura de um canal na *internet* para receber sugestões, as quais seriam ou não acatadas pelos membros da Comissão. A criação e manutenção desta ferramenta online durante um prazo razoável foi algo positivo. No entanto, esta plataforma não foi pensada de maneira a suscitar o debate público ou o diálogo com órgãos estatais ou movimentos sociais. Foi um modelo burocrático, que dificultou a participação de diversas organizações, sobretudo as populares, na medida em que havia um conjunto de pequenos impedimentos, como a obrigatoriedade de se inserir um CNPJ, ou de encaminhar a recomendação apontando "o órgão que deve recebê-la", dentre outras. Por fim, a CNV não divulgou a quantidade e os temas das recomendações enviadas, nem as pessoas ou as entidades responsáveis pelo encaminhamento das mesmas, dificultando uma avaliação do processo, tanto sobre o alcance da ferramenta – quantas

pessoas e instituições enviaram sugestões? -, quanto sobre o filtro feito pela Comissão – das sugestões enviadas, quais foram para o relatório e por quais razões?

A título de contraste, vale ressaltar que a Comissão da Verdade do Rio construiu suas recomendações a partir de um processo amplo e participativo de plenárias temáticas. Foram seis plenárias, sobre temas como: autos de resistência, educação, democratização dos meios de comunicação e desmilitarização da justiça. Eram chamados especialistas e militantes dos temas propostos, e em seguida abria-se a discussão para o público, que também apresentava suas sugestões de recomendações. As plenárias foram realizadas ao longo de meses e mobilizaram centenas de pessoas, e foi a partir delas que construímos as quarenta recomendações que foram para o Relatório Final da CEV-Rio. Em um quadro de extremas dificuldades para tirar as recomendações do papel, sabíamos que o caminho percorrido deveria ser tão ou mais importante que o resultado final.

Em resumo, é possível perceber que o processo que culminou na publicação das recomendações da CNV foi limitado, sem um caráter político-pedagógico. Nem mesmo no dia da entrega do Relatório Final para a Presidência da República, que certamente gerou a maior exposição midiática do órgão, as recomendações foram publicamente explicitadas. Assim, a sociedade ficou impedida de conhecer as recomendações e o governo não se comprometeu a implementar as medidas propostas. Deste modo, ainda que o texto das recomendações seja bom, a ausência de discussões públicas certamente faz com que elas sejam menos efetivas.

3. A recomendação 16: "Promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação"

O texto é bastante genérico, e não oferece parâmetros para implementação de políticas públicas voltadas para o tema. Ou seja, como fazer para promover tais valores na educação? Não há dúvidas de que há um consenso em relação à necessidade de que o sistema educacional brasileiro passe a incluir os debates sobre a ditadura e a transição de forma aprofundada, com o objetivo de construir efetivamente uma

cultura de respeito aos direitos humanos[1]. No entanto, a discussão sobre os meios para se fazer isso ainda precisa avançar. Nas discussões prévias à plenária que a CEV-Rio organizou sobre o tema, e no debate que se deu nesta audiência, ficou claro que há duas falas muito recorrentes: a de que deve-se reformular os currículos mínimos e que deve-se reformular os livros didáticos.

A CEV-Rio dedicou algum esforço para pesquisar a abordagem da ditadura nos livros didáticos adotados pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a qual foi posteriormente finalizada no âmbito do projeto de pesquisa da PUC-Rio contemplado pelo edital FAPERJ aberto para subsidiar os trabalhos da Comissão. Nós chegamos a algumas conclusões que são importantes para aprofundar essa discussão. Nos currículos mínimos e mesmo nos livros didáticos, a temática da ditadura já aparece. Eu tive a oportunidade de olhar grande parte dos livros de história adotados pelo PNLD de 2017, e há vários que inclusive tratam das comissões da verdade[2].

Onde está, então, o problema? Um dos caminhos mais efetivos para garantir a promoção de uma educação em direitos humanos é a formação dos próprios professores. O fato da temática da ditadura estar presente nos currículos e nos livros, por si só, não garante que o tema seja abordado na sala de aula. Muito menos que seja abordado de maneira aprofundada e qualificada. É fundamental que os próprios educadores estejam sensibilizados sobre a importância de falar sobre a ditadura e de promover uma educação voltada para uma cultura de direitos humanos. É isso que tem a possibilidade de garantir que esta temática seja tratada de maneira transversal nos espaços formais e não-formais de ensino. Não é só o professor de história, geografia ou sociologia que tem que

1 Há um consenso dentre aqueles que lidam com a temática da memória, verdade e justiça. Quando pensamos na sociedade como um todo, o que ocorre, pelo contrário, é que há cada vez menos espaço para a proposta de uma educação crítica. O "Escola Sem Partido" é expressão máximo desta percepção, e falaremos dele mais para frente.

2 É preciso fazer uma ressalva importante. É evidente que aqueles que fazem um debate mais crítico sobre a ditadura encontram diversas lacunas e problemas na abordagem mais corrente nos livros, como a permanência de uma perspectiva próxima à "tese dos dois demônios" e outros. No entanto, comparando com livros de algumas décadas atrás ou com aqueles utilizados em colégios militares, há um discrepância enorme. Isto é, a questão não é mais que "o tema da ditadura precisa estar nos livros didáticos".

separar uma aula para contar a história da ditadura ou para falar de direitos humanos e pronto. O professor de matemática, o professor de educação física, o professor de biologia podem e devem ser agentes fundamentais na promoção de uma educação em direitos humanos que seja cotidiana, continuada.

Para além disso, não é possível limitar o debate à escola, é preciso avançar para o ensino superior também. Que tipo de profissionais estamos formando? Antes, a Luciana Boiteux comentou sobre a formação nas Faculdades de Direito. Eu tenho convicção – posso não ter provas, mas tenho convicção - de que os operadores do direito que, por exemplo, do alto de seus gabinetes, com seus ternos Armani, arquivam as investigações sobre os autos de resistência, não tiveram aulas sobre direitos humanos, direitos fundamentais. Ou então não tiveram aulas tal como deveriam ter tido. Da mesma maneira, em seus concursos esta temática provavelmente não apareceu, ou se apareceu foi de forma marginal, superficial. E isso não é só no direito, mas em todas as áreas.

Uma experiência que é importante valorizar, nesse sentido, é a da Coordenação de Direito à Memória e à Verdade da prefeitura de São Paulo. Eles já realizaram capacitações para mais de 4.000 professores da rede pública da cidade. Os professores que participam dessas capacitações retornam às suas escolas com kits, contendo livros, filmes, documentários sobre a ditadura, e se tornam agentes difusores dessa discussão. Para além disso, a Prefeitura promove editais para premiar iniciativas pioneiras de educação em direitos humanos de professores que tenham passado por essa capacitação.

Mas aí há um ponto fundamental: como garantir que os professores participem dessas capacitações? É evidente que não basta o voluntarismo. Eu, que já fui professor da rede pública, posso falar que por mais interesse que um professor tenha em participar destes momentos, há um conjunto de tarefas que o sobrecarregam: preparar aulas, corrigir provas, preencher diários, etc. Nesse sentido, a Secretaria de Direitos Humanos de São Paulo firmou uma parceria com a secretaria de Educação, de modo que os professores que participam das capacitações ganham pontos na progressão da carreira. É um exemplo que mostra como a convergência de interesses e a existência de vontade política podem

abrir caminhos interessantes.

Aproveito o ensejo para elogiar duas recomendações que tangenciam os temas da educação e das reformas institucionais, que também podem cumprir importante papel: a de número cinco, "Reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação continua nas Forças Armadas e na área de segurança pública, de modo a valorizar o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos"; e a seis, "Modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para promoção da democracia e dos direitos humanos".

Para além disso, eu queria pontuar uma coisa importante. Existe um certo senso comum, que é compartilhado por pessoas de todo o espectro político, que é o de que a educação, por si só, teria uma capacidade redentora ou de solução do conjunto de problemas da sociedade. É evidente que a educação, e falando de forma mais restrita, os espaços formais de ensino, as escolas, cumprem um papel importantíssimo. Mas é certo, também, que no capitalismo, a escola sempre cumprirá um papel de reproduzir a lógica do capital, de modo que, repetir alguns mantras como "é preciso entrar nas escolas", "é preciso fazer material didático", não basta. Mais que entrar nas escolas, é preciso mudar as escolas. E para mudar as escolas, é preciso alterar profundamente as bases de nossa forma de pensar e organizar a sociedade. Mas isso é um papo para outra hora.

Isso não significa, evidentemente, e eu preciso frisar isso para evitar quaisquer tipos de mal-entendidos, que a gente deva abrir mão da luta por uma educação laica, gratuita, pública, de qualidade e preocupada com os direitos humanos. Nesse sentido, um tema que eu não teria como deixar de abordar, é o do Escola Sem Partido (ESP). O ESP representa hoje uma ameaça real, concreta, à liberdade de ensino em sala de aula. Caso aprovado o projeto de lei, falar sobre ditadura ou direitos humanos será motivo para colocar os professores na cadeia. Então este tema precisa estar no horizonte da nossa luta por reformas institucionais no campo da educação, pois cada casa que o ESP avança representa anos de retrocesso no debate.

4. A Recomendação 17: apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos

Esta recomendação também soa, à primeira vista, como sendo bastante genérica. É bem verdade que, em seu texto explicativo, alguns pontos são melhor trabalhados, de modo que a redação final é interessante. Ainda assim, é importante pontuar alguns aspectos. Esse texto se divide entre "órgãos gerais de proteção e promoção dos direitos humanos", e "órgãos voltados especificamente para a agenda da Justiça de Transição".

No que diz respeito aos órgãos municipais, estaduais e federais de direitos humanos, queria elencar três pontos, rapidamente. O primeiro diz respeito à dotação orçamentária. Isso eu aprendi com a Nadine Borges: quer evitar que se estabeleça uma política séria e de resultados no campo dos Direitos Humanos? É simples: basta não dar dinheiro. E fica muito evidente que isso já ocorre quando nos comparamos, por exemplo, aqui no Rio, os orçamentos da Secretaria de Segurança e da Secretaria de Direitos Humanos. O segundo é relativo à necessidade de garantia de independência funcional para os cargos de direitos humanos. A subordinação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência ao Ministério da Justiça, por exemplo, é temerária – assim como tudo que vem do governo golpista. Para além disso, não só do ponto de vista dos agentes públicos que lidam com a temática, mas fundamentalmente no que diz respeito aos militantes e defensores de direitos humanos, nós vivemos no Brasil uma situação gravíssima que é o fato de que diversas dessas pessoas sofrem ameaças e correm riscos reais de serem assassinadas em função de sua atuação. Então, portanto: independência orçamentária e independência política. Por fim, o terceiro ponto tem a ver com uma especificidade da pauta dos direitos humanos que é a sua necessária transversalidade. Não basta criar uma secretaria de direitos humanos, mas é preciso garantir condições para que ela coordene ações e articule politicas com outras áreas da administração pública.

Em relação à parte que trata dos órgãos que lidam com a Justiça de Transição, é importante pontuar que a efetividade das investigações de graves violações de direitos humanos durante a ditadura avançaria muito a partir da coordenação e integração das ações existentes (CEMDP, Comissão de Anistia, Grupo de trabalho Justiça de Transição do

MPF, Comissões Estaduais). Em uma avaliação da Comissão Estadual da Verdade do Rio sobre o Relatório Final da CNV feita em 2015, escrevemos a seguinte frase: "com relação ao Conselho Nacional Direitos Humanos, à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e à Comissão de Anistia, a CEV-Rio acredita na manutenção e ampliação desses trabalhos, alertando para a diminuição da dotação orçamentária para os mesmos no ano de 2015 (...) Cabe ressaltar que a Secretaria de Direitos Humanos vem passando por um esvaziamento, tanto no que se refere aos recursos a ela destinados como também à sua importância política". Nesse sentido, retomando o inicio da minha fala, é muito complicado fazermos essa discussão nas atuais condições pós-golpe de 2016. Vejam os retrocessos que tivemos em um ano: naquele momento, discutíamos o esvaziamento da SDH, o que já apontava para uma tendência. No entanto, no período de um ano, vimos sua extinção, bem como o esvaziamento completo da Comissão de Anistia. Mas nesse ponto ainda, queria tecer alguns comentários sobre outra recomendação da CNV que está diretamente vinculada a essa.

5. A Recomendação 26: estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV

É certo que, com o fim do ciclo de atuação das Comissões da Verdade, um cenário ideal seria aquele em que todos os órgãos da administração publica incorporassem o legado da CNV e adotassem as bandeiras da Memória e da Verdade, promovessem políticas de Reparação, o Judiciário afastasse os dispositivos de anistia e responsabilizasse os perpetradores de graves violações de Direitos Humanos, o Legislativo se engajasse em debater as Reformas Institucionais recomendadas, etc. No entanto, a experiência internacional demonstra a importância da instituição de órgãos de continuidade capazes de fomentar e provocar essa ação de outras instâncias do poder público. O que ocorreu com a CNV? Após a entrega do Relatório Final, foi estabelecida uma Estrutura Temporária de Organização do Acervo, que funcionou durante cerca de seis meses e, após a entrega do acervo ao Arquivo Nacional, foi extinta. É evidente que este passo foi fundamental, mas seria fundamental termos um órgão de continuidade da CNV a nível federal. Este órgão, é certo, não deveria ser uma comissão da verdade permanente, mas sim ter a capacidade

de formular e implementar políticas públicas no campo da memória, verdade e reparação.

Nesse sentido, nossa experiência aqui no Rio pode ser considerada bastante exitosa, com a criação da Coordenadoria Estadual por Memória e Verdade, posteriormente transformada em Coordenadoria Estadual por Memória, Verdade e Educação em Direitos Humanos. Pensamos nossa linha de atuação a partir de quatro eixos centrais:

O primeiro, o monitoramento das recomendações da Comissão Estadual da Verdade do Rio. Esta é uma atribuição que perpassa todo nosso trabalho, e que consiste não só em observar se as recomendações estão ou não sendo cumpridas, mas efetivamente fomentar e provocar os órgãos competentes a se engajarem no cumprimento do que foi apresentado em nosso relatório. Realizamos, ainda em abril de 2016, uma audiência pública junto a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ para apresentar dois Projetos e Lei e uma Proposta de Emenda Constitucional elaboradas a partir das recomendações da CEV-Rio.

O segundo eixo é a promoção de políticas públicas na área da memória, verdade, reparação, não- repetição e educação em direitos humanos. Este é um tópico que abarca de forma geral grande parte dos trabalhos futuros da Coordenadoria. Nesse primeiro ano, investimos na construção do Comitê de Memória e Verdade, um órgão permanente e autônomo, que deve ter caráter propositivo-consultivo e será composto por representantes do poder público e da sociedade civil, a fim de fazer com que estas políticas sejam construídas a partir da participação social, pautadas na transparência e no interesse público.

O terceiro eixo, que foi o centro da nossa atuação ao longo deste ano, é a organização do acervo da Comissão Estadual da Verdade do Rio para posterior disponibilização para o público. Este é um passo fundamental, pois o direito ao acesso à informação é pilar imprescindível para os direitos à memória, à verdade, à reparação e à justiça. Uma vez finalizada esta organização, o acervo ficará disponível no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, e nossa intenção é fazer parcerias a fim de permitir sua disponibilização também em outros espaços e instituições.

Por fim, pretendemos dar continuidade e aprofundar pesquisas

iniciadas pela Comissão Estadual da Verdade do Rio. Ou seja, dar seguimento ao trabalho específico de investigação e pesquisa, não só no que diz respeito aos casos de mortos e desaparecidos políticos, mas também em relação às pesquisas temáticas que marcaram a atuação da CEV-Rio e foram um de seus grandes diferenciais, como aquelas que tratam da violência de Estado nas favelas, do racismo durante a ditadura, da perseguição à população LGBT e da repressão contra os trabalhadores urbanos e rurais.

Todos estes eixos, é claro, só poderão ter uma existência concreta e resultar em políticas efetivas, caso tenhamos, como afirmei acima, dotação orçamentária, autonomia e independência de atuação. Para garantir isso, no atual contexto, só com a força e o apoio da sociedade civil, dos movimentos sociais, e das organizações e instituições parceiras.

Tania Kolker

Psicanalista; com graduação em Medicina pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978) e especialização em psicanálise e análise institucional pelo Instituto Brasileiro de Psicanálise, Grupos e Instituições (em 1984); coordenadora do Projeto Clínicas do Testemunho – ISER/RJ; pesquisadora do Observatório Nacional de Saúde Mental e Justiça Criminal (desde 01/2014); membro da Equipe Clínico-Pública (desde 2010); membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; membro da Comissão sobre Medidas de Segurança da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal – PFDC/MPF, (nomeada pela Portaria nº. 44 de 25/10/2012); terapeuta da equipe do projeto clínico do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro (de 1994 a 2010); membro do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (de 2011 a 2013); consultora no Brasil do Programa para as Américas da Association for the Prevention of Torture, APT (de 2007 a 2013); perita do Grupo Multidisciplinar de Peritos Independentes para a Prevenção da Tortura e da Violência Institucional, criado pela Portaria SDH/PR nº. 1.454/2009 (até 12/2011); funcionária pública aposentada (em 2011); organizadora do Manual "Saúde e Direitos Humanos nas Prisões" e autora de diversos artigos sobre a clínica e a atenção aos afetados pela violência de Estado; a tortura nas prisões; o papel dos profissionais de saúde e dos mecanismos de monitoramento na prevenção à tortura nos espaços de confinamento; os efeitos transgeracionais da violência de Estado; as medidas de segurança e a reforma psiquiátrica; entre outros.

Em primeiro lugar quero saudar a todos os presentes e ressaltar a importância desse evento, que mais do que um seminário, é um ato de convocação à resistência e ao monitoramento coletivo das recomendações da Comissão Nacional de Verdade. Coube-me comentar a recomendação 15, que trata da garantia de atendimento médico e psicossocial permanente às vítimas de graves violações de direitos humanos, tarefa que - dado o enorme fosso entre o ano passado e o atual - me exigirá uma apresentação em dois tempos. Primeiro, para falar do processo histórico que resultou na construção de um Projeto Piloto para a reparação psíquica dos afetados pela violência de Estado, no âmbito da Comissão de Anistia e, depois, para examiná-lo diante do atual cenário jurídico-político, que vem colocando em risco não apenas esse Projeto

mas um conjunto mais amplo de políticas reparatórias, como a maioria das conquistas democráticas das últimas décadas.

Para tanto, farei um resumidíssimo histórico das políticas de reparação desenvolvidas no âmbito da Comissão de Anistia, desde a sua criação até a recente intervenção, já que com a substituição de importantes conselheiros por pessoas sem nenhuma trajetória com a temática, ou por antigos colaboradores ou simpatizantes da ditadura militar, é possível esperar por um retrocesso de imprevisíveis dimensões.

Instalada, em 2001, a princípio com a missão de assessorar o Ministro de Justiça nas decisões relativas aos requerimentos de anistia política, a Comissão de Anistia restringiu-se, nos primeiros anos, a promover medidas de caráter indenizatório aos anistiados políticos atingidos pelos atos de exceção praticados durante a ditadura civil-militar. Nesse momento, girando, apenas, em torno de questões administrativas e pecuniárias, o modelo reparatório introduzido no Brasil era aplicado de forma individualizada e excluía o restante da sociedade, que continuava a desconhecer as terríveis violações perpetradas no período. Dessa maneira, embora aparentemente assumisse a responsabilidade pelas violações e arcasse com as reparações, o fazia de maneira a reforçar o silenciamento e o esquecimento forçados acerca dos crimes perpetrados na ditadura. Além disso, como tanto a Comissão de Anistia, quanto a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos descumpriam seu papel de realizar investigações e empenhar-se na abertura dos arquivos. O ônus da prova seguia recaindo sobre os requerentes que, na ausência dos documentos oficiais, tinham que provar, eles mesmos - e com toda a dor que isso provocava -, as torturas, mortes e desaparecimentos perpetrados contra si, ou seus entes queridos. Com isso, apesar de estarem em curso algumas medidas supostamente reparatórias, vinha sendo consolidado um tipo de procedimento que, ao tentar colocar uma pá de cal nas demandas por verdade e justiça e tratar o ato reparatório como um rito envolvendo apenas o Estado responsável pelas violações e a pessoa diretamente atingida, frequentemente, levavam-na a sentir como se estivesse fazendo parte de um acordo de conciliação e esquecimento.

Essa direção da reparação só começa a dar sinais de mudança a partir de 2007-2008, quando é instituída uma importante virada hermenêutica

no conceito de Anistia que vai resultar em uma nova perspectiva para a reparação dos danos. Neste momento, reafirmando a Anistia como um direito dos que foram atingidos por atos de exceção (e, portanto, não se estendendo àqueles que os perpetraram), e introduzindo nos ritos reparatórios tanto o testemunho dos perseguidos políticos, quanto o pedido de desculpas do Estado, a Comissão de Anistia não apenas passava a admitir publicamente a responsabilidade do Estado pelos crimes perpetrados, como reconhecia efetivamente aos anistiados o seu direito à resistência e à reparação pelos danos sofridos. Por outro lado, manifestando claramente a posição favorável à reinterpretação da Lei de Anistia e realizando uma audiência pública sobre os "Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante Estado de Exceção no Brasil"; criando as Caravanas da Anistia e, por meio delas, organizando sessões temáticas e pedindo perdão às vítimas nos próprios locais onde as violações ocorreram; apoiando pesquisas, publicações e projetos de construção de memória, com a participação das universidades e organizações da sociedade civil; valorizando o testemunho dos afetados como fonte fundamental para a quebra do silenciamento e recuperação da memória histórica e construindo um memorial para a disponibilização do arquivo composto pelos mais de 70 mil requerimentos de anistia, a Comissão de Anistia começava a conjugar o processo de reparação com o direito à memória, à verdade e à justiça e ampliava o escopo de sua ação, introduzindo medidas simbólicas, dirigidas agora não apenas aos anistiados, mas a toda a sociedade.

Naquele momento, às vésperas de completarmos 50 anos do golpe civil-militar, vivíamos uma intensificação da disputa pelo sentido dos acontecimentos do período. Se por um lado, sofrêramos grande derrota com o julgamento do STF que manteve a interpretação da Lei de Anistia, garantindo impunidade aos torturadores, por outro comemorávamos a sentença da Corte Interamericana no Caso Gomes Lund que, além de confirmar que a Lei de Anistia violava as convenções de direitos humanos ratificadas pelo Brasil, condenava o Estado Brasileiro pelas mortes e desaparecimentos no Araguaia e o obrigava a garantir atenção psicológica dos familiares de desaparecidos.

Da mesma forma, se à Comissão da Verdade acabaram sendo impostas restrições estruturais e seu funcionamento se mantivera à distância a sociedade civil, a Comissão de Anistia crescia em importância política e tornava-se um espaço público de construção de memória e, por que não dizer, de justiça restaurativa.

Quando se colocou, de forma afinada às demandas da sociedade civil organizada, a oportunidade histórica de incluir entre as políticas reparatórias conduzidas no âmbito da Comissão de Anistia, um programa de reparação psíquica aos afetados pela violência de Estado, ficou evidente a importância de que ele não se limitasse ao acolhimento e atenção psicológica aos que sofreram violações e continuavam a carregar em seus corpos as marcas da tortura, mas, que funcionasse, também como um dispositivo clinico-político para garantir e apoiar o testemunho público dos que viveram aqueles acontecimentos em carne própria.

Oferecendo recursos terapêuticos para a elaboração da experiência do terror, mas, também facilitando a aproximação das testemunhas com as Comissões de Verdade e com os coletivos da sociedade civil em luta por memória, verdade e justiça e apoiando a construção de novos dispositivos para a escuta dos testemunhos e o enfrentamento jurídico/político do silenciamento e da impunidade, o Projeto Clínicas do Testemunho não só contribuiu para a desindividualização, politização e coletivização do dano e a efetiva reparação psíquica dos afetados diretos e seus familiares, como também garantiu a irradiação dos seus efeitos à sociedade. Por outro lado, contribuindo com a formulação de subsídios para a construção de uma política pública para a atenção dos afetados pela violência de Estado no período ditatorial e participando de um programa de capacitação de profissionais de saúde e assistência social visando a futura extensão dessa política às vítimas da violência de Estado na democracia, o Projeto Clínicas do Testemunho também começou a preparar-se para estender sua missão ao enfrentamento dos legados do período autoritário.

Desde o início, se foi ficando evidente o papel do reconhecimento social e do pedido de desculpas públicas do Estado, não bastando a simples declaração de anistiado político, ou as medidas restitutivas ou

compensatórias, também se observou a importância do protagonismo e engajamento ativo dos beneficiários no próprio processo de elaboração dos subsídios para a construção da política pública.

Ainda que parte significativa dos ex-perseguidos políticos à época da ditadura tivesse continuado atuando politicamente, a maioria fora de tal forma atingida pelo silenciamento forçado, que passara a viver, desde então, um processo de isolamento, quebra do projeto existencial e afastamento da esfera pública, que os mantivera presos a experiência da tortura e afastados das lutas por memória, verdade e justiça. Por sua vez, mesmo aqueles que continuaram com a atuação política e, inclusive, participavam da luta pelo esclarecimento e responsabilização pelos crimes praticados pela repressão, haviam experimentado de tal forma os efeitos perversos da negação, silenciamento e esquecimento forçado dos demais que, além de ficarem eternamente condenados ao papel de guardiões da memória, ainda eram acusados de revanchistas, ou de quererem se beneficiar da situação.

Desde então, tal foi o reposicionamento subjetivo possibilitado por esse processo público e coletivo – de afetado beneficiário de um programa de reparação, a testemunha e protagonista da construção de uma política pública com repercussões benéficas a toda sociedade – que, mesmo diante do avanço dos ataques ao Estado Democrático de Direito e do risco de retraumatização decorrente desses novos eventos, a maioria mantinha-se fortalecida psiquicamente e continuava a manifestar forte disposição para seguir na luta pela ampliação e defesa das medidas reparatórias conquistadas. Ainda que, no período, tenham reduzido drasticamente as inscrições de novos beneficiários, não foi registrada a saída de nenhum dos que já haviam ingressado. Pelo contrário, em alguns casos houve até uma intensificação da participação e um maior entendimento da natureza dinâmica e sujeita aos avanços e retrocessos das políticas de reparação.

Se por um lado, tal cenário - onde foi suspensa a destinação de recursos para os programas de direitos humanos e foram repercutidas declarações públicas homenageando torturadores e empregando expressões e imagens que remetiam a situações vividas na tortura-, reativou fantasmas passados e deixou entrever, mais do que nunca,

a permanência de um certo modo de exercer o poder e aplicar a Lei contra aqueles que não gozam das mesmas garantias jurídicas; também contribuiu para a intensificação do protagonismo e da articulação com os demais coletivos em defesa dos direitos humanos – o que culminou na realização de um evento em uma escola pública ocupada, com o tema a "Violência de Estado e a reparação psicológica em contextos de ameaça ao Estado Democrático de Direito".

O evento intitulado *Ocupa Clínica do Testemunho: a reparação psicológica dos afetados pela violência de Estado como um processo público/coletivo* e organizado pela Equipe do Projeto Clínicas do Testemunho ISER-RJ[1], em parceria com a Comissão de Anistia e o Grupo de Filhos e Netos por Memória, Verdade e Justiça, teve a participação de Conselheira da Comissão de Anistia Carol Proner, do deputado federal Jean Wyllys e dos psicanalistas Eduardo Losicer, Luciano Elia, Osvaldo Saidon e Tania Kolker, além de contar com a presença de representantes das outras instituições participantes do Projeto Clínicas do Testemunho nos outros Estados e de representantes do Coletivo RJ, Memória, Verdade e Justiça; da Campanha Ocupa DOPS; do Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil da Comissão de Anistia; do Levante Popular da Juventude; de Escolas ocupadas; do Ocupa SUS e demais coletivos e profissionais de saúde interessados em compor uma rede de apoio aos afetados pela violência de Estado[2].

Nesse momento de recrudescimento das forças conservadoras, em que as ocupações se afirmavam como uma potente estratégia de luta na garantia por direitos, a convocação para uma "ocupação" da Clínica do Testemunho já apontava para a intensificação dessa direção: ou bem a reparação psicológica dos afetados pela violência de Estado iria se afirmar como um processo público/coletivo, ou o risco de recuo ou

1 Fazem parte da equipe: Cristiane Cardoso, Eduardo Losicer, Janne Calhau Mourão, Juliana Pimenta, Marília Felippe, Olívia Françoso e Tania Kolker.

2 A segunda atividade do evento foi intitulada "A potência das ocupações – testemunhos", foi coordenada por Pedro Strozemberg e contou com a participação de Aline Alvarez, Ana Burstyn-Miranda, Jessie Jane Vieira de Souza, Márcia Curi Vaz Galvão, Rafael, Thiago Ferreira, Vera Vital Brasil e os alunos das Escolas Estaduais ocupadas Amaro Cavalcanti e Caic-Reverendo.

desconstrução se mostrava enorme. Para tanto, não apenas se buscava alcançar a ex-perseguidos políticos que ainda não conhecessem o Projeto, como divulgá-lo ao máximo entre profissionais de saúde. Compareceram a esse memorável evento mais de duas centenas de pessoas, muitas das quais manifestaram interesse em fazer parte dessa rede.

Se tal projeto só se tornou possível por conta da pressão da sociedade civil organizada e de coletivos de profissionais de saúde que, há décadas, atuam na atenção a pessoas afetadas pela violência de Estado e na luta pela ampliação das políticas reparatórias[3], sua continuidade exigirá a continuação da mobilização dos seus beneficiários diretos e indiretos. No entanto, que, em pleno Congresso Nacional, tenha sido possível homenagear, impunemente, figuras como o Brilhante Ustra; que no ano anterior tenhamos ouvido de um senador que ele não queria o impeachment, pois preferia ver a Presidenta sangrar[4], ou que nas manifestações de rua em apoio ao impeachment tenham sido vistos cartazes lamentando que a repressão, em vez de torturar, não tenha matado a todos; é algo que aponta, não apenas, para as vicissitudes do Processo de Transição brasileiro, mas para as dificuldades que teremos que enfrentar para garantir a efetivação de uma política pública voltada para a reparação psicológica dos afetados pela violência.

3 Na ausência desse tipo de política reparatória, que, por princípio, só pode ser oferecida pelo próprio Estado responsável pelas violações, durante muitos anos, duas organizações brasileiras, criaram equipes para oferecer atenção psicológica dos afetados: uma, no Rio de Janeiro - o Grupo Tortura Nunca Mais e outra em São Paulo - o Sedes Sapientiae. No caso da equipe do GTNM/RJ, da qual fizemos parte, esta atividade teve início em 1991, quando por iniciativa da diretoria, foram iniciados os primeiros atendimentos - com recursos do Fundo das Nações Unidas para Vítimas da Tortura -, que garantiram, durante cerca de duas décadas, o apoio psicológico de centenas de ex-perseguidos políticos e seus familiares. Contudo, a partir de 2010, o projeto clínico do GTNM/RJ foi sendo finalizado e nos anos seguintes, a equipe já desligada daquela entidade, passou a contribuir com a sua experiência para a construção de políticas reparatórias no âmbito do Estado. O Projeto Piloto teve inicio, então, em abril de 2013.

4 http://oglobo.globo.com/brasil/nao-quero-impeachment-quero-ver-dilma-sangrar-diz-tucano-15543658

Lúcio Costa

Psicólogo e Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Foi Coordenador-Geral de Direitos Humanos e Saúde Mental da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Inicialmente, acho importante marcar o meu lugar de fala: em termos de pesquisa, o meu campo de atuação é o da saúde mental e das políticas públicas nesta esfera, discutindo, principalmente, a desconstrução dos hospitais psiquiátricos, dos manicômios judiciários do país. Meu propósito, neste espaço, foi pensar sobre a reparação psíquica e o acompanhamento psicossocial das vítimas de violência do Estado, em especial das vítimas de violência policial. Também gostaria de me despir do peso da instituição da qual sou perito - não falo em nome do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Venho aqui como alguém que reflete sobre algumas questões que vão de encontro às propostas colocadas neste eixo temático e que quer dividi-las com vocês.

Em que pese eu tenha sido o coordenador técnico dessa pesquisa, os dados a serem debatidos aqui têm como fonte a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência República, uma vez que a pesquisa foi e é de propriedade da SDH/PR.

Em 2015, a Coordenação de Saúde Mental da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), sob minha responsabilidade, formulou uma pesquisa, financiada pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), para entender como o Sistema Único de Saúde (SUS) e como a rede pública de atenção psicossocial olhavam para as vítimas de violência do Estado.

Essa pesquisa surgiu em um contexto de parcerias com a Coordenação de Reparação Psíquica da Comissão de Anistia e com a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos com o objetivo de levantar: como a rede pública de saúde vê as pessoas vítimas de violência do Estado, como essas pessoas são acolhidas, quais os mecanismos existentes, quais são as potências e fragilidades dessa rede. Logo, o

estudo abre uma discussão relacionada à recomendação número 15 da CNV. Sem a finalidade de apresentar uma fórmula para lidar com esses problemas, a pesquisa realizada traz alguns caminhos e propostas para que uma possível política de reparação psíquica seja desenhada pelo SUS. Primeiramente, é importante apontar alguns conflitos observados no processamento de informações dos dados de bancos públicos sobre letalidade policial e homicídios no Brasil.

Em um primeiro momento, a pesquisa levantou um estudo divulgado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre cerca de 133 países, em 2012, que constatou que 475.000 pessoas morreram em decorrência de violência. A pesquisa da OMS indica uma "taxa média aceitável" mundial de 6.7 mortes para cada 100 mil habitantes. Este trabalho aponta que a violência policial é considerada a terceira maior causa de morte para homens com idade de 15 a 44 anos. Sobre o Brasil, identificou-se a ocorrência de 64 mil homicídios no ano de 2012, o que representa uma taxa de 32.4 mortes para cada 100 mil habitantes.

No entanto, o trabalho realizado pela (SDH/PR) constatou um conflito de informações ao levantar dados difundidos por outra agência internacional da Organização das Nações Unidas. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), para o mesmo ano, o Brasil registrou 50.108 assassinatos – o que equivale a uma taxa de 24.3 mortes para cada 100 mil habitantes. Essa discrepância de informações nos leva a entender que o processamento interno dos dados sobre homicídios no Brasil é muito frágil ou, no mínimo, merece ser melhor tratado.

Outros dados levantados pela pesquisa da SDH/PR ajudam a ilustrar o quanto as pessoas vítimas de homicídio estão nesse cenário de maneira mais preocupante: segundo os dados de bancos públicos do SUS, entre 1980 e 2012, morreram no país 1.202.245 vítimas de homicídio; 1.045.335 vítimas de acidente de trânsito; e 216.211 suicidaram-se.

Além disso, é apontado que o homicídio é um crime que está em um processo crescente. O Sistema de Informação sobre Mortalidade do SUS - o SIM - catalogou um aumento de homicídios de maneira sistemática. Em 2009, foram 51.434 mortes – uma taxa de 27 mortes

por cada 100 mil habitantes (27/100.000). Em 2010, registrou-se 52.260 homicídios (27,4/100.000). Em 2011, 52.168 (27,1/100.000) e, em 2012, 56 mil (29/100.000) pessoas morreram por homicídio no país. Observa-se, assim, que ano a ano, o número de homicídios cresce no país. Fazendo um recorte por estado é possível perceber que os números são bem discrepantes. Um exemplo é que, em 2013, Alagoas teve uma taxa de homicídios de 65.5 pessoas para cada 100 mil habitantes. Outro destaque da pesquisa foi perceber, pela análise do mapa da violência, em 2014, que não estavam incluídos os assassinatos provocados por agentes da lei.

Ou seja, os apontamentos acima configuram uma realidade muito preocupante, ao passo que um olhar um tanto quanto míope e impreciso sobre o contexto de violência do país.

Foram analisados então importantes dados de agências internacionais e do banco de dados públicos do SUS para entender como que a saúde pública acolhia as pessoas que a procuravam por conta da violência policial. Há de se destacar, antecipadamente, que todo profissional de saúde, por exemplo, de unidades básicas deve registrar a ocorrência de violência no SINAN - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - e, os casos de óbito, no SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade. Em tese, a saúde pública deveria olhar para essa situação de uma forma mais apurada. E a pesquisa constatou que havia uma significativa subnotificação no Sistema Único de Saúde a respeito desses episódios. Nós levantamos 954 municípios no país para entender como o SUS registrava as vítimas de violência policial que lhes chegavam.

Para exemplificar, no caso do Município de São Paulo, de 2009 a 2014, segundo os dados processados pela saúde pública, foram vítimas de violência policial apenas oito pessoas. Esse dado é chocante por conta da sua fragilidade. Ele aponta e sinaliza que a saúde pública pouco tem dialogado com cuidado das pessoas vítimas dessa espécie de violência. A subnotificação não é um problema apenas da sistematização de dados. Ela aponta a deficiência de políticas específicas que devem ser desenvolvidas a partir da produção científica. Se não há informações, não há demanda e, por consequência, não há política específica.

Outro banco de dados analisado foi o Sistema Nacional de Estatística e Informação em Segurança Pública (SISNEP) do Ministério da Justiça. A base de informações do SISNEP são geralmente os boletins de ocorrência das Delegacias de Polícia. Comparando a notificação da Justiça com a notificação da Saúde, a pesquisa da SDH/PR observou que a justiça notifica mais casos de vítimas de violência do Estado do que a saúde, mostrando que estamos distantes da recomendação número 15 da Comissão Nacional da Verdade. Em 2013, segundo os SIM, os homicídios no país chegaram a 57.396. Desse total, segundo o SIM - o sistema do SUS – 592 pessoas morreram assassinadas por policiais. Enquanto para o SISNEP, foram 2.012 mortes nesta categoria. A subnotificação por parte da saúde é um dos grandes entraves para o desenvolvimento da política pública de atenção às vítimas de violência policial no país.

A Coordenação de Direitos Humanos e Saúde Mental da Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República entendia que deveriam ser desenvolvidas algumas iniciativas para além da produção de dados. Havia um investimento do Ministério da Saúde para a construção de um Observatório Nacional de Saúde Mental e Justiça Criminal. E a SDH/PR entendia que deveria existir um fomento para que, a partir desse observatório, fosse potencializada a construção de uma rede de observatórios que dialogassem com a saúde mental e com outras temáticas como a da violência policial.

O estudo levantou quais grupos de pesquisa cadastrados no CNPQ que tinham como objeto os temas: direitos humanos, justiça, saúde e justiça criminal. Foram encontrados: 849 grupos que trabalham com direitos humanos; 776 grupos voltados à violência; 64 grupos voltados à violência e saúde, com destaque para a Fundação Oswaldo Cruz e Universidade Federal da Bahia; 18 grupos sobre justiça de transição; e 8 grupos sobre violência policial, com destaque para a USP com 3 grupos. Sobre Linhas de estudo que correspondam à temática da violência associada à temática da saúde foram encontrados 76 grupos. Essas informações, associadas às iniciativas da Coordenação de Direitos Humanos e Saúde Mental da SDH de fomento à construção de Observatórios nas unidades da federação, ajudaram a construir uma

Rede Nacional de Observatórios e Direitos Humanos, Justiça e Saúde, na qual umas das pautas prioritárias é olhar para as vítimas de violência policial.

A pesquisa da SDH/PR também olhou para políticas públicas existentes hoje relacionadas ao acolhimento das vítimas dessa espécie de violência. Uma rede em potencial é a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que envolve: os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), as unidades básicas de saúde, e a urgência e emergência; ou seja, uma rede preparada e já instituída que poderia olhar para o sujeito vítima de violência policial mas que ainda não o faz.

A RAPS nasce como uma rede para substituir os manicômios, o modelo asilar que nunca tratou, mas sempre violou direitos. Mas não só: pensar a produção de saúde mental, independentemente de qual seja a população que sofre, é uma das grandes funções dessa política. Isso significa dizer que a RAPS deve, fundamentalmente, olhar para o sofrimento, sejam eles em decorrência das vítimas violadas nos manicômios, em clínicas que cuidam de pessoas que fazem o uso de drogas, ou para o sofrimento oriundo do racismo, da homofobia e das diversas violências do Estado. Agora, esse entendimento não é de fácil consenso. Ainda temos profissionais que atuam em Centros de Atenção Psicossocial, por exemplo que seguem sua atuação numa perspectiva conservadora tecnocrata. Trago um caso para exemplificar uma fragilidade encontrada em um CAPS ao longo desse tempo em que a pesquisa se desenvolveu. Eu estava em Salvador e havia um pai de santo que sofria de esquizofrenia, segundo a psicóloga que o atendia no CAPS. Ele reclamava de sofrer perseguição, primeiro, porque ele era negro; segundo, porque ele usava a roupa da religião dele. Na sociedade em que vivemos hoje, esses elementos são símbolos de perseguição. Ele levava essas queixas para o CAPS e a psicóloga dizia que isso era sintoma esquizo paranóide, consequência da patologia. Ou seja, a profissional da saúde deixou de olhar para as questões sociais implicadas naquele sujeito, reproduzindo a técnica sobre a vida, muito mais complexa do que aquilo que ela aprendeu enquanto teoria.

Eu destaco também outras possibilidades levantadas pela pesquisa à época: os Centros de Defesa dos Direitos Humanos, que eram

espalhados pela SDH por todo o país, e atualmente não existem mais; de duas políticas do Ministério da Saúde: a Política Nacional de Redução de Morbimortalidade e a Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde.

Em paralelo ao estudo, foi começado um diálogo com Ministério da Justiça e com o Ministério da Saúde no sentido de desdobrar as análises realizadas em políticas públicas. Trago algumas das propostas que vão ao encontro da recomendação 15 – que fala do atendimento psicossocial às vítimas de violência.

Hoje o SUS tem cinco redes prioritárias: A Rede Cegonha – que é destinada a pensar as crianças e as gestantes; a Rede Saúde Mental; a Rede de Urgência e Emergência – que diz respeito aos SAMUS, às enfermarias, e hospitais gerais; a Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência; e a Rede de Doenças e Condições Crônicas – que discute a alta complexidade do câncer.

Uma das propostas, a partir da conclusão do estudo, seria dialogar com o Ministério da Saúde para que a Política Nacional de Morbimortalidade por Acidentes ou Violência pudesse ser revisada e se tornasse uma das Redes prioritárias do SUS.

A outra iniciativa, que viria a partir de um diálogo com o Ministério da Justiça, seria a integração dos bancos de dados do SINESP, principalmente, com os bancos de dados da saúde. O acesso cruzado de ambos os ministérios a esses bancos de dados faria com que a evidência sobre essa problemática se ressaltasse. Também se sugeriu tornar intersetorial a notificação feita no SUS. Assim, o Conselho Tutelar poderia notificar o SUS sobre o recebimento de uma violência policial; a Defensoria Pública poderia notificar o SUS de uma vítima de violência policial, entre outras possibilidades.

Por fim, hoje nós temos um fomento ao atendimento das vítimas de violência do Estado com o Projeto Clínicas do Testemunho. A Comissão de Anistia, que conseguiu um investimento com o Fundo Newton - de origem britânica - está financiando algumas equipes de Clínicas do Testemunho para atendimento das vítimas de violência policial. Um dos pontos que nós estávamos construindo juntos aos

ministérios mencionados, seria ampliar o investimento para que as Clínicas do Testemunho, levando em consideração a sua expertise, pudesse desenvolver em todo país um processo de capacitação para os serviços públicos, sobre o acolhimento das vítimas de violência do Estado. Os trabalhadores das diversas políticas públicas carecem dessa reflexão, o que dificulta um olhar amplo e holístico para essa realidade no Brasil.

Para finalizar deixo a pergunta: quem são as novas vítimas da violência hoje? O debate sobre a política de drogas tem que ser central na nossa discussão. Sob a justificativa de procurar os traficantes, a segurança pública invade morros e favelas e mata o negro, pobre e periférico. A política de drogas no Brasil hoje é uma política de sucesso, porque ela cumpre o papel que o Estado quer que cumpra - matar jovem, preto e periférico. O legado da escravidão e da ditadura militar vive, com todo potencial. A agenda de reparação, de memória e clamor pela verdade se faz necessário às vítimas de ontem e de hoje.

Direito à memória e à verdade

4

Audiência Pública sobre o caso Epaminondas Gomes de Oliveira em Porto Franco-MA. 31/08/2014.

Família vela os restos mortais antes da saída do cortejo para o cemitério.

Foto: Thiago Vilela/ASCOM-CNV
Fonte: Acervo CNV/Arquivo Nacional

4. Direito à memória e à verdade

[8] Retificação de informações na Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg) e, de forma geral, nos registros públicos

Impõe-se excluir da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg), bem como nos demais registros relacionados à área de segurança pública, informações que envolvam registros de atos de perseguição política e de condenação na Justiça Militar ocorridos no período de 1946 a 1988. A manutenção dessas informações penaliza vítimas de violações aos direitos humanos, quando sua condição de vítima já foi, inclusive, objeto de reconhecimento pelo Estado brasileiro por meio de diferentes procedimentos. Adicionalmente, devem ser adotados procedimentos para desenvolvimento de sistemas de registro de informações que contribuam para a promoção dos direitos humanos, como a manutenção de banco que contenha amostra do DNA de toda pessoa sepultada sem identificação, de modo que seus restos mortais possam vir a ser localizados por seus familiares.

[4] Proibição da realização de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964

As investigações realizadas pela CNV comprovaram que a ditadura instaurada através do golpe de Estado de 1964 foi responsável pela ocorrência de graves violações de direitos humanos, perpetradas de forma sistemática e em função de decisões que envolveram a cúpula dos sucessivos governos do período. Essa realidade torna incompatível com os princípios que regem o Estado democrático de direito a realização de eventos oficiais de celebração do golpe militar, que devem ser, assim, objeto de proibição.

[7] Retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos

Em conformidade com o direito à verdade, a Defensoria Pública dos estados ou outros órgãos que cumpram essa função, o Ministério Público e o Poder Judiciário, mediante requerimento dos interessados, deverão proceder de modo célere à determinação da retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de mortos em decorrência de graves violações de direitos humanos, nos termos da Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, conforme os precedentes dos casos Vladimir Herzog e Alexandre Vannucchi Leme, nos quais foi requerente a própria CNV.

[26] Estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV

A atividade da CNV gerou avanço significativo, mas não esgotou a possibilidade de obtenção de resultados na investigação das graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1988. As perspectivas abertas com esse trabalho e o grande volume de informações colhidas indicam a conveniência de estabelecimento de um órgão de seguimento com funções administrativas, com membros nomeados pela Presidência da República, representativos da sociedade civil, que, em sintonia com órgãos congêneres já existentes, como o CNDH, a CEMDP e a Comissão de Anistia, deverá dar sequência à atividade desenvolvida pela CNV, especialmente para:

a) dar continuidade à apuração dos fatos e à busca da verdade sobre a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres;

b) prosseguir na investigação de eventos e condutas cuja apuração não pode ser concluída pela CNV, como os casos de massacres de trabalhadores durante o regime militar e o apoio dispensado por empresas e empresários para a criação e o funcionamento de estruturas utilizadas na prática de graves violações de direitos humanos;

c) cooperar, complementar e coordenar atividades de investigação documental com pessoas, instituições e organismos, públicos e privados, com finalidades de assessoramento, intercâmbio e divulgação de informação;

d) organizar, coordenar e promover atividades de informação sobre as graves violações de direitos humanos no país e no exterior;

e) monitorar o cumprimento das recomendações da CNV, com acesso ilimitado e poderes para requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo, constituindo grupos de trabalho e pesquisa e instalando escritórios nas unidades federadas onde forem necessários;

f) apoiar as medidas de reparação coletiva pelas graves violações sofridas pela população camponesa no período investigado pela CNV, com ênfase na ampliação de políticas públicas para garantir o acesso à terra e a reforma agrária;

g) apoiar as medidas de reparação coletiva pelas graves violações sofridas pelos povos indígenas no período investigado pela CNV, com ênfase na regularização, desintrusão e recuperação ambiental de suas terras;

h) apoiar as medidas de políticas públicas destinadas a prevenir violação de direitos humanos e assegurar sua não repetição.

[27] Prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos

As dificuldades encontradas pela CNV para a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos indicam a necessidade de que os órgãos competentes sejam dotados dos recursos necessários para o prosseguimento e a intensificação dessa atividade de busca. Devem ser realizadas diligências aptas a propiciar a localização e identificação dos restos mortais das pessoas que foram executadas por motivos políticos, que permanecem em locais desconhecidos ou incertos.

É necessário, ainda, que se confira tratamento respeitoso e adequado às ossadas já localizadas e recolhidas, que se encontram sob a guarda do Estado ou de instituições por ele delegadas, adotando-se as medidas necessárias para garantir sua preservação, conservação e segurança. O trabalho de identificação dessas ossadas deve ser intensificado, sendo exemplar a medida promovida por órgãos públicos, entidades da sociedade civil e familiares de vítimas, com apoio da CNV, que levou à entrega à Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), para análise, das ossadas localizadas em 1989 no Cemitério Dom Bosco, em Perus, na cidade de São Paulo. Após a identificação, cada ossada deverá ser entregue aos familiares da vítima, em cerimônia pública oficial e solene, para que possa haver o sepultamento de forma digna.

[28] Preservação da memória das graves violações de direitos humanos

Devem ser adotadas medidas para preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV e, principalmente, da memória de todas as pessoas que foram vítimas dessas violações. Essas medidas devem ter por objetivo, entre outros:

a) preservar, restaurar e promover o tombamento ou a criação de marcas de memória em imóveis urbanos ou rurais onde ocorreram graves violações de direitos humanos;

b) instituir e instalar, em Brasília, um Museu da Memória.

49. Com a mesma finalidade de preservação da memória, a CNV propõe a revogação de medidas que, durante o período da ditadura militar, objetivaram homenagear autores das graves violações de direitos humanos. Entre outras, devem ser adotadas medidas visando:

a) cassar as honrarias que tenham sido concedidas a agentes públicos ou particulares associados a esse quadro de graves violações, como ocorreu com muitos dos agraciados com a Medalha do Pacificador;

b) promover a alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, que se refiram a agentes públicos ou a particulares que notoriamente tenham tido comprometimento com a prática de graves violações.

[29] Prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar

O processo de localização e abertura dos arquivos do período do regime militar, que teve grande evolução com a atuação da CNV, deverá ter prosseguimento. Os acervos das Forças Armadas, incluindo aqueles de seus centros de informação – Centro de Informações do Exército (CIE), Centro de Informações da Marinha (Cenimar) e Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA) –, 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). O mesmo deverá ocorrer com os arquivos de todas as Divisões de Segurança e Informações (DSI) e Assessorias de Segurança e Informações (ASI) instituídas pela ditadura militar nos órgãos do governo federal, com vinculação ao Serviço Nacional de Informações (SNI).

No âmbito dos estados da Federação, deverá se proceder à localização e abertura dos arquivos dos órgãos vinculados à repressão política, em especial os acervos dos departamentos ou delegacias de ordem política e social (DOPS), promovendo seu recolhimento e tratamento técnico nos arquivos públicos e sua disponibilização no banco de dados do Arquivo Nacional. Esse banco de dados, por sua vez, deve ser ampliado e aperfeiçoado por meio, respectivamente, da incorporação de cópias digitais dos acervos documentais e orais ainda em posse do poder público e pela instalação de recursos tecnológicos destinados à potencialização das ferramentas de pesquisa e à universalização do acesso, inclusive com a disponibilização dos acervos na internet.

Recomenda-se, também, que tenha prosseguimento a localização, em missões diplomáticas e repartições consulares brasileiras, da documentação relativa ao período da ditadura militar, recolhendo-se esse acervo ao Arquivo Nacional. Recomenda-se, também, a continuidade da cooperação internacional visando à identificação, em arquivos estrangeiros e de organizações internacionais, de documentação referente ao período de investigação da CNV.

Devem-se estimular e apoiar, nas universidades, nos arquivos e nos museus, o estabelecimento de linhas de pesquisa, a produção de conteúdos, a tomada de depoimentos, o registro de informações e o recolhimento e tratamento técnico de acervos sobre fatos ainda não conhecidos ou esclarecidos sobre o período da ditadura militar.

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.

Martina Spohr Gonçalves

Doutora em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é Coordenadora de Documentação e professora da graduação em História da Escola de Ciências Sociais/CPDOC da Fundação Getúlio Vargas – RJ

De antemão quero de destacar que não desenvolvi nenhuma pesquisa sistemática sobre o assunto. Trabalho, há muitos anos, com arquivos e pesquiso temas relacionados ao golpe e à ditadura, por isso tenho interesse particular na questão. A recomendação 29 da CNV prevê o prosseguimento e o fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar. É sobre ela que levantarei algumas questões.

Começo pela cultura arquivística brasileira, buscando tentar entender como a recomendação poderia ser analisada e ser efetivamente posta em prática. A tradição de arquivamento no Brasil é bastante complexa. A primeira lei que incide especificamente sobre os arquivos no país é de 1991. Chamada de Lei de Arquivos, pelos íntimos, a lei de número 8.159 estabeleceu definições importantes sobre o que é arquivo, sua divisão entre público e privado, atribuindo responsabilidades aos órgãos produtores e receptores de acervos, proporcionando aos arquivistas e profissionais da área um respaldo mais efetivo para o desenvolvimento de suas atividades. Nesta mesma lei, foram estabelecidos critérios de sigilo de documentos, que atingiram assim a produção documental do período da ditadura. Antes de entrarmos na seara das mudanças legais da questão do sigilo, faço uma breve reflexão do que alguns autores chamam de cultura do segredo.

Todas as leis criadas até a 2011, quando foi criada a Lei de Acesso à Informação, a LAI para os íntimos, privilegiaram o segredo em detrimento do acesso. A preocupação ao longo de 20 anos de legislação arquivística no país sempre foi a de se manter o segredo dos documentos, com suas prerrogativas e definições temporais. Pensando em um formato de análise de longa duração e em uma análise rasa e breve sobre nossa história recente, podemos considerar que este privilégio do

secreto é consequência justamente do processo histórico vivido nos anos de ditadura. Portanto, para compreendermos o universo dos arquivos produzidos nesta época, precisamos entender também o contexto de sua produção. Não falo de contexto histórico exclusivamente, mas de contexto arquivístico.

Os anos de ausência de legislação permitiram a criação de uma característica intrigante na produção documental nacional. Os arquivos pessoais de homens públicos são exemplos disso. Em sua grande maioria, independente do cargo, a prática de acumulação documental fazia com que a documentação oficial fosse levada para esfera particular, formando assim a base de um arquivo privado pessoal. Posso citar aqui alguns casos que temos no CPDOC como o de Getúlio Vargas e seus correligionários e o caso emblemático do acervo Ernesto Geisel, que permitiu o acesso a documentos públicos do Serviço Nacional de Informações única e simplesmente por estarem regidos pela legislação de acumulação documental privada. Geisel levou ampla documentação pública para sua casa em Ipanema. Quando o acervo foi doado, constatou-se a existência de material que à época era inacessível. Foi tratado e disponibilizado ao público.

Esse exemplo que trouxe é somente para tentar mostrar a cultura arquivística nacional que até os dias atuais é bastante difícil de modificar. Muitos homens públicos continuam acumulando documentação de caráter público. É importante também para destacar a importância da Lei de Acesso à Informação. A questão da classificação documental é determinante para o prosseguimento da recomendação 29.

Devemos ampliar o escopo de debate e de busca de acervos. Muitos estudiosos definem os arquivos da repressão como sendo os arquivos públicos das principais agências de informação do período ditatorial. Como bem sabemos, existe enorme dificuldade no acesso a esta documentação. Não podemos fechar a definição nesses termos, a meu ver. Como citei anteriormente, a cultura arquivística brasileira e a jovem definição legal para o arquivamento dos documentos produzidos em órgãos públicos – que, convenhamos, não são respeitados efetivamente – deve ser levado em consideração para que consigamos minimamente recuperar acervos do período. Portanto, chamo atenção para a

necessidade de diversificação das buscas por documentos produzidos em âmbito público. Para que a recomendação seja cumprida, é preciso prospectar e mapear acervos de diferentes origens, públicas, privadas ou mistas, seja de pessoas físicas ou jurídicas. Não retiro aqui a importância evidente do que podemos chamar de arquivos da repressão "clássicos", os quais sabemos da existência e da dificuldade de acesso.

Penso ser importante dar continuidade a iniciativas anteriores à CNV como o projeto do Arquivo Nacional *Memórias Reveladas*, que vai mais ou menos nesse sentido, buscando reunir em um repositório comum arquivos de diferentes naturezas – pública e privada. Outra importante prospecção iniciada pela CNV e que merece maior atenção é a busca pela documentação internacional sobre o golpe e o posterior regime que é implementado. O potencial desses arquivos, com especial atenção para a produção documental dos Estados Unidos, é enorme.

Faço aqui também uma provocação em comparação com a política norte-americana de abertura de acervos, buscando elucidar como ainda estamos longe de mudar nossa cultura arquivística. O Freedom of Information Act, chamado de FOIA, possibilita a ação direta da sociedade civil na abertura de documentos classificados. Não sei se todos conhecem o procedimento naquele país, mas qualquer cidadão de qualquer lugar do mundo e sem nenhuma justificativa pode solicitar a revisão dos prazos de sigilo de qualquer documento depositado nos acervos públicos. Tudo bem que você passa a ter uma ficha na CIA, mas todos tem esse direito. Essa cultura, a qual chamo aqui de cultura do acesso, se contrapõe diretamente à cultura do segredo observada no Brasil. Arrisco a dizer que, mesmo com a LAI, com toda sua importância política, tal cultura permanece em muito arraigada na burocracia brasileira. Alguns estudos sobre a LAI mostram que a abertura de documentos classificados efetivamente vem acontecendo. Mas ainda estamos muito longe do ideal.

O papel da CNV foi crucial para o levantamento deste debate sobre a abertura dos arquivos. A cultura do segredo teve seu ápice no período democrático com a promulgação da lei 11.111, de 2005, que criou a figura do sigilo eterno de documentos classificados. Sem dúvida alguma, a promulgação da LAI é um *turning point* nessa política do

segredo, abrindo automaticamente fontes depositadas em fundos antes inacessíveis sobre o período ditatorial. A criação e atuação da CNV na sequência permitiu a evolução e a busca pela mudança desta cultura. A preocupação que fica é justamente a razão do nosso debate nessa mesa: e agora, depois de 2 anos findos, como ficamos?

Eu sou um pouco pessimista. Acho muito improvável conseguir "convencer" as Forças Armadas a implementar uma busca efetiva por estes acervos. O caminho para isso é tortuoso e difícil de definir. Talvez através de uma exigência legal, algo mais duro e efetivo pudesse nos levar à verdade escondida por trás destes acervos. Não tenho certeza se esse é o caminho, gostaria de ouvir a opinião de todos sobre quais seriam. Mas na atual conjuntura, acho muito difícil chegarmos a esse ponto.

Um órgão que poderia atuar na linha de frente e pressionar no cumprimento desta recomendação poderia ser o Conselho Nacional de Arquivos, órgão deliberativo máximo do Sistema Nacional de Arquivos. Sou conselheira do CONARQ. Em Agosto 2015, portanto cerca de um ano após o final da CNV, Vivian Ishaq, diretora do Arquivo Nacional de Brasília, ativa participante da Comissão, informou e registrou na ata do conselho. Àquela época, foram mapeados mais de 240 órgãos. De 2006 a 2015, mais de 50 acervos do período do regime militar, com mais de 20 milhões de páginas documentos, foram recolhidos pelo Arquivo Nacional. As ponderações dos presentes nesta reunião buscavam chamar atenção para a efetiva necessidade de tratamento desta documentação. Foi definido que um documento de levantamento de novos dados para realizar o mapeamento mais completo destes acervos deveria ser construído. Até o ponto que acompanhei, e posso estar desatualizada neste quesito, não temos informações oficiais sobre o andamento desta resolução.

Na última reunião plenária no primeiro semestre deste ano, o assunto nem entrou em pauta. Teremos nova reunião em novembro. Como conselheira pedirei a inclusão da questão como ponto de pauta. Mas novamente declaro meu pessimismo. O novo diretor do Arquivo Nacional, que consequentemente é o presidente do CONARQ, parece estar preocupado com outras questões. Além de estar alinhado a posições políticas, digamos, complicadas, que não entrarei no mérito nessa fala.

Como os senhores puderam ver, busquei incitar o debate e apontar algumas preocupações que perpassam a efetiva possibilidade de cumprimento da recomendação 29 da CNV. Não tenho soluções prontas, por isso espero que nosso debate possibilite o amadurecimento de como podemos atuar nesta frente.

Vera Vital Brasil

Psicóloga clínica, membro da Equipe Clínico-Política, membro da CDH do Conselho Federal de Psicologia (2014-2016), membro do Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro que compõe o Coletivo RJ Memória, Verdade Justiça desde a sua criação.

Agradeço o convite da equipe do ISER que, em um momento importante como o que estamos vivendo agora, preparou este Seminário sobre os desafios e perspectivas após os dois anos de entrega do Relatório da CNV com as suas Recomendações. Momento especial, dada a conjuntura política de ruptura constitucional, para fazermos esta avaliação e examinar o que foi construído neste caminho de luta pela Verdade e debater o que fazer e como fazer daqui para adiante. A tarefa que me propuseram é a de comentar alguns pontos das recomendações do Relatório Final no que se refere ao Direito à Memória e à Verdade.

Como fui convidada para falar pelo Coletivo RJ Memória Verdade Justiça, criado um pouco antes da CNV, pensei ser importante rememorar o processo que se deu para a constituição deste Coletivo, bem como recuperar a luta de organismos de Direitos Humanos que, por longa data marcaram os nossos passos na busca de esclarecimento do que ocorreu no passado. Refiro-me ao exercício da recuperação da memória das lutas por Memória, Verdade Justiça, um campo relativamente novo no cenário de lutas em nosso país e na América Latina. Assim, não poderia deixar de lembrar as palavras do cineasta chileno, que nos tem brindado com sua original e sensível presença artística em filmes inesquecíveis que envolvem a memória da violência em sua dimensão temporal, histórica e de lutas por justiça. Patrício Guzmán nos inspira ao afirmar em sua criativa e memorável e diversificada obra que "*para fazer o presente é preciso olhar para trás*."

Num segundo momento da exposição, tratarei dos pontos das recomendações do Relatório Final que me foram encaminhados pela equipe do ISER, acrescentando algumas informações enviadas por outros Coletivos e Comitês similares de outras regiões do país. Vou valorizar

a ação dos movimentos sociais, sem desconsiderar a relação destes com as instituições públicas que têm desenvolvido pautas demandadas pela sociedade civil organizada.

O Coletivo RJ MVJ nasce no momento em que a Comissão Nacional da Verdade despontava no horizonte político como uma possibilidade. Demanda antiga do movimento de Direitos Humanos que clamava pela elucidação do que ocorreu durante a o golpe civil militar e no longo período de 21 anos de ditadura. O destaque da indicação de uma Comissão da Verdade, no 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado no final de 2010, acenou a possibilidade de sua realização. Este sinal verde desencadeou no ano seguinte um movimento de mobilização social que aglutinou diversos atores: ex-presos políticos, familiares de mortos e desaparecidos, jovens ativistas que se organizaram em Coletivos e Comitês.

O Coletivo RJ foi constituído inicialmente por várias organizações e entidades da sociedade civil quais sejam: Fórum de Reparação e Memória do RJ, UMNA[1], ANAPAP[2], entidades de perseguidos políticos que lutavam há anos por reparação, o ISER, a ABI, a CDH da OAB/RJ, o CEJIL, a Casa da América Latina. Em junho de 2011, foi realizado um Seminário no ISER, que selou a proposta de constituição de um coletivo de entidades da sociedade civil para acompanhar os trabalhos da CNV. Concomitante a esta iniciativa, em diversas regiões do país, setores interessados na instalação de uma Comissão da Verdade, grupamentos sociais, pesquisadores, aspiravam aportar sugestões para a formulação da Lei e, logo em seguida, ao ser assinada pela Presidenta Dilma, garantir a indicação de seus membros, acompanhar sua pauta e metodologia dos trabalhos de investigação. Ou seja, a demanda de participação foi claramente manifestada. Pelo fato de se apresentar no cenário nacional mobilizou segmentos da sociedade civil, instituições públicas, universidades e provocou a constituição de novas Comissões da Verdade no âmbito Estadual, Municipal e de diversos setores como

1 Unidade de Mobilização Nacional pela Anistia.

2 Associação Nacional dos Anistiados Políticos, Aposentados e Pensionistas.

Universidades e órgãos públicos.

Certamente é importante apontarmos limites e limitações deste processo, nestes dois anos, como tem sido apresentado por alguns dos participantes expositores neste Seminário, sem deixar de considerar o contexto da gravíssima crise política em que o país se encontra e em que políticas públicas estão ameaçadas pelo desmonte que se anuncia a cada dia. Entretanto, é fundamental não perdermos a perspectiva do que se avançou durante todo este período.

A mobilização social, o debate público sobre a importância de colocar a limpo este passado, de dar foco ao que esteve invisibilizado, silenciado e negado por tantos anos foi, sem dúvida, uma boa novidade no campo da verdade e da memória. Além de uma reorganização de forças sociais dispersas, pode-se ampliar e difundir o conhecimento sobre a violência do passado e suas permanências no presente junto a setores que desconheciam o que ocorreu durante o período ditatorial.

Se a CNV apresentou limitações na relação com os movimentos sociais que aspiravam acolhimento de sugestões específicas e/ou gerais. A Comissão da Verdade do Rio de Janeiro instalada nos primeiros meses de 2013, atenta e comprometida com esta interlocução, avançou organizando fóruns de participação de entidades, recolhendo propostas, debatendo temas, abrindo em suas audiências a palavra de testemunhos de perseguidos e sobreviventes da barbárie ditatorial e investigando temas não alcançados pela Nacional – como, por exemplo, a ditadura nas favelas.

O Coletivo RJ Memória Verdade Justiça, desde a primeira audiência da Comissão Nacional da Verdade, apresentou a proposta de que o testemunho de quem esteve preso nos Centros de tortura e extermínio fosse colhido no próprio local, para que estivessem criadas condições de reparação às testemunhas, bem como dar visibilidade ao que lá ocorreu, marcando o espaço para a criação de centros de Memória nestes locais. Um passo inicial para a construção da memória individual e coletiva que se desdobraria futuramente em centros de memória e difusão de políticas de Direitos Humanos. No final do período, as Comissões Nacional e Estadual, juntas, fizeram diligências com a participação de

presos políticos na Ilha das Flores (Marinha), no III Comando Militar da Aeronáutica, no quartel da Barão de Mesquita (Exército), onde funcionou o DOI-Codi, e no Hospital Central do Exército. Podemos afirmar que não se avançou, nestes dois anos, no que se refere ao reconhecimento dos militares sobre as violações e de seu compromisso naquele período nas torturas, mortes e desaparecimentos. Este setor foi o mais resistente a prover a CNV das informações solicitadas e permanece fechado a qualquer interlocução neste sentido.

Muitos aqui presentes vêm de lutas antigas; integram uma geração que fez parte da resistência à ditadura e que introduziu, no cenário da época, algumas pautas hoje em vigência. Também presentes, jovens que conhecem de perto o trágico panorama de arbitrariedades e violências de nossa atualidade, cujas marcas da violência de Estado ainda estão inscritas como práticas sistemáticas e generalizadas nos setores mais vulneráveis da sociedade. Portanto, relembrar o passado é importante para aproximar os olhares entre gerações e apontar o que perdura como marca e/ou como dispositivo repressivo.

Vale puxar, um pouco mais distante no tempo, o fio da memória sobre o que entendemos como campo da Memória, Verdade e Justiça, apontando a proveniência das lutas que, por sua vez, se desdobraram e vem incorporando novos atores políticos. Aqui no Rio de Janeiro com a criação, em 1985, do Grupo Tortura Nunca Mais do RJ - que reuniu ex-presos políticos, familiares de mortos e desaparecidos e simpatizantes - podemos situar o início da luta pelo esclarecimento das mortes e desaparecimentos, pela abertura de arquivos da repressão, pela construção da memória histórica, pela identificação dos responsáveis pelas torturas, mortes e desaparecimentos. Um dos eixos foi a iniciativa de recuperar a memória das lutas, homenageando entidades e pessoas que no Brasil e na América Latina se destacaram na defesa dos Direitos Humanos. O Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro teve um papel importante ao traçar estas diretrizes e ações e contribuiu para a criação de GTNM em outros estados como em Pernambuco, Bahia, Goiás, São Paulo, Paraná.

Na época, não havia escuta institucional para acolher estas demandas, o que não se constituiu em motivo para intimidar a militância a cobrar,

do Estado brasileiro, respostas sobre cada uma de suas reivindicações. Dentre elas, estava a criação das Comissões de Reparação, de cunho compensatório econômico, tendo como referência as perdas pelas mudanças de projetos de vida sofridas por perseguidos políticos. Em vários estados, foram criadas no final dos anos 90. Aqui no Rio de Janeiro, somente em 2001, foi aprovada a lei 3.744, regulamentada no ano seguinte e, somente em 2004, a Comissão Estadual de Reparação deu início aos trabalhos de examinar os requerimentos dos peticionários.

A recuperação de memórias de tempos distantes e esquecidos, visando justificar os requerimentos para a Comissão Estadual de Reparação, levou os ex-presos políticos a uma maior aproximação. O silêncio sobre as situações de tortura, perseguições, exílio, começaram a ser quebrados de forma coletiva. Criou-se assim o Fórum de Reparação e Memória do Rio de Janeiro que se propôs a acompanhar passo a passo os trabalhos desta Comissão, contribuindo com informações e problematizando algumas decisões de membros e abordagens nas sessões.

Ao longo deste percurso, que sofreu interrupções – dado o período exíguo para examinar os requerimentos de mais de mil peticionários – criou-se a Rede de Reparações, reunindo entidades de ex-presos políticos. Esta rede desenvolveu debates, mobilizações de rua, visando cobrar das autoridades o compromisso com os pagamentos das reparações aprovadas e a continuidade dos trabalhos interrompidos pelo curto período de funcionamento. Também passou a demandar o pedido de desculpas e a abertura da palavra aos requerentes nas audiências. Entretanto, sobre esta dimensão reparatória, por desconhecimento das medidas de reparação previstas na Justiça de Transição, ou apego à letra da lei estadual, não houve acolhimento da Comissão Estadual de Reparação. Ao contrário do que solicitavam os ex-presos, os trabalhos desta Comissão foram pautados seguindo uma formalidade jurídica institucional, sem entender a importância do testemunho e dos efeitos de reparação implicados neste ato de reconhecimento dos danos dos que sofreram torturas, mortes de familiares e perseguições.

As lutas pela MVJ foram e irão se articulando de acordo com o contexto e conquistas, potencializando alguns temas ou situações; se ampliam e se retraem, produzem modulações, incorporam temas

e ações, como é característico das lutas sociais. Criam novas pautas, provocam instâncias governamentais e estatais a tomarem providências, a ampliarem políticas públicas.

Na trajetória do Coletivo RJ foram realizadas ações em espaços fechados, em praças e ruas. Em um momento especial, 13 de dezembro de 2013 – data símbolo do "golpe no golpe", em que foi instituído o "Ato Institucional número 5", AI-5, em 1968 – no Centro Cultural de Justiça Federal, foi lançada a campanha para a transformação do prédio do antigo DOPS em Centro de Memória, e feita a entrega das representações de ex-presos políticos ao Procurador do Ministério Público Federal para a investigação de torturas naquele período. Esta iniciativa congregou ações na luta pela construção de memória e busca de justiça, provocando representante do MPF a somar esforços neste campo. No ano seguinte, a campanha fortaleceu-se em torno das ações político culturais do OCUPADOPS, que passou a congregar artistas, professores, pesquisadores, parlamentares em atividades regulares em datas emblemáticas nacionais e internacionais. Quanto às representações entregues ao MPF não houve avanço.

Há que destacar que, este ano de 2016, com o apoio da Comissão da Anistia na gestão do Paulo Abrão, houve a contratação de uma consultoria para a elaboração de Plano Museológico para o prédio onde funcionou o DOPS. Esperamos em breve apresentar esta proposta[3], aos interessados e prosseguir na luta para a conquista do Centro de Memória em um lugar simbólico da violência do Estado, desde o início do século passado, criando um espaço de educação para os direitos humanos, que possa abrigar projetos para fortalecer os Direitos Humanos. Um centro de memória de cunho político cultural necessário e urgente de ser instalado numa cidade como o Rio de Janeiro.

Por sua vez, para fomentar o debate sobre temas de MVJ, o ColetivoRJ criou o Cinencontro 50/35, no ano em que se completava 50 anos do golpe civil militar. Foram 12 atividades de Cinencontro

3 Proposta construída em conjunto com ativistas da campanha OCUPA e acúmulo do Grupo de Trabalho do DOPS, criado durante o exercício da CEV-Rio.

50/35. A maioria delas realizada no Museu da República, desde 2014, e uma delas, neste ano de 2016, na ABI[4], quando foi apresentado o documentário "Lembrar é Resistir", que registra uma peça teatral apresentada no prédio do DOPS[5].

Durante este percurso, desde a instalação da Comissão Nacional da Verdade e apresentação do Relatório Final e, nos dois anos que seguiram, algumas articulações entre movimentos se enfraqueceram, outras se fortaleceram. Programas públicos foram instalados. A Coordenadoria por Memória e Verdade e Educação para os Direitos Humanos é criada como seguimento da CEV-Rio. O Mecanismo Estadual de Proteção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro se consolida em seu dia a dia, divulgando a gravidade e problematizando as dificuldades para o enfrentamento à tortura hoje. Foi criada a Sub-Comissão por Verdade da Democracia - Mães de Acari - pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do RJ. Ganhos institucionais significativos. Programas de proteção têm enorme importância e não podemos deixar despercebidos neste cenário.

No Rio, em São Paulo e Porto Alegre, podemos destacar a criação dos *Grupos de Filhos e Netos por Memória, Verdade e Justiça*, que surgem no bojo deste processo de avanço do trabalho de memória. Derivados do trabalho do Projeto Clínicas do Testemunho da Comissão de Anistia/MJ, são constituídos por familiares que se apropriaram de seu passado como protagonistas ao se verem portadores de uma memória marcada em seus corpos, para além do que a violência do Estado inscreveu no de seus familiares.

Vale destacar algumas iniciativas de movimentos sociais e de governos, em outros estados, enviadas por Comitês e Coletivos interessados neste Seminário. Ações que marcaram o período que antecede e que se alonga pós-apresentação do Relatório. No Rio Grande do Sul, na cidade de Cachoeira do Sul, prédio importante da Prefeitura foi tornado sede do "Centro Cultural Orelhinha" – homenagem ao poeta Nilton Rosa da

4 Associação Brasileira de Imprensa.

5 Lembrar é Resistir, peça dirigida por Nelson Xavier, encenada inicialmente no DEOPS/SP e depois no DOPS/RJ.

Silva, assassinado pela ditadura de Pinochet no Chile – espaço que se dedica a atividades de direitos humanos. Em Porto Alegre, o Comitê Carlos de Ré por MVJ e outras entidades em parceria com a prefeitura e apoio do anterior governador, Tarso Genro, têm feito gestões para a criação de um Centro Cultural onde funcionou, entre 1965 e 1966, um local de sequestro, tortura e desaparecimento, local conhecido como "Dopinha". Memoriais, placas em lugares públicos têm sido colocados simbolizando a luta de resistência à ditadura. A UNISINOS tornou-se depositária do extrato relativo ao Rio Grande do Sul, retirado do acervo do SNI no Arquivo Nacional, oferecendo consulta. Por sua vez, no âmbito das ações referentes à América Latina, o Comitê Carlos de Ré tem desenvolvido um singular trabalho de solidariedade e agradecimento ao Chile por, durante a ditadura brasileira, ter recebido exilados.

Em Pernambuco, foram realizadas jornadas na Semana de Direitos Humanos em 12 regiões, tendo como eixo temático o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça de Transição. Também, exposições fotográficas, mostra de filmes latino-americanos e brasileiros sobre o período e a inserção em um guia da cidade um item sobre a ditadura militar.

No Ceará, está sendo realizada pela Coordenadoria Especial de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Ceará, responsável pelo eixo de Educação em Direitos Humanos e Memória e Verdade, o registro de numerosas entrevistas com sobreviventes e a divulgação na TV e em jornais, estimulando o debate sobre as violações.

Em São Paulo, há que destacar o trabalho do Núcleo de Preservação da Memória Política, que desenvolve um trabalho intensivo no Memorial da Resistência, e que está associado à Rede Internacional de Sítios Consciência.

No quadro das investigações sobre os desaparecidos, destaca-se o reinício dos trabalhos, em 2014, da investigação e identificação de ossadas no cemitério de Perus, subsidiado pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, da Antropologia Forense Peruana e por profissionais do Projeto Clínicas do Testemunho da

Comissão de Anistia/MJ. Neste trabalho, estão envolvidos profissionais arqueólogos, antropólogos forenses, psicólogos, militantes do Comitê Paulista por MVJ e Familiares. As 1.049 ossadas do cemitério de Perus são provas da violência que predominou no país nas últimas décadas e da violência policial contra as classes miseráveis de São Paulo. Uma evidência da prática de desaparecimento da qual faziam parte o Instituto Médico Legal e as polícias. Desaparecimentos de opositores e cidadãos desconhecidos. Diante das mudanças ocorridas no âmbito federal e, em breve, no municipal, se estima que possam ser alteradas as atividades de identificação programadas. A CEMDP tem mantido seu compromisso em dar continuidade ao trabalho ainda que mudanças possam ocorrer no plano institucional.

Desde o ano passado, mas, principalmente, neste ano de 2016, dada a ruptura institucional promovida pelas forças políticas do Judiciário, Legislativo, e Executivo, com amplo apoio da mídia, tem sido colocada em cena a urgência de uma articulação maior do campo MVJ. Este movimento cresceu no período dos trabalhos da CNV e do que dele decorreu, mas sofreu, como muitos movimentos sociais, de uma dispersão de suas forças. Diante do risco de perdas efetivas que envolvem o desmonte gradativo de políticas públicas, podemos perceber que na frágil e recente democracia deste país não se criaram bases político sociais mais sólidas para a sustentação e enfrentamento da onda de retrocessos à direita que se apresenta no horizonte do mundo. O desafio é, não só de articulação do próprio campo MVJ, como também deste campo com os outros movimentos.

Recentemente, em um debate sobre a grave crise do momento, ouvi de um companheiro uma noção que se refere a uma dimensão estratégica que o momento exige de nós: a da criação de "planos de composição". Planos que, a meu ver, permitam-nos nestas possíveis composições de ideias, de ações, de aproximações e de problematizações, inovar nosso repertório e extrair daí a nossa força para enfrentar este retrocesso histórico que estamos enfrentando. Neste momento em que a palavra de ordem tem sido "Ocupar e Resistir", associada a "Nenhum Direito a Menos", a voz de nosso companheiro Augusto Boal chega até nós com as seguintes palavras: *"a arte de fazer política não é fazer o que é possível. A arte de fazer política é tornar possível o que é necessário fazer"*.

Nadine Borges

Doutoranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense e mestre pelo mesmo Programa de Pós-Graduação. Foi membro e presidiu a Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (2014). Foi Gerente de Projetos e Assessora da Comissão Nacional da Verdade (2012/2013) e Coordenadora Geral da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos da Presidência da República. Atualmente é Coordenadora de Relações Externas da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Eu estava conversando sobre como eu começaria esta fala: era uma vez um país em que os direitos e as leis eram respeitados; que criou, em 1995, dez anos depois do fim da ditadura, uma Comissão [Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos] – que foi a primeira vez em que o Estado reconheceu a sua responsabilidade pelas mortes das pessoas durante o período ditatorial; que depois criou uma Comissão de Anistia; que depois criou uma Comissão [Nacional] da Verdade – que produziu excelentes recomendações –, seguida de comissões estaduais, comissões sindicais, comissões da verdade de universidades, que deram uma sacudida no Brasil – apesar de o Governo Federal não o querer.

Houve um grave problema de comunicação do governo [Dilma] que, deposto por um golpe, tampouco dava qualquer sinal de que essa pauta seria tratada conforme as demandas dos familiares, dos ex-presos políticos e daquelas pessoas que enfrentaram e dedicaram as suas vidas para resistir durante a ditadura. Nós estamos vivendo um momento em que é muito difícil pensar sobre o que fazer com essas recomendações [da Comissão Nacional da Verdade]. Isso porque elas dependem do Poder Público e ele não tem compromisso com essas pautas – nem mesmo aqueles que estavam à frente do governo antes do impeachment. A presidenta Dilma recebeu o Relatório Final da CNV a portas fechadas e não podemos nos esquecer disso. Por qual motivo? Temos que questionar essas coisas.

Eu queria falar um pouco da cultura da memória – que é algo recente e tem vários autores que a abordam, como Durkheim e Adorno – e é

definida pela época em que a gente vive. Eu acredito que fez diferença o trabalho da CEV-Rio, da CNV e a mobilização histórica dos familiares dos mortos e desaparecidos políticos. Mas, agora, precisamos de um protagonismo político sem precedentes na nossa memória individual desse período recente. Um protagonismo talvez daquelas pessoas de 1968, 1969 – quando o recrudescimento da ditadura foi muito violento e alguns jovens decidiram entrar na luta armada. Acho que estamos de novo precisando desse protagonismo.

Nós tivemos alguns movimentos recentes, aqui no Rio de Janeiro – das escolas ocupadas, alguma coisa autônoma de jovens que não são, necessariamente, aquelas fileiras dos hábitos de militância com as quais estamos mais acostumados a conviver. Talvez seja isso [que nós precisemos] – de algo novo – porque os próximos vinte anos serão bem piores do que os últimos vinte. Não acredito que, tão cedo, teremos coisas que ainda achávamos que estavam aquém das nossas necessidades nos últimos anos.

Essa memória não foi respeitada. Não adianta criar as comissões e legislar sobre a justiça de transição se isso não se torna prática. E não foi prática dos governos Lula e Dilma. Falo isso a partir da perspectiva de quem trabalhou dentro da CNV. Poucos assessores, daquele grupo que foi escolhido inicialmente, chegaram ao fim dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade. E não foi por acaso. Não foi por acaso que houve uma espécie de terceirização das pesquisas e dos relatórios. Essa prática de terceirizar a responsabilidade do Poder Público, daquilo que lhe afeta diretamente, tem uma razão muito forte. A memória a gente deve cuidar, recuperar e cultivar e, quando a gente modifica muito rapidamente as pessoas que estão dedicadas a pesquisar e a investir em determinadas coisas, afasta-se a memória. Na própria Comissão, isso era muito latente.

As pessoas que estavam dispostas a fazer aquele trabalho queriam valorizar as memórias sociais. Existem pontos de vista particulares, individuais, mas ninguém tem memória sozinho – principalmente em um trabalho como esse mostrado aqui. Quando estamos exercendo esse direito à memória, estamos ligados àquela coletividade da qual bebemos.

Nós nos deparamos com as dificuldades para acessar arquivos, encontrar

pessoas, para ter endereços de torturadores, o que são consequências da ação do Estado para desaparecer com as circunstâncias desses contextos. Essa efemeridade do trabalho da Comissão Nacional da Verdade me assusta. A regra do esquecimento funcionou, inclusive, depois do trabalho da CNV, quando mencionei que o Relatório Final foi recebido a portas fechadas. Alimentou-se a cultura do desaparecimento das circunstâncias, nesse momento, como se alimentou o desaparecimento das circunstâncias sobre os crimes da ditadura. Um desaparecimento da memória coletiva.

Esse histórico da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, da Comissão de Anistia e da Comissão Nacional da Verdade para mim representa muito a força de que esse passado recente importa sim. E não o passado da ditadura. Refiro-me ao passado dos últimos 4, 5 anos; sobre a forma como o Estado brasileiro tratou a justiça de transição. Talvez ele tenha enganado muitos de nós ao fazer de conta que estava fazendo algo pelo que se lutou, durante décadas, para alcançar. Nós acreditamos que aquilo de fato estava modificando a estrutura daquele Estado que matou, torturou e prendeu.

Acho que devemos criticar e falar sobre a falta de comunicação pública dos governos Lula e Dilma – que começaram a tratar essa pauta da justiça de transição – sobre esses fatos. Ao longo dos três anos de trabalho da CNV, eu ouvi apenas duas ou três vezes se falar sobre o tema na Voz do Brasil. A melhor forma de fazer com que as pessoas não se mobilizem, não se organizem e não reivindiquem direitos é impedi-las de acessar a comunicação. Nós temos um canal de TV, uma emissora que executa isso com muito afinco entrando nos lares de 50 milhões de brasileiros todos os dias.

Essa ausência de cuidado com a memória cultural e social do nosso povo faz com que a gente veja na rua poucas mobilizações, manifestações sobre o Michel Temer ter assumido a Presidência da República. Além disso, não é alguém novo que tenha entrado no cenário político do país, agora, e assumido o poder. Ele foi Vice-presidente da República durante seis anos. Ele foi escolhido pelo Lula para ser o Ministro articulador das Relações Institucionais do governo um ano e meio atrás. Ele foi Presidente da Câmara dos Deputados com apoio do Lula. A maneira

como ele alcançou o poder pode ser novidade, uma nova conceituação, inclusive, de golpe de Estado, mas tem a ver com essa memória social silenciada. Se tivéssemos tido o mínimo cuidado com a memória, as pessoas estariam nas ruas em números que não poderíamos dimensionar. Faltou tratar a memória de uma forma mais pedagógica na sociedade.

Por sorte, essa memória não foi aniquilada. Senão não estaríamos aqui hoje. Não haveria o movimento *Ocupa DOPS* no Rio de Janeiro, que resiste. Não haveria várias iniciativas como a Ponte Honestino Guimarães, em Brasília, e outros exemplos. São pequenos exemplos de coisas que foram feitas e que carregam um significado: passar pela ponte que era denominada Costa e Silva e agora se chama Honestino Guimarães... Esse movimento foi válido por isso. Nós precisamos lutar por esses memoriais porque eles são maiores do que os monumentos, do que os próprios memoriais em si. Talvez o mais importante desse momento, que exige da gente um protagonismo sem precedentes na história do país, seja essa ideia de lutar por espaços de memória e entender que o processo de participação na construção desses espaços é a melhor garantia que podemos ter sobre o direito à memória.

Eu parabenizo a todas as pessoas que participam do *Ocupa DOPS*, do movimento de resistência de tentar transformar aquele espaço, porque isso fez diferença aqui nessa cidade. Há muitos jovens hoje – eu tenho ido nos movimentos das escolas ocupadas – que em alguns momentos se aproximaram dessa luta; que acompanharam as nossas audiências da Comissão da Verdade do Rio. É como se uma geração tivesse semeado isso e essas sementes começaram a ser geradas. Nós não estamos sequer habituados a pensar nessa autonomia apartada desses movimentos sociais constituídos que nós referenciamos, e muitas vezes reverenciamos, com as mesmas pessoas, com os mesmos grupos, com os mesmos titulares.

Na Comissão da Verdade do Rio nós temos um calendário de descomemoração do golpe militar. Algumas pessoas criticaram a terminologia. Mas existe essa ideia dos aniversários, dos marcos temporais do golpe. Há um texto do Durkheim em que ele fala sobre a ideia que fazemos de nós mesmos quando atuamos nesses marcos de lembrança; que nós definimos o que deve ser lembrado ou não. Às vezes

a gente tende a lembrar das coisas boas. Ninguém gosta de sofrer. A gente comemora a resistência, a vida...

Mas também precisamos nos lembrar dos aniversários de morte. Porque é importante nos lembrarmos das coisas que não são boas? Aí entra um dos eixos de trabalho da justiça de transição – que é evitar a repetição. Quando a gente lembra daquilo que não foi bom, a gente consegue, pelo menos em um nível de precaução mínima e de cautela, evitar que se repita. Nessa sala, temos pessoas que foram afetadas diretamente pela ditadura, que conseguiram ultrapassar esses efeitos morais que foram gerados pela repressão através do Projeto Clínicas do Testemunho, do trabalho do Grupo Tortura Nunca Mais.

Nós temos que fazer também o debate do que fazer daqui para frente. Uma proposta é que nós nos preocupemos agora com as testemunhas das testemunhas, porque não conseguimos ouvir todo mundo. E não foi por incapacidade, por incompetência, por falta de recursos. Nós tentamos, inclusive com a ajuda dos profissionais das Clínicas do Testemunho fazer isso na Comissão da Verdade do Rio. Temos que dar um gás na juventude para que trabalhem com essas testemunhas das testemunhas que ainda estão vivas. A Comissão da Verdade do Rio foi majoritariamente composta por pessoas mais jovens, que nasceram na época ou após o período ditatorial, mas nem por isso deixaram de se engajar nessas causas. É um dever da nossa geração.

Algo que tenho muito presente do trabalho de pesquisa que fizemos na CEV-Rio é a importância dos nossos caderninhos, nossas anotações pessoais. Eles são um acervo de memória ao qual a CIA não tem acesso. Devemos ter como prática, cada vez maior, e ensinar aos nossos jovens a importância desses registros. As coisas mais importantes e bacanas de algumas pesquisas que fizemos na Comissão da Verdade do Rio foram aquelas coletadas em registros individuais, conversas, memórias, recordações de quem viveu o período. Essa memória veio à tona com o trabalho da Comissão, das Clínicas, do Grupo Tortura Nunca Mais.

É como se precisasse de um empurrãozinho para ligar o botão. O Estado tentou fazer com que essas pessoas se esquecessem, disso não há dúvidas. O governo Fernando Henrique, Lula, e Dilma trabalharam para

o esquecimento e fingiram que não estavam fazendo isso ao criar essas comissões e ao não estruturá-las de maneira decente. A Casa da Morte em Petrópolis é um exemplo. Houve várias tentativas de transformá-la em um espaço de memória, mas não aconteceu. Isso é a inoperância do Poder Público. Não é falta de mobilização da sociedade civil e denúncia sobre a Casa da Morte. A Prefeitura, o governo do estado e o Governo Federal não moveram uma palha para que ali virasse um centro de memória. Fazer reunião, criar comissão, grupo de trabalho, é fácil...

Temos que criar uma ponte, que não seja demolida, e que nos ligue ao passado para evitar a repetição. Não foram poucos os exemplos de palestras e seminários que nós fizemos quando criamos o calendário da CEV-Rio de descomemoração do golpe militar. Era grande o olhar de curiosidade dos jovens, sobretudo nas escolas de ensino médio, quando falávamos sobre o que ouvíamos a respeito da ditadura. Falávamos sobre aquilo que não está nos livros, até porque há pouco sobre a ditadura nos livros.

Eu fiquei surpresa com o que aconteceu na Comissão de Anistia, mas não deveria ter ficado. A maneira como o Legislativo, o Judiciário e o Executivo se organizam no país fere muito a competência desses poderes, interferindo na forma como deveriam agir. Da mesma forma como nós tínhamos proximidade ideológica e nos identificávamos com aqueles que estavam à frente da Comissão de Anistia, hoje, as pessoas que estão no poder se sentem representadas pela atual composição da Comissão de Anistia. O governo atual fez o mesmo que o governo Lula e Dilma fizeram: escolheram os seus. Não tem nada de novo.

O meu encerramento é dizer que não há nada no governo Temer que não tenha sido plantado pelo governo Dilma. O Programa Nacional de Inteligência, algo que deveria nos preocupar, é algo melhorado da Lei Antiterrorismo aprovada dias antes de a Dilma ser destituída. É um atentado às liberdades.

Eu fui a uma reunião no Ministério da Justiça e me senti mal de não ver nenhuma diversidade nos corredores e ver o padrão estético golpista, antigo do patriarcado. Tive a certeza absoluta de que são os mesmos que nunca estiveram afastados do poder. Nós não conseguimos avançar com

o que precisávamos avançar porque está muito enraizado na estrutura do país esse tipo de postura. Infelizmente, os nossos companheiros e companheiras não tiveram condições políticas para mexer com isso na estrutura do Estado.

Não vale a pena continuarmos criticando com a mesma forma de denuncismo, de mobilização e de articulação que nos trouxe até aqui. O exercício de criatividade e inovação que temos que ter a partir de agora talvez seja algo para o qual nem estejamos preparados, mas é necessário que nos preparemos.

Responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas na ditadura

5

Diligência ao 12º Regimento de Infantaria em Belo Horizonte-MG. 30/09/2014.

Comitiva percorre o perímetro do Batalhão.

Foto: Fabrício Faria/ASCOM-CNV
Fonte: Acervo CNV/Arquivo Nacional

5. Responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas na ditadura

[1] Reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar (1964 a 1985)

A CNV, conforme sublinhou em suas conclusões, pôde comprovar de modo inequívoco a participação de militares e a utilização de instalações do Exército, da Marinha e da Aeronáutica na prática de graves violações de direitos humanos – detenções ilegais, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres – no período da ditadura militar, entre 1964 e 1985. O uso desses efetivos e da infraestrutura militar deu-se de maneira sistemática, a partir de cadeias de comando que operaram no interior da administração do Estado. De forma inaceitável sob qualquer critério ético ou legal, foram empregados recursos públicos com a finalidade de promoção de ações criminosas.

Além da responsabilidade que pode e deve recair individualmente sobre os agentes públicos que atuaram com conduta ilícita ou deram causa a ela, é imperativo o reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas por esse quadro terrível. Se é certo que, em função de questionamento da CNV, as Forças Armadas expressaram a ausência de discordância com a posição já assumida pelo Estado brasileiro diante desse quadro de graves violações de direitos humanos – posição que, além do reconhecimento da responsabilidade estatal, resultou no pagamento de reparações –, é também verdadeiro que, dado o protagonismo da estrutura militar, a postura de simplesmente "não negar" a ocorrência desse quadro fático revela-se absolutamente insuficiente. Impõe-se o reconhecimento, de modo claro e direto, como elemento essencial à reconciliação nacional e para que essa história não se repita.

[2] Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais.

A CNV considerou 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. Relativamente a esta recomendação – e apenas em relação a ela, em todo o rol de recomendações –, registre-se a posição divergente do conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho, baseada nas mesmas razões que, em 29 de abril de 2010, levaram o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, com fundamento em cláusulas pétreas da Constituição brasileira, a recusar, por larga maioria (sete votos a dois), essa tese.

Para a fundamentação de sua posição, a CNV considerou que, desde meados do século XX, em decorrência da investigação e do julgamento de violações cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, ocorreu a crescente internacionalização dos direitos humanos, com a consolidação de parâmetros de proteção mínimos voltados à proteção da dignidade humana. A jurisprudência e a doutrina internacionalistas são unânimes em reconhecer que os crimes contra a humanidade constituem violação ao costume internacional e mesmo de tratados sobre direitos humanos. A elevada relevância do bem jurídico protegido – nas hipóteses de crimes contra a humanidade, a abranger as práticas de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres – requer dos Estados o cumprimento da obrigação jurídica de prevenir, investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos. A importância do bem protegido justifica o regime jurídico da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e da impossibilidade de anistia, determinado pela ordem internacional e decorrente da proteção à dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos, previstas pela Constituição brasileira (artigos 1, III, e 4, II), bem como da abertura desta ao direito internacional dos direitos humanos (artigo 5, parágrafos 2 e 3).

Por consequência, considerando a extrema gravidade dos crimes contra a humanidade a jurisprudência internacional endossa a total impossibilidade de lei interna afastar a obrigação jurídica do Estado de investigar, processar, punir e reparar tais crimes, ofendendo normas peremptórias de direitos humanos. A proibição da tortura, das execuções, dos desaparecimentos forçados e da ocultação de cadáveres é absoluta e inderrogável. Na qualidade de preceito de jus cogens, não pode sofrer nenhuma

exceção, suspensão ou derrogação: nenhuma circunstância excepcional – seja estado de guerra ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública – poderá ser invocada como justificativa para a prática de tortura, desaparecimento forçado ou homicídio. Prevalece o dever jurídico do Estado de prevenir, processar, punir e reparar os crimes contra a humanidade, de modo a assegurar o direito à justiça e à prestação jurisdicional efetiva. A esse dever correspondem os direitos à justiça e à verdade, os quais abrangem o direito a uma investigação rápida, séria, imparcial e efetiva, e a que sejam instaurados processos voltados à responsabilização dos autores das violações, inclusive na esfera criminal, bem como o direito das vítimas e seus familiares à obtenção de reparação.

Em 24 de novembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) responsabilizou o Brasil pelo desaparecimento de participantes da Guerrilha do Araguaia durante as operações militares da década de 1970 (caso Gomes Lund e outros vs. Brasil). Sustentou que as disposições da Lei de Anistia de 1979 são manifestamente incompatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação de graves violações de direitos humanos, nem para a identificação e punição dos responsáveis. Respaldou sua argumentação em sólida jurisprudência internacional, destacando também emblemáticas decisões judiciais que invalidaram leis de anistia na América Latina.

A decisão reitera a relevante jurisprudência da Corte IDH sobre a matéria. No caso Barrios Altos vs. Peru (2001), a Corte considerou que leis de autoanistia perpetuam a impunidade, obstruem o esclarecimento dos fatos, propiciam uma injustiça continuada, impedem às vítimas e a seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e de receber a reparação correspondente, o que constituiria uma afronta direta à Convenção Americana. Dessa maneira, as leis de autoanistia configurariam um ilícito internacional e sua revogação, uma forma de reparação não pecuniária. No mesmo sentido, no caso Almonacid Arellano vs. Chile (2006), a Corte decidiu pela invalidade de decreto-lei do período ditatorial, por implicar a denegação de justiça às vítimas e por afrontar os deveres do Estado de investigar, processar, punir e reparar graves violações de direitos humanos. No caso La Cantuta vs. Peru (2006), ao voltar a manifestar-se sobre as leis de anistia peruanas, a Corte sustentou que "o aparato estatal foi indevidamente utilizado para cometer crimes de Estado, para, depois, encobrir tais crimes e manter seus agentes impunes. O jus cogens resiste aos crimes de Estado, impondo-lhe sanções". Na América Latina, há significativa jurisprudência a respeito da imprescritibilidade e não aplicação de leis de anistia em relação a crimes de lesa-humanidade, como ilustram os casos de Argentina, Chile, Peru, Colômbia e Paraguai.

A racionalidade da Corte Interamericana é clara: leis de autoanistia constituem ilícito internacional; perpetuam a impunidade; e propiciam uma injustiça continuada, impedindo às vítimas e a seus familiares o acesso à justiça, em direta afronta ao dever do Estado de investigar, processar, julgar e reparar graves violações de direitos humanos.

[3] Proposição, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos autores de atos que geraram a condenação do Estado em decorrência da prática de graves violações de direitos humanos

A condenação do Estado brasileiro ao pagamento de indenizações pela ocorrência de graves violações aos direitos humanos no período investigado pela CNV deveu-se ao reconhecimento oficial de condutas de agentes públicos que, mesmo à luz da legislação vigente à época dos fatos, foram manifestamente ilícitas, por exemplo, a prática de detenções arbitrárias e ilegais, da tortura, de execuções, de desaparecimentos forçados e de ocultação de cadáveres. Em conformidade com os princípios que regem a administração pública, cabe, em relação a esses agentes públicos, a proposição de medidas administrativas e judiciais que objetivem o ressarcimento ao erário público das verbas despendidas. A Constituição vigente (artigo 37, parágrafo 6) prevê, como já faziam Constituições anteriores, o direito de regresso contra o agente público quando demonstrada a sua responsabilidade pessoal (dolo ou culpa) pelo ato ilícito.

[19] Aperfeiçoamento da legislação brasileira para tipificação das figuras penais correspondentes aos crimes contra a humanidade e ao crime de desaparecimento forçado

O direito internacional dos direitos humanos identificou – por meio de tratados internacionais dos quais o Brasil é parte, entre eles o Estatuto de Roma, constitutivo do Tribunal Penal Internacional – condutas cuja gravidade é extrema e que não podem ser admitidas em nenhuma circunstância. Nesse sentido, recomenda-se o aperfeiçoamento da legislação brasileira para que os tipos penais caracterizados internacionalmente como crimes contra a humanidade e a figura criminal do desaparecimento forçado sejam plenamente incorporados ao direito brasileiro, inclusive com a estipulação legal das respectivas penas. A previsão legal do desaparecimento forçado como tipo penal autônomo é, como afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros versus Brasil, uma obrigação imposta ao Estado brasileiro pelo direito internacional dos direitos humanos (artigo 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 3 da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e artigo 4 da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados). O pronto cumprimento do dever de criar um tipo penal autônomo, que contemple o caráter permanente desse crime, até que se estabeleça o destino ou paradeiro da vítima e se obtenha a certificação sobre sua identidade, é fundamental para a coibição do desaparecimento forçado, uma prática ainda presente no Brasil.

Ivan Cláudio Marx

Procurador da República, Coordenador do Grupo de Trabalho "Justiça de Transição" da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, responsável pelas primeiras ações penais contra os agentes do Estado por crimes cometidos durante a última ditadura militar no Brasil, desde sua criação em novembro de 2011. É também membro do Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos." Doutor em Direitos Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino.

Primeiramente, agradeço convite feito pelo ISER.

Sobre a questão da importância do protagonismo social, me chamou a atenção um exemplo em que recentemente, o Tribunal de Contas da União, veio com o Acórdão 775, desse ano, sobre irregularidades na Reforma Agrária. Por acaso, sob o aspecto da improbidade administrativa, isso caiu no meu gabinete para apuração. Apresenta-se a crítica, legítima, sobre a forma como se determina quem recebe os lotes, com o argumento de que deveria simplesmente existir um cadastro único. Ou seja, se você preenche os requisitos da Reforma Agrária, você se cadastra, vai para casa e, quando houver a desapropriação ou a compra, eles vão te chamar e você vai receber [o terreno]. Mas então, um pequeno problema: não haverá Reforma Agrária nesse país. Ela só existe por causa da pressão. As invasões, elas não são feitas, necessariamente, para receber aquele pedaço específico de terra, até porque a lei já o proíbe. Se você invadir determinado pedaço de chão, esse pedaço, por dois anos, não pode ser desapropriado. Mas os movimentos invadem para dizer ao Estado: "Olha, nós estamos presentes e nós precisamos de Reforma Agrária", Então o perigo do discurso de se dizer que é desnecessária a presença do movimento social é: se todo mundo for para casa e colocar o nome na lista, vai continuar em casa e não vai haver Reforma Agrária.

Da mesma forma, aqui se poderia dizer que a Comissão da Verdade já comprovou que houve violações sistemáticas de direitos humanos, o Ministério Público Federal já representou para que todos os casos sejam investigados. Então, nós podemos dizer que a gente nem precisaria estar discutindo isso; que poderíamos todos ir para casa; que isso tudo

vai acontecer. Isso não vai acontecer. A necessidade de pressão social é contínua. Em qualquer situação de direitos humanos você sobe dois degraus, cai três, recupera um, e assim segue.

Eu gostaria de fazer um pequeno relato sobre a questão da punição antes de chegar ao relatório da Comissão da Verdade. Mais especificamente, sobre o papel do Ministério Público Federal, em relação às sanções, e dizer que isso só aconteceu pela pressão social. E, segundo, tem um protagonismo italiano e argentino nessa situação que é pouco narrado. Antes da audiência pública da Comissão de Anistia a que todo mundo refere, tem umas situações que, para mim, são tão determinantes quanto à organização social.

No início de 2000, o procurador italiano Giancarlo Capaldo percorreu a América Latina para punir crimes ocorridos contra pessoas de cidadania italiana. Ele iniciou uma investigação e, no final de 2007, todos os países da América Latina receberam cartas rogatórias para citar os seus nacionais porque eles estariam sendo processados na Itália – 141 repressores na América Latina, treze brasileiros. Na verdade, desses treze brasileiros, cinco já haviam aparecido, mas isso trouxe um alerta: esses cinco vão ser punidos na Itália e, aqui, nada, desde o final da redemocratização.

Então, dois procuradores de São Paulo – o Marlon Weichert e a Eugênia Gonzaga – fizeram representações aos promotores naturais para investigar esses casos de italianos que teriam desaparecido no Brasil – um caso de São Paulo, um no Rio de Janeiro e um em Uruguaiana. Os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo foram arquivados sob a alegação de que eles estariam prescritos. E o caso da Uruguaiana, era um que estava dentro da Operação Condor – o sequestro de dois argentinos, um italo-argentino, o Lorenzo Ismael Viñas e um padre, Jorge Oscar Adur.

Isso caiu na instância onde eu atuava e, recebendo, a primeira coisa que eu fiz foi conversar com o promotor argentino. Curiosamente, o promotor argentino da cidade de *Paso de los Libres* era contrário a tudo que faziam na Argentina e dizia: ah esse assunto aí não! Então, eu fui para a justiça. Lá, tem um sistema especial onde à justiça também investiga e a justiça me deu um suporte. Apresentou-me a outros promotores,

a outros juízes e nós realizamos a primeira investigação brasileira, justamente neste caso. Depois disso, é que houve essa audiência pública, onde se discutiu a responsabilização. Já existia essa investigação penal e uma carta rogatória para punir.

Em 2009, nós debatemos, no MPF, criar grupos de discussão dentro da Procuradoria dos Direitos do Cidadão sobre memória e verdade, e dentro da área criminal sobre a questão de punir os crimes. Naquele contexto, nós conseguimos criar o Grupo Memória e Verdade, mas não na área penal ainda. Em 2010, surge a discussão ADIN, quando o STF diz que a Lei da Anistia foi recepcionada. Isso demonstrou ser um tiro no pé do MPF porque, até aquele momento, todos os casos que Ministério Público arquivava eram com base na prescrição. O único caso em que se argumentou ser aplicada a anistia foi o caso do João Goulart. Em todos os outros casos, os procuradores não entendiam que a anistia era válida. O problema era na prescrição. Então, a ADIN duplicou-se o problema: prescrição mais a anistia. No final de 2010, tem a decisão da Corte Interamericana. Aí sim, da decisão da Corte Interamericana, mais um contato do CEJIL com os familiares, fez com que a Segunda Câmara Criminal aceitasse criar um grupo de trabalho chamado Justiça de Transição para trabalhar a condição das punições dos crimes.

Em 2012, nós conseguimos ingressar com a primeira ação penal. Foi contra o Major Curió pelo sequestro de cinco pessoas no contexto da Guerrilha do Araguaia. Ela não foi recebida e percorreu os caminhos que eu vou citar. Um pouco antes, em 2011, ainda no contexto da questão da memória e verdade, nós conseguimos que o MPF fizesse parte do Grupo de Trabalho Araguaia. E, desde lá, o Ministério Público vem acompanhando. O Grupo de Trabalho Araguaia é uma comissão interministerial, do Ministério da Justiça, da Defesa e SDH, com a incumbência de cumprir tanto a decisão da Corte Interamericana quanto da Justiça Federal de Brasília, de buscar os restos mortais dos guerrilheiros desaparecidos na Guerrilha do Araguaia. Em 2012, houve essa primeira ação e foi explicado, tanto ao CEJIL quanto aos familiares, a estratégia do MPF de investigar todos os casos, mas ingressar, primeiramente, com ações por crimes de sequestro ou de ocultação de cadáver por serem crimes permanentes. Isso traria um critério extra

de possibilidade de recebimento. Nós sempre argumentamos que são crimes contra a humanidade, não passíveis de anistia, e que se inserem no contexto da decisão da Corte Interamericana, devendo ser punidos. Mas, no caso do crime continuado, ou do crime permanente, ele continua após a Lei da Anistia, então não se aplica a Anistia e nem a prescrição. A ideia era conseguir uma jurisprudência a respeito desses casos para depois avançar.

O próximo passo seriam os homicídios. Os homicídios posteriores ao final de 79, ou seja, em que não se aplicasse a Lei de Anistia, como no caso do Riocentro. E, finalmente, lidar com os homicídios dentro da Lei de Anistia e enfrentar todos os problemas jurídicos.

Curiosamente, tem um único caso em que nós conseguimos receber uma decisão positiva, na segunda instância, no Tribunal Regional daqui. Foi o caso do Rubens Paiva que, do ponto de vista jurídico, é o que tem todos os problemas. Na prática, não foi bem o que esperávamos. Vários juízes só receberam as ações por causa do crime permanente, afirmando que só aceitavam por causa desse critério. Depois, também houve a criação de um Grupo de Trabalho sobre povos indígenas na 6ª Câmara.

E, com o Relatório da CNV, no final de 2014, deixando clara a existência de graves violações dos direitos humanos e crimes contra a humanidade, surgiu a questão de o que fazer com esse Relatório. Nós fizemos uma reunião, no início de 2015, justamente para discutir quais seriam as medidas.

Dentro do aspecto penal, a primeira questão era mapear todos os casos, os 434 casos apresentados [pela CNV], em relação às investigações existentes no MPF. Nós tínhamos aproximadamente 290, que englobavam 330 vítimas. Então, nós mapeamos isso, identificamos que faltavam mais de 100 casos, e representamos a todas as Procuradorias para abrir esses casos. Isto porque os Grupos de Trabalho funcionam apenas como loteadores, têm que respeitar o princípio do promotor natural. Então se um cidadão faleceu no contexto da Guerrilha do Araguaia, ele tem que ser processado na Justiça Federal de Marabá ou de Araguaína. Nós fomentamos e prestamos apoio. Foram representados todos os casos.

Em relação especificamente ao Araguaia, nós conseguimos criar uma Força Tarefa – que é diferente, pois ela dá legitimidade para atuar junto à Procuradoria. Criamos uma Força Tarefa em que todos poderiam atuar e entrar com as ações em Marabá. O fruto dessa cooperação foi a última ação do Araguaia que é relativa também à Operação Limpeza. O homicídio de André Grabois e mais dois guerrilheiros, a ocultação de cadáver e, posteriormente, a segunda ocultação que foi a ocultação dentro da Operação Limpeza do Major Curió.

Nós também oficiamos, posteriormente a isso, à Comissão da Verdade, para receber também toda a documentação. O Relatório apresenta todos os documentos usados mas, naquela época e até hoje, você não tem como atingir todos esses documentos pela internet. Nós oficiamos e recebemos a orientação. Hoje, essa documentação já está toda no Arquivo Nacional. Então, encaminhamos isso para a Procuradoria de Marabá. Mas essa Força Tarefa venceu em fevereiro do ano passado e nós não conseguimos a renovação. Mais uma situação em que falta aquela pressão, aquele apoio para conseguirmos... O que foi, de certa forma, um retrocesso.

Dentro dos aspectos de memória, nós tentamos, até hoje, a gente não conseguiu colocar um ponto sobre justiça de transição na formação dos procuradores da República. Ou seja, o Procurador ingressa na carreira, recebe dois meses de curso, mas esse tema não faz parte. É uma das metas colocar isso. Também, outra ideia seria fazer, no aspecto cível, o que fizemos no aspecto criminal, oficiando a todas as Procuradorias para que elas entrassem com as respectivas ações civis – inclusive de as regresso. Isso não foi feito ainda, há uma certa resistência, porque é criar demanda de trabalho para os colegas, até sobrecarrega-los. Outra ideia era fazer cinco audiências públicas regionais para discutir o Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Foi feita uma reunião, não conseguimos ainda realizar as demais.

Sobre o aspecto indígena tem uma questão muito interessante que são os pedidos que estão sendo feitos de anistia coletiva à Comissão de Anistia. A Comissão de Anistia, segundo a lei, ela trata de anistias individuais. Foi assim, por exemplo que a Comissão de Anistia atuou no caso dos indígenas da Guerrilha do Araguaia. Eles foram

indenizados individualmente, alguns indígenas estão sendo julgados. Mas o entendimento do GT indígena do MPF é que, na condição de comunidade indígenas, que essas indenizações teriam que ser coletivas. Isso é um desafio para a Comissão de Anistia, que tem que fazer uma construção legal. Há uma discussão sobre se é preciso mudar a lei, se é preciso fazer outro tipo de interpretação, é um desafio novo.

Então, basicamente, a Comissão da Verdade deixou clara a existência de crimes contra a humanidade e uma violação coordenada, não isolada, como vários elementos militares apontaram. A Comissão da Verdade teve vários problemas em conseguir ouvir algumas pessoas. Houve algumas discussões sobre a melhor forma de agir. Eu recordo, por exemplo, do colega Procurador que me relatou que, durante todo o período da Comissão da Verdade, eles seguiram produzindo documentos para poder conseguir uma maior relevância no Relatório. E havia outros conselheiros que entendiam que o interessante seria compilar e depois apresentar no Relatório, que, na prática, foi o que aconteceu.

O grande problema é o tamanho do Relatório, que é imenso. Há dificuldade em levá-lo ao conhecimento público. Nós temos iniciativas de vídeos, formas de levar isso às Universidades, aos colégios. O MEC deve ter uma atuação importante nesse aspecto. Nós precisamos fazer isso ser difundido.

Em relação à questão do Ministério Público Federal, o Relatório da Comissão Nacional da Verdade já aponta perpetradores, aponta cadeias de nomes, como falei, nós oficiamos essa documentação para repassar para os procuradores. Mas não é fácil transladar isso para a questão da responsabilização penal individual. Uma coisa, sob o aspecto da verdade, é você dizer que existiu tortura dentro desse estabelecimento e que os responsáveis por esse ambiente deveriam necessariamente saber. Dentro do aspecto penal, você precisa de alguma coisa a mais para fazer essa punição. Então, é por isso que os casos ainda estão sendo depurados. Mas já se avançou bastante quando foi proposto isso após a Comissão da Verdade. Acredito que a gente tinha em torno de 13 ações penais. Hoje, são mais de 20. São mais de 20 arquivamentos também, ou por falta de provas ou os responsáveis já faleceram.

A verdade é que o Judiciário não ajuda nem um pouco nessa situação. Porque, de todas as ações penais, nós não temos nenhuma em andamento. Estão todas trancadas. As que não estão trancadas é porque não foram apreciadas ou foram seguidas na primeira instância e trancadas na segunda. Inclusive, o caso que nós vimos na segunda instância, o do Rubens Paiva, houve uma reclamação direta ao STF, argumentando que iria contra a decisão na ADPF 153. E o STF então trancou a ação penal. Então, nós conseguimos uma liminar para que, pelo menos, as testemunhas fossem ouvidas, uma cautelar. No mais, o Judiciário é refratário e isso traz um certo desestímulo.

Em São Paulo, por exemplo, nós tivemos um colega que entrou com várias ações, umas oito ações. Todas trancadas. E, basicamente, ele argumentou: "Olha, vamos deixar arquivado até o Judiciário definir, até o juiz mudar de opinião." O STF mesmo, tem que se manifestar sobre os Embargos de Declaração, da OAB, na ADPF, que traz argumentos sobre a questão da Corte Interamericana. E, nós temos a outra ADPF que discute justamente a questão da inconstitucionalidade em que o parecer, do atual procurador geral da República entra que a Lei de Anistia é inconvencional. Então, essas decisões é que trariam uma possibilidade de uma mudança de política nessa questão da responsabilização. No entanto, voltando à questão do momento político, se não aconteceu antes, eu não sei se agora vai haver um momento político para que possa modificar essa decisão do STF. Então, é basicamente isso.

Carolina de Campos Melo

Doutora em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2012). Foi assessora e membro do Comitê de Relatoria do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade e Conselheira da Comissão de Anistia - Ministério da Justiça. É Advogada da União e Professora do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A proposta desse seminário, no contexto do aniversário de dois anos da publicação do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), parece bastante importante e emblemática no atual momento.

Em tempos em que se discutem democracia e graves violações de direitos humanos, percebe-se um crescente interesse no trabalho da CNV, em especial no seu Relatório Final. Durante o período da CNV, existia um site em que constavam as atividades realizadas e em que foi publicado o seu Relatório Final (www.cnv.gov.br). Cabe destaque a diligências, documentos e depoimentos. Um acordo com o Arquivo Nacional permitiu que todo esse conteúdo continue temporariamente *online*. O número de acessos ao site da CNV, que não é atualizado há dois anos, tem crescido exponencialmente.[1]

A proposta da mesa de hoje - a responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas pela ditadura - remonta-me a questionamentos a que me propus a enfrentar quando da elaboração da minha tese sobre o direito a verdade.[2] Existe um direito a saber onde, quando, como foram perpetradas as graves violações de direitos humanos? Qual a possível relação entre comissões da verdade e processos criminais? Em que medida eles disputam ou não disputam? Trata-se de uma relação, muitas vezes, conflituosa e, outras vezes, pouco respeitosa entre o Poder Judiciário e as comissões da verdade em diversos países. Há

1 http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/redes-sociais-da-comissao-nacional-da-verdade-continuam-em-expansao.html

2 MELO, Carolina de Campos. *Nada além da verdade*? A consolidação do direito a verdade e seu exercício por comissões e tribunais. 2012.

uma farta bibliografia sobre essa relação – sobre a oitiva de testemunho, sobre a prova utilizada, durante os trabalhos das comissões ou depois das mesmas... Deixava-me muito intrigada essa questão: uma prova de uma comissão da verdade pode ser utilizada em um processo criminal para fins de responsabilização?

A Comissão Nacional da Verdade desenvolveu seus trabalhos entre maio de 2012 e dezembro de 2014, com o poder expresso de elaboração de recomendações. Vamos falar um pouco sobre a ideia de responsabilização nas recomendações.

A responsabilização é uma ideia cada vez mais discutida na esfera internacional, em especial, depois da Segunda Guerra Mundial. Convivem a responsabilidade internacional do Estado - como os Estados podem ser responsabilizados por ilícitos internacionais e, mais especificamente, por graves violações de direitos humanos – e a responsabilidade penal individual, que tem por referências o tribunal de Nuremberg, os tribunais *ad hoc* da década de 1990 – para a ex-Iugoslávia e Ruanda, chegando no Tribunal Penal Internacional.

Quando falamos sobre a dimensão internacional dos direitos humanos, falamos dessa consolidação, no pós-guerra, dos tratados de direitos humanos, do desenvolvimento jurisprudencial por parte de tribunais internacionais, da consolidação de direitos e, ao mesmo tempo, do julgamento de pessoas vinculadas a graves violações. O Brasil tem uma sucessão de leis e tratados que observam a existência dessas duas dimensões.

No contexto específico do nosso continente, temos um período de absoluta impunidade com a edição de leis de anistia. Foi neste contexto que se desenvolveu a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido da ilegalidade das leis de anistia que obstaculizam a apuração de graves violações de direitos humanos. Foi precisamente este o entendimento da Corte IDH ao julgar o caso Gomes Lund e outros vs. República Federativa do Brasil (2010) e ao determinar a responsabilização internacional do Estado pelo desaparecimento forçado dos militantes da região do Araguaia. Chega-se hoje a um novo debate no cenário internacional de combate à impunidade: como lidar

com contextos como a Colômbia em que se tem milhares de pessoas envolvidas no processo de acordo de paz? E como julgar milhares de pessoas? Há toda uma discussão sobre: julgar os mais responsáveis? julgar estabelecendo proporcionalidade? Como considerar os limites do sistema de justiça? Ou mesmo como no caso da Suprema Corte chilena que determinou que se avalie o decurso de tempo entre o cometimento do crime e o momento do julgamento para fins da dosimetria da pena. Não se discute mais hoje a não responsabilização, mas sim como responsabilizar.

A responsabilidade dos agentes públicos por graves violações de direitos humanos no continente não conduziu ao enfraquecimento das democracias instituídas pós-ditaduras na América do Sul ou pós-conflito na América Central. Ao contrário, a "cascata de justiça" tem conduzido a melhoras nos índices de direitos humanos em diversos países[3]. Em estudos mais recentes, Kathryn Sikkink – professora da Universidade de Harvard que trabalha com temas de justiça de transição - tem ampliado a perspectiva de responsabilidade criminal pela ideia de processos de responsabilização, o que incluiria denúncias, extradições, prisões preventivas e julgamentos[4]. O fato de se colocar a máquina pública, o Poder Público, analisando, investigando, julgando, não necessariamente levará a sentenças condenatórias longas. Não são apenas as condenações que fortalecem o Estado de direito. O acontecimento de inquéritos e milhares de outras formas de processos de responsabilização fortalecem-no na mesma medida.

Nós já tivemos iniciativas, no Brasil, de responsabilidade do Estado. Cabe lembrar a edição da Lei n. 9140/1995, resultado de forte pressão de segmentos da sociedade civil, que representou o reconhecimento por parte do Estado brasileiro da responsabilidade pelos mortos e desaparecidos durante o regime militar. Um novo passo foi a Lei n. 10.559/2002, que reconhece a Comissão de Anistia do Ministério da

3 SIKKINK, Kathryn. The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics. New York/ London: W. W. Norton, 2011.

4 SIKKINK, Kathryn; KIM, HJ, On Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violation. Annual Review of Law and Social Science, no. 9, 2013. p. 69-285.

Justiça como o órgão que deve analisar os casos de perseguição política. Portanto, para a nossa história, a ideia de responsabilização estatal não é um grande problema. Claro que temos ainda muitos espaços a preencher e responsabilidades que têm que ser apuradas caso a caso.

Mas, no que se refere à responsabilidade individual, temos bastante clareza da força e prevalência da questão da anistia enquanto impunidade aos agentes públicos responsáveis por graves violações de direitos humanos (Lei n. 6683/1979). Em 2008, tivemos uma audiência pública, promovida pela Comissão de Anistia, com o Ministro Tarso Genro, que foi a primeira vez em que o Executivo (ou parte dele) posicionou-se, de maneira bastante clara, pela perspectiva de responsabilização dos agentes públicos e os limites da lei de Anistia. Desse evento, surge a ideia da Ordem dos Advogados do Brasil de ingressar com a ADPF n° 153 – que levou ao julgamento por parte do Supremo Tribunal Federal de 2010 no sentido de que o "pacto" celebrado em 1979 somente poderia ser revisto por nova decisão do Legislativo. No mesmo ano, ao determinar a responsabilidade internacional do Estado, a Corte IDH determinou que o Brasil não poderia mais deixar prevalecerem obstáculos para a investigação e o processamento dos responsáveis por graves violações de direitos humanos. A partir desta decisão internacional, intensificaram-se as iniciativas do Ministério Público Federal no sentido de investigar e processar agentes públicos pelo cometimento de crimes durante a ditadura militar. A maioria significativa dos processos criminais encontra-se bloqueada por decisões judiciais desfavoráveis ao entendimento de que a Lei de Anistia não se aplica a crimes contra a humanidade.

Foi nesse contexto de debate internacional e interno sobre os limites da Lei de Anistia de 1979 que ocorre a criação da Comissão Nacional da Verdade. Ao longo de seus trabalhos, houve um intenso debate sobre o posicionamento que seria tomado pela CNV sobre o tema. A lei que institui a CNV tinha, por um lado, a obrigação de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas de 1946 a 1988 a fim de efetivar o direito à verdade histórica; o objetivo de promover o esclarecimento de casos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver e a sua autoria – termo utilizado pela Lei n. 12.528/2011; mas o artigo 6º dizia que as atividades deveriam observar a

lei de anistia, de 1979. Esse era o pano de fundo da estrutura de trabalho da Comissão Nacional da Verdade.

No último capítulo do volume 1 do Relatório Final, a CNV chega a quatro conclusões: 1. são comprovadas as graves violações que ela tinha o mandato legal de investigar; 2. caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos praticadas entre 1964-1985; 3. caracterização de crimes contra a humanidade; e 4. conexão entre as violações do passado e as violações do presente. São estabelecidas diversas medidas – 29 recomendações – para a não continuidade das graves violações de direitos humanos.[5]

Cabem aqui três comentários sobre a relação entre as comissões da verdade e a responsabilização criminal ou, mais especificamente, em que medida os trabalhos da CNV contribuíram para a responsabilização pelas graves violações de direitos humanos perpetradas pela ditadura

Em primeiro lugar, no que se refere especificamente às responsabilidades, temos as três primeiras recomendações: o reconhecimento, por parte das Forças Armadas, da sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações; a determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa –, dos agentes públicos; e a propositura, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos.

Houve, portanto, uma opção clara da CNV pela responsabilização individual pelos órgãos competentes. Todos sabem que houve, inclusive, um conselheiro que justificou que não apoiaria esta opção por entender que a decisão do Supremo Tribunal Federal é clara no sentido de recepção da Lei de Anistia de 1979 pelo processo constituinte que levou a Carta de 1988. A decisão da Comissão Nacional da Verdade foi, portanto, pela responsabilização seja ela individual ou institucional.

Em segundo lugar, algumas atividades da CNV encontraram sinergia com atividades do Ministério Público Federal ainda durante os seus

5 Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / volume 1. Brasília: CNV, 2014. p. 962-975

trabalhos.[6] Tanto no caso do Riocentro, quanto no caso Rubens Paiva, que foram denunciados, em 2014, ainda durante os trabalhos da CNV, foram bastante aproximadas as conclusões. É interessante que uma das provas que foi utilizada pelo MPF foi precisamente uma que foi encontrada pela CNV com um oficial no Rio Grande do Sul – um caso de um latrocínio. Esse oficial tinha informações importantes, por exemplo, uma agenda em que ele narrava passo a passo os procedimentos adotados no Riocentro. Ele também tinha um documento que apontava os pertences de Rubens Paiva listados quando da sua entrada no DOI-CODI do Rio de Janeiro

Depois do Relatório da CNV, foram abertas investigações de todos os 434 casos de mortos e desaparecidos apurados de forma definitiva por parte da CNV, muitos dos quais já eram investigados pelo MPF. O volume II do Relatório Final da CNV apresenta suas investigações sobre outras formas de graves violações perpetradas em relação a camponeses e indígenas. A sistematização dessas e de tantas outras informações por parte da CNV pode potencializar as investigações sobre os crimes praticados por agentes públicos. Mais além do reconhecimento público da narrativa das vítimas e do registro para a memória coletiva, o impacto dos trabalhos da CNV poderá ser melhor mensurado, no futuro, com a continuidade dos esforços do MPF.[7]

Mas a terceira dimensão que me parece importante é o fato de a CNV ter chegado à conclusão e demonstrado, através de vários elementos, que as graves violações de direitos humanos foram uma política do Estado desde 1964, colocando por terra qualquer narrativa de que foram excessos cometidos por determinados membros ou agentes públicos. E isso é demonstrado de diversas formas: pelos locais que foram utilizados - foram feitas visitas pela CNV a unidades militares, inclusive com a participação de vítimas que conseguiram reconstituir a memória do passado –; a utilização de premiação para aqueles que participavam

6 MARTINS, A. S. ; OSMO, C. ; MELO, C. C. Aportes y repercusiones del informe de la comisión nacional de la verdad. Puentes (La Plata), v. especial, p. 52-55, 2015

7 SIKKINK, Kathryn; MARCHESI, Bridget. Nothing but the Truth: Brazil's Truth Commission Looks Back. Foreign Affairs. February 2015.

das graves violações de direitos humanos; a tortura como objeto de conhecimento por meio de manuais e aulas; a presença de médicos e profissionais de saúde que auxiliavam na prática dessas graves violações; métodos e padrões de natureza nacional; estratégias de negação na esfera interna e internacional.

Uma vez caracterizada a política de Estado, a CNV passou ao estabelecimento de cadeias de comando. A Lei n. 12528/2011 previu a obrigação de estabelecer a autoria. Não havia uma determinação de que deveria haver uma lista no final, de quais casos deveriam ter a autoria estabelecida, do número de casos... A CNV fez a opção de propor a autoria em três níveis: a responsabilidade político-institucional – que englobava presidentes militares e ministros das Forças Armada – certamente a que causou maior repercussão na época da publicação do Relatório; uma segunda caracterização de autoria que seria pela gestão das unidades – aqueles que sabiam o que estavam acontecendo ou, pela posição na cadeia de comando, tinham a obrigação de saber; e a responsabilidade de aqueles com envolvimento direto nas graves violações de direitos humanos. Parece-me que qualquer comissão da verdade, a partir de agora, olhará para essa experiência e concepção de autoria – que está em consonância com os principais estandartes de responsabilização penal internacional, caracterizando níveis diferentes.

Para concluir, dentro dessa ideia de que as graves violações de direitos humanos foram praticadas no passado e persistem no presente, são discutidas as medidas de não repetição. Uma das conclusões a que chega a CNV é exatamente a de que a persistência do quadro de graves violações de direitos humanos nos dias atuais resulta, em grande medida, do fato de que o seu cometimento no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados, criando-se condições para a sua perpetuação.[8] Muito se poderia debater se são uma forma de garantia direitos, se são uma forma de consolidação da democracia brasileira... Mas, sobretudo, devemos entender essas medidas, em especial, as específicas sobre responsabilização como uma forma de consolidação

8 Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / volume 1. Brasília: CNV, 2014. p. 964.

do Estado de direito. A ideia de responsabilização é a ideia de que todos se submetem ao Estado de Direito. Todos aqueles que são responsáveis por graves violações de direitos humanos devem responder. Não precisa ser com condenações equivalentes, na prática, a penas perpétuas, mas à submissão ao devido processo, através de processos de responsabilização. Parece-me, por fim, que há uma grande contribuição da CNV no que se refere à consolidação do Estado de direito hoje no Brasil.

Ana Bursztyn-Miranda

Farmacêutica bioquímica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sanitarista pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz) e mestre em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/CNPq). Militante contra ditadura, ex-presa política entre 1968-74. Hoje, do Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça e do Ocupa DOPS.

Bem, o meu lugar aqui é o da militância social, representando o Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça, criado há cinco anos, desde agosto de 2011, em época pré-Comissão Nacional da Verdade. Mais ou menos na mesma época, foram criados mais de 40 comitês e coletivos no país inteiro, reunindo movimentos, instituições, pesquisadores, pessoas interessadas. Desses, alguns ainda funcionam regularmente, como o nosso Coletivo RJ.

No nosso manifesto de lançamento, nós afirmamos: "*Concebendo a memória, verdade e justiça como dimensões esclarecedoras e reparatórias, interdependentes e complementares*" – não há uma grande separação entre elas, elas sempre têm uma interdependência – "*o Coletivo RJ luta: por uma Comissão Nacional da Verdade autônoma e independente; pela abertura de todos os acervos documentais produzidos naquele período e contra qualquer instrumento que promova o 'sigilo eterno'*". Nisso se avançou com a Lei de Acesso à Informação – tem muita coisa aberta –, mas os principais arquivos dos centros de informação do Exército, Marinha e Aeronáutica, continuam lacrados. "*Pelo cumprimento integral da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund; e pelo resgate da memória, da verdade e história da resistência à ditadura de 1964 a 1988*". Aí surgiu uma dúvida se colocava o ano de 1985 ou 1988. Colocamos 1988 por causa da Constituição Federal.

Desde o início da Comissão Nacional da Verdade, nós saudamos a sua constituição, mesmo que tardia, entendendo que deveríamos aproveitar ao máximo o contexto daquela época. Parece que foi o correto porque, agora, se fôssemos pensar nisso... No Brasil, as décadas de imposição do esquecimento do que ocorreu – não foi só um esquecimento, foi negação

– não permitiram uma transição da ditadura para a democracia, ou coisa similar, que impedisse a continuação de mecanismos repressivos, violadores.

No entanto, a partir da instituição da Comissão Nacional da Verdade, necessitamos também criticá-la: pela forma como se deu a sua constituição; por sua heterogeneidade; no que resultou em consequências durante o processo e no Relatório Final; ou pela falta de dispositivos de interlocução com a sociedade civil, com pouquíssima escuta nesse campo, sem transparência e sem participação nossa como achamos que deveria ter sido. Nós discutimos, por muito tempo e durante o processo, a importância do próprio processo da CNV – não só do Relatório –, como isso representava reparação para nós e para sociedade como um todo.

Mesmo assim, nos atrevemos a acompanhá-la e a tentar intervir no processo, pois vínhamos discutindo que queríamos uma Comissão Nacional da verdade há meses – nós no Coletivo, jovens e nem tão jovens. Como por exemplo, podemos afirmar que uma conquista nossa, do Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça, foi termos conseguido que a Comissão Nacional da Verdade ouvisse os atingidos dentro dos centros de tortura e extermínio. Levamos essa questão a uma reunião nacional dos coletivos de MVJ com três comissionados em São Paulo. Não pareceu viável, na época que levamos, embora fosse de extrema importância para nós, esses testemunhos.

Nos últimos meses da Comissão, não sem muita dificuldade, conseguimos, no entanto, entrar e testemunhar: no DOI-CODI da Barão de Mesquita, que, aqui no Rio, representou o pior centro de tortura e extermínio entre 1969 e 1976; no Hospital Central do Exército, aí com ajuda da Clínica de Testemunho; e no CENIMAR, na Ilha das Flores, que são órgãos federais. No DOPS a gente entrou, mas com a Comissão Estadual da Verdade.

Na nossa concepção, não nos parece possível negar o valor político, histórico e simbólico do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. Já que atestou o caráter generalizado e sistemático das grandes violações de direitos humanos promovidas por agentes do

Estado e revela, como herança da ditadura, a persistência da tortura e da violência policial do aparato estatal, com detenções ilegais e arbitrárias, torturas e execuções sumárias, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáver. E mais, a CNV recomenda que as Forças Armadas reconheçam a sua responsabilidade institucional pela ocorrência das graves violações de direitos humanos durante ditadura e recomenda também a responsabilização jurídica desses agentes públicos pelos órgãos competentes, já que os nomeou e as circunstâncias que foram investigadas.

Nomeou sim, nomeou. E esse era o medo que nós tínhamos: será que vai nomear? Alguns outros relatórios não nomearam. Nomeou 377 agentes violadores, mas o que aconteceu com eles? Absolutamente nada. Nada! Continuam com suas medalhas de pacificador do Exército Brasileiro. Continuam recebendo seus soldos à custa da sociedade. E morrendo de morte morrida, impunes. Essa é a terrível mensagem que o Estado brasileiro passa aos seus agentes: "Podem prender arbitrariamente, podem torturar, podem executar que nada vai lhes acontecer." O Supremo Tribunal Federal (STF), nossa Suprema Corte, afiançou esta mensagem. E, em decorrência, temos um quadro permanente e persistente de graves violações de direitos humanos. Na sociedade brasileira, para falar como profissional de saúde, a violência do Estado é endêmica. No campo da justiça e com relação à justiça de transição no Brasil, estamos abaixo da crítica, apesar dos esforços do Grupo de Justiça de Transição do Ministério Público Federal (MPF).

Em artigo relativamento recente, escrito pelo Paulo Abraão e pelo Marcelo Torelly, os autores procuram explicar o processo de justiça transicional no Brasil, tocando nos desenvolvimentos, disputas e mudanças no conceito de Anistia. O conceito revelaria três etapas: a primeira fase, que trouxe tanto a ideia da anistia como liberdade e volta dos exilados banidos, quanto a de anistia como impunidade, paradoxalmente, a lei de 1979 traz a ideia tanto de um como de outro. A segunda fase, pode ser caracterizada pela ideia de anistia enquanto reparação e memória. Nós consideramos que, em especial, na gestão do Paulo Abrão, porque nela se estimulou um projeto de justiça de transição, de memória e verdade coletiva para o país. E a terceira fase,

que estaríamos vivendo agora, segundo os autores, na qual a sociedade demanda uma leitura da anistia enquanto verdade e justiça.

Até o presente, só temos uma causa ganha: o coronel Brilhante Ustra, comandante do DOI-CODI, na década de 70, foi julgado e declarado oficialmente como torturador pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Os outros processos estão encontrando obstáculos para prosseguir e são arquivados.

O quadro é crítico, pois parece ter havido poucos avanços das recomendações da CNV desde que foram publicadas. Nesse momento, depois do golpe midiático, parlamentar, jurídico, empresarial e do grande capital internacional – desde o começo do governo golpista Temer – nós vivemos um momento político extremamente desfavorável. Uma das primeiras medidas de seu governo foi: extinguir a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que foi colocada dentro do Ministério de Justiça e Cidadania junto com as pastas de Mulheres, Juventude e Igualdade Racial; o desmonte da Comissão da Anistia; e uma grande probabilidade ser aprovada na Câmara e no Senado a PEC 241 de 2016, que congela, por 20 anos, os investimentos em saúde e educação. Então, pode haver um desmonte das políticas públicas sociais, que implica em mais desigualdade e injustiça social.

Em relação aos trabalhadores, discute-se, aceleradamente, a fragilização da CLT e mais tempo para [alcançar a] aposentadoria. Há favorecimento do agronegócio, avançando sobre a terras indígenas; enfraquecimento do BRICS; desmonte do Mercosul. Como eles vão fazer isso? Criminalizando os movimentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra (MST). Já estão fazendo isso. O Gabinete de Segurança Institucional foi reativado e a frente dele está um militar que tem uma ação contra a Comissão Nacional da Verdade. No Ministério da Justiça e Cidadania, foi colocado um delegado repressor que, como uma das primeiras medidas, congelou todos os recursos de projetos de direitos humanos. E qual objetivo disso tudo? É o realinhamento da política econômica norte-americana. Nós já conhecemos essa história, só que ela veio de outra forma.

Ainda, e não somente no contexto político brasileiro, é inegável a

fascistização de parte da sociedade: em institutos dos quais pertencem jornalistas que têm destaque na mídia; em movimentos que conclamaram as manifestações pelo impeachment; em antigos blogs; em um candidato a presidente ultradireita com 7 a 8% de intenções de voto.

No âmbito da verdade, avançou um pouco, muito pouco considerando a enormidade do que ainda há para fazer. A recomendação da continuidade dos trabalhos de investigação da CNV, não parece estar em pauta no momento.

No campo da memória, também se avançou muito aquém das necessidades. O órgão que mais trabalhou nesse sentido, a Comissão da Anistia do ex-Ministério da Justiça, sofreu, depois do golpe, um grave desmonte. Muito do que se recomenda de garantir atendimento às vítimas de abuso de direitos humanos tivemos pela Comissão da Anistia, como a implantação das fundamentais Clínicas do Testemunho, inicialmente, em projeto piloto, e sua continuidade, por mais dois anos, avançando para o atendimento aos atingidos pela violência do Estado hoje. São vitórias. Mas o contrato terminará em dezembro de 2017. E depois, que garantia temos? O que a gente queria, o que nós precisamos, é de políticas públicas em relação a isso e não conseguimos ainda.

Algumas poucas ações foram implementadas pelo governo do estado da federação, decorrentes da pressão de movimentos de memória, verdade e justiça. Aqui, na cidade do estado do Rio de Janeiro, temos o exemplo do prédio do DOPS. Apesar de tombado pelo patrimônio histórico, continua apodrecendo com o tempo e sem uso, há anos. Apesar da promessa do então governador Sérgio Cabral de transformá-lo no centro de memória, publicamente, durante o lançamento da Comissão Estadual da Verdade (CEV-Rio) na Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB-RJ), o prédio prossegue sendo administrado pela Polícia Civil. Continuaremos lutando para transformá-lo em um lugar que remeta à vida.

A Comissão Estadual da Verdade do Rio é um capítulo à parte, seu processo, muito mais transparente e participativo do que da Comissão Nacional da Verdade, resultou em recomendações mais elaboradas, mais próximas das pautas dos movimentos MVJ. Não podemos esquecer: da

criação de Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, em âmbito nacional e estadual, aqui no Estado do Rio, na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ); da Subcomissão da Verdade e da Democracia, recém-criada, funcionando na Caixa de Assistência dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro (CAARJ); e, ainda, da Coordenadoria por Memória e Verdade e Educação em Direitos Humanos, da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do governo do Estado do Rio de Janeiro.

Resultado: o processo de conquista do direito à memória, a verdade e a justiça avança. Avançou um pouco. Avança a passos lentos, mas avança no sentido de fortalecer, o Estado democrático de direito. Mas isso demanda tempo, esforço, e aglutinação de lutas e tolerância. Infelizmente, nós, os mais atingidos, os atingidos diretamente – já que toda a sociedade foi atingida – já não temos mais tempo. Agora, O que podemos fazer, o que precisamos fazer durante esse tempo, que vai ser um tempo de alguma espera? Como podemos nos fortalecer? Nós estamos formando um campo, memória verdade e justiça, para participar de movimentos sociais mais amplos. Aqui no Rio, o Coletivo RJ por Memória Verdade e Justiça, tem atuado juntamente com os Filhos e Netos por Memória, Verdade e Justiça e com o Ocupa Dops. E nós esperamos que mais gente se agregue a nós. E o Ocupa Dops somos nós, vocês estão todos convidados ao próximo.

Biografia das Organizadoras

Amy Jo Westhrop
Possui Graduação em Estudos da América Latina e Hispânicos da Universidade de Liverpool no Reino Unido, e especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É pesquisadora do projeto Memória, Verdade e Justiça do ISER desde seu início.

Ayra Guedes Garrido
Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É pesquisadora do grupo Memória, Verdade e Justiça do Instituto de Estudos da Religião (ISER). Foi pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ realizando pesquisa financiada pela Faperj e pela Comissão Estadual da Verdade (CEV-RIO) sobre a atuação do Judiciário na Ditadura Militar. É pesquisadora da Comissão Municipal da Verdade de Petrópolis (CMV-Petrópolis).

Carolina Genovez Parreira
Doutoranda em Sociologia e Direito no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). É mestre em Direitos Humanos, Sociedade e Arte pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) e formada em Direito pela mesma Universidade. Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ (LADIH/UFRJ) onde realizou pesquisa sobre imigração latino-americana, direito das migrações, atuação do judiciário na ditadura militar e direito e arte. Pesquisadora do Instituto de Estudos Religiosos (ISER). É membro no Comitê Estadual Intersectorial para Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes (CEIPARM) e da Comissão de Direito Internacional da OAB/RJ.

Shana Marques Prado dos Santos
Mestre em Direitos Humanos, Sociedade e Arte pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) e graduada em Direito pela mesma Universidade, é coordenadora do Projeto Memória, Verdade e Justiça do Instituto de Estudos da Religião. Como pesquisadora do Laboratório de de Direitos Humanos da UFRJ (LADIH/UFRJ) desenvolveu trabalhos sobre justiça de transição e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Foi pesquisadora da Comissão Nacional da Verdade e integrou a estrutura temporária de organização do seu acervo. Foi consultora da Comissão de Anistia para a Rede Latino-Americana de Justiça de Transição e consultora da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos.

Apoio:

FORDFOUNDATION
Na Linha de Frente das Mudanças Sociais

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7619-020-2
9 788576 190202