



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: OS CASOS DE  
ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA**

ISABELA OTTONI PENNA DO NASCIMENTO

Brasília

2017

ISABELA OTTONI PENNA DO NASCIMENTO

**DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: OS CASOS DE  
ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos (Orientadora)  
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Fidel Pérez Flores  
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados

Prof. Dr. Thiago Ghery Galvão (Suplente)  
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

Brasília

2017

## AGRADECIMENTOS

Os vinte meses entre o início do mestrado e a conclusão da escrita dessa dissertação trouxeram desafios inesperados e um crescimento enorme. Concluir este trabalho não seria possível sem a existência e os esforços dos que nomeio abaixo.

Agradeço à profa. Maria Helena, minha orientadora, pela disposição e dedicação em ensinar. Seu apoio em todas as etapas do mestrado foi crucial para a conclusão desse período e desse trabalho. A professora se tornou meu grande exemplo e tem toda minha admiração.

À minha família, por ter sido o apoio para que eu seguisse esse caminho. Em especial à minha mãe, Adriana, por todos os incentivos dados para que eu nunca desistisse desse e de tantos outros projetos, e à minha avó, Isabel, por se orgulhar tanto, mesmo eu tendo feito ainda tão pouco. A todos que compõe minha família, que vai muito além de parentesco, laços sanguíneos ou modelos tradicionais, com menção especial à Heloísa, toda minha gratidão.

Àqueles que no dia a dia conviveram comigo e que aprenderam a conviver também com o turbilhão de emoções do meu mestrado. Obrigada Ana Cláudia, Gabriela e Karine pela amizade e paciência infinitas sem as quais essa jornada bastante solitária não teria sido possível. Agradeço também ao Francis pela amizade à distância e por ter sido a melhor companhia possível na viagem à Argentina, muito importante para a conclusão desta pesquisa. Não menos importante, agradeço ao Edgard pelo suporte, companheirismo e paciência ímpares – o que incluiu ter escutado centenas de vezes os argumentos deste trabalho.

Agradeço à equipe do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, onde o estágio na Unidade de Estado de Direito foi de suma importância para minha formação.

Agradeço também à Universidade de Brasília, aos seus professores e funcionários, pela minha formação nesses últimos seis anos.

Por fim, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela bolsa que tornou possível essa pesquisa e à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal pelo auxílio que propiciou minha participação no curso de verão sobre Justiça de Transição na Universidade de Leiden.

Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva  
Las caras más bonitas que he conocido  
Soy la fotografía de un desaparecido  
La sangre dentro de tus venas  
Soy un pedazo de tierra que vale la pena  
(...)

Soy América Latina, un pueblo sin piernas, pero que camina  
**Latinoamérica – Calle 13**

## RESUMO

Este trabalho analisa os processos de democratização e de justiça de transição em Argentina e Brasil. A partir da literatura clássica sobre as tipologias de transição e da literatura emergente no campo da justiça de transição, o mote dessa pesquisa foi a possível relação entre os tipos de justiça de transição e a forma como cada país transitou para a democracia. Partindo-se do argumento de que há uma relação entre os tipos de transição democrática e as diferentes escolhas por processos de justiça de transição, selecionou-se o método comparado para a realização da análise. Foram selecionados para comparação os casos da Argentina e do Brasil, casos paradigmáticos de tipos diferentes de transição (por ruptura e por transação, respectivamente) que estão ambos classificados dentro do que se conhece como “terceira onda de democratização”. A partir do método de *process-tracing* procedeu-se ao traçado histórico da democratização e da implementação de justiça de transição em cada país, seguindo governo por governo da década de 1980 aos dias de hoje. Assim, foi possível demonstrar o argumento indicado, além de identificar outras variáveis que, combinadas ao tipo de transição, possam explicar a escolha do tipo de justiça de transição nos dois países.

**Palavras-chave:** Democratização; justiça de transição; tipo de transição; Argentina; Brasil.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the processes of democratization and transitional justice in Argentina and Brazil. From the classical literature on typologies of democratic transition and the emerging literature in the field of transitional justice, the motto for this research was the possible link between the types of transitional justice and the way each country transitioned to democracy. Based on the argument that there is a relationship between the type of transition and the different choices for transitional justice processes, the comparative method was selected. The cases of Argentina and Brazil, paradigmatic cases of different types of transition (by rupture and by transaction, respectively) were both classified within what is known as the "third wave of democratization". From the process-tracing method we proceeded to trace the historical democratization and implementation of transitional justice in each country, following government by government from the 1980s to the present days. Thus, it was possible to demonstrate the indicated argument, besides identifying other variables that combined with the type of transition may explain the choice of the type of transitional justice in the two countries.

**Key-words:** Democratization; transitional justice; types of transition; Argentina; Brazil.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Quadro-resumo do marco teórico-conceitual	47
Quadro 2 - Tipos de transição e justiça de transição em Argentina e Brasil	102

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Nível de repressão na Argentina e no Brasil

105



## LISTA DE SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AP	Ação Popular
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CELS	<i>Centro de Estudos Legales e Sociales</i>
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONADEP	<i>Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas</i>
CVR	comissões da verdade e reconciliação
CGT	<i>Confederación General del Trabajo</i>
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DOPS	Departamentos de Ordem Política e Social
DOI-CODI	Destacamento de Operações e Informações - Centro de Operações de Defesa Interna
ESMA	<i>Escuela de Mecánica de la Armada</i>
JUC	Juventude Universitária Católica
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
PJ	<i>Partido Justicialista</i>
PIB	produto interno bruto
SNI	Serviço Nacional de Informação
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STM	Superior Tribunal Militar
TPI	Tribunal Penal Internacional
UCR	<i>Unión Cívica Radical</i>
UNE	União Nacional dos Estudantes
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<i>Metodologia</i> .....	14
<i>A escolha dos casos</i> .....	16
<b>PARTE I – MARCO TEÓRICO</b> .....	18
<b>1. DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: UM DIÁLOGO POSSÍVEL?</b> ....	18
1.1. Democracia e transição democrática .....	18
1.1.1. <i>Que democracia?</i> .....	18
1.1.2. <i>As transições de regimes</i> .....	21
1.1.2. <i>Os tipos de transição</i> .....	25
1.2. A justiça de transição .....	29
1.2.1. <i>Os processos de justiça de transição</i> .....	34
1.2.2. <i>As abordagens da justiça de transição</i> .....	39
1.3. Considerações finais .....	44
<b>PARTE II – ESTUDOS DE CASO</b> .....	49
<b>2. O CASO DA ARGENTINA</b> .....	49
2.1. O governo das juntas militares .....	50
2.1.1. <i>O colapso do regime militar</i> .....	56
2.2. O governo Alfonsín .....	60
2.3. O governo Menem .....	67
2.4. Governos De la Rúa e Duhalde .....	71
2.5. Os governos Kirchner .....	72
2.6. O governo Macri.....	74
2.7. Considerações finais .....	75
<b>3. O CASO DO BRASIL</b> .....	77
3.1. O governo militar .....	77
3.1.1. <i>A distensão “lenta, gradual e segura”</i> .....	81
3.1.2. <i>As negociações em torno da Lei da Anistia de 1979</i> .....	84
3.2. O governo Sarney .....	90

3.3. Os governos Collor e Itamar Franco.....	91
3.4. O governo Fernando Henrique Cardoso .....	92
3.5. O governo Lula da Silva .....	94
3.6. O governo Dilma Rousseff .....	96
3.7. O governo Temer.....	97
3.8. Considerações finais .....	97
CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

## INTRODUÇÃO

Em novembro de 2017, a justiça argentina condenou, inclusive com penas de prisão perpétua, 48 dos 54 indiciados por crimes cometidos contra 789 vítimas de crimes cometidos durante a ditadura militar que governou o país entre 1976 e 1983 (EL PAÍS, 2017; REUTERS, 2017). Já no Brasil, que também passou por período autoritário entre 1964 e 1985, o caso Vladimir Herzog chegou em 2016 à Corte Interamericana de Direitos Humanos, marcando três décadas de impunidade perante os crimes cometidos durante regime autoritário (PENNAFORT, 2016; ESTADÃO, 2016). Os dois eventos descritos acima mostram que, mesmo décadas após as transições para a democracia, uma discussão sobre tratamento diferente de cada país aos crimes cometidos no período autoritário ainda mostra-se atual.

Tendo isso em mente, esta dissertação tem como objeto a relação entre os processos de democratização e de justiça de transição<sup>1</sup> na região da América Latina denominada Cone Sul<sup>2</sup>. Neste trabalho procede-se à análise comparada de Argentina e Brasil.

Entre as décadas de 1960 e 1980, diversos países latino-americanos passaram por ditaduras militares caracterizadas tanto pela ausência de processos políticos democráticos quanto pelo uso de repressão, tortura, violência e práticas de terrorismo de Estado para lidar com a oposição (FICO, 2008; CERVO, RAPOPORT, 2015). Mesmo que cada um dos regimes militares tenha tido duração diferente e especificidades em suas práticas, todos se caracterizaram por serem exemplos do chamado Estado Burocrático-Autoritário<sup>3</sup> (O'Donnell, 1975).

Quando as transições democráticas dos regimes autoritários dos países do Cone Sul ocorreram, estavam inseridas no que Huntington (1991) chamou de “Terceira Onda”<sup>4</sup> de

---

<sup>1</sup> A justiça de transição é uma concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizada por gerar uma resposta legal na confrontação às irregularidades cometidas pelos regimes repressores anteriores (TEITEL, 2000). A justiça de transição baseia-se em quatro pilares: direito à justiça, direito à verdade, direito a reparações; e direito a medidas de não repetição (LIMA, 2012). Mais informações na seção 1.2.

<sup>2</sup> Parte mais ao sul da América do Sul que abarca Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai. Há definições que não consideram Brasil e Paraguai no grupo, mas nesta dissertação opta-se pelas definições que incluem ambos os países.

<sup>3</sup> Caracterizado pelo predomínio de burocracias organizadas, com destaque das Forças Armadas, cujos membros ocupavam as mais altas posições governamentais, e pelo fechamento dos canais de participação política, redução drástica da participação de setores populares em assuntos políticos, despolitização e redução de assuntos sociais e políticos à esfera técnica (O'DONNELL, 1975).

<sup>4</sup> Huntington (1991) define uma onda de democratização como um grupo de transições de regimes não-democráticos para regimes democráticos que ocorre dentro de determinado período de tempo em que o número

democratização. A terceira onda teve início em março de 1974, em Portugal, quando movimentos populares passam a reivindicar o fim do regime ditatorial de Salazar (HUNTINGTON, 1991).

Mesmo que limitadas ao mesmo período, as formas como cada um dos regimes autoritários transitou para a democracia foram diferentes. O autor classifica em três tipos a forma como as transições se deram: por transação, por ruptura e misto. Sua tipologia não difere substancialmente de outras, como a apresentada anteriormente por Share e Mainwaring (1986), sendo esta última considerada clássica referência no estudo das transições para a democracia.

As transições ocorridas na Argentina e no Brasil são classificadas tanto por Share e Mainwaring (1986) como por Huntington (1991) como por ruptura e por transação, respectivamente.

A partir da literatura considerada clássica sobre as tipologias de transição e da literatura do campo da justiça de transição, buscar-se-á responder à seguinte questão de pesquisa: a escolha por diferentes processos de justiça de transição relaciona-se com a forma como a transição se deu? Argumenta-se inicialmente que, sim, há uma afinidade eletiva entre o tipo de transição e as escolhas por diferentes processos de justiça de transição.

A pergunta que guia esta pesquisa é justificada pelo fato de que os países que passaram por regimes autoritários e por seu consequente legado de violência e repressão lidaram de maneiras distintas com seu passado. Enquanto a Argentina é comumente enfatizada na literatura de justiça de transição por suas iniciativas de prossecução penal aos criminosos do período militar e pela implementação de mecanismos voltados à memória das vítimas desde o primeiro governo democraticamente eleito, o Brasil, por sua vez, demorou mais de uma década para instaurar os primeiros mecanismos voltados à justiça transicional – e estes, ainda, relativos à busca por memória e verdade e à implementação de reparações.

A justiça de transição tem despontado nos últimos anos, a partir da área de Direito, como tema a ser cada vez mais explorado. Desde a década de 1990 diversas pesquisas têm

---

de transições para a democracia supera significativamente o número de transições reversas. A primeira onda, de origens na Revolução Americana e na Revolução Francesa, ocorreu entre 1828-1926 e a segunda, iniciada com a Segunda Guerra Mundial, entre 1943-1962 (HUNTINGTON, 1991).

buscado respostas às questões sobre como tratar o passado repressivo das ditaduras, já com um distanciamento temporal dos fatos, o que tende a ajudar a análise. Iniciativas como a Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT) têm proliferado pelas universidades em toda a América Latina, incentivando e aprofundando os estudos.

Ademais, Villarón (2015) afirma que desde a virada para o Século XXI os movimentos para lidar com o passado repressivo tomaram um novo fôlego na América Latina. Para a autora, esse ressurgimento pode ser entendido como uma “segunda onda de memória, verdade e justiça” (Villarón, 2015, p.3), sendo que a primeira onda teria ocorrido ainda no início das transições democráticas. Nesse sentido, essa pesquisa também se encaixa nesse movimento que, mesmo temporalmente distante das transições, ainda busca compreender melhor os processos de busca por justiça e responsividade.

Sendo assim, essa dissertação busca cumprir com os seguintes objetivos:

- (i) Analisar os processos de democratização e de justiça de transição na Argentina e no Brasil;
- (ii) Estabelecer a existência de afinidade eletiva entre o tipo de transição para a democracia e as escolhas por diferentes processos de justiça de transição;

### *Metodologia*

Essa dissertação é desenvolvida por uma abordagem qualitativa, utilizando-se a análise comparada de Argentina e Brasil e recorrendo-se ao método de *process-tracing*.

A comparação, segundo Lijphart (1971), é entendida como método para determinar relações empíricas entre variáveis – no caso desta dissertação, o tipo de transição e a justiça de transição. Schmitter (1991, p.2) afirma que, como método, a política comparada envolve um esforço analítico para explorar as semelhanças e as diferenças entre unidades políticas como base para o desenvolvimento de "teoria fundamentada"<sup>5</sup>, testes de hipóteses, inferências causais e produção de generalizações confiáveis. Por sua vez, Sartori (1994) afirma que “comparar é controlar” (p. 16, tradução livre), justificando que se estabelecem estudos

---

<sup>5</sup> Tradução livre do inglês “grounded theory”.

comparativos devido ao seu poder de controle sobre as variáveis que não interessam ao pesquisador.

Vale dizer que o uso de dois estudos de caso, como feito nessa dissertação, insere-se no que George e Bennet (2005) chamam de “*small-N analysis*”, ou seja, o uso de um número pequeno de casos.

O principal problema do método comparado é dado pelo grande número de variáveis para um número pequeno de casos. Algumas sugestões para dirimir esse problema são propostas por Lijphart (1971): aumentar o número de casos, reduzir o número de variáveis, focar na análise de casos com variáveis semelhantes e focar na análise comparativa de variáveis-chave. No caso desta dissertação, foram escolhidos casos que possuem muitas variáveis semelhantes, como a colonização ibérica, a recorrência de golpes de Estado e a instauração do Estado Burocrático-Autoritário, sendo possível considerá-las constantes. Assim, varia-se a independente principal, que é o tipo de transição para a democracia.

Tendo em mente que grande parte dos estudos de método comparado compara estudos de caso, é útil a este trabalho utilizar a tipologia de estudos de caso instituída por Lijphart (1971). O autor pontua seis tipos: atóricico, interpretativo, gerador de hipóteses, confirmador de hipóteses, refutador de hipóteses e desviante (Lijphart, 1971). Enquanto nos dois primeiros o interesse do pesquisador está no caso em si, nos quatro outros o interesse é a teoria. Os dois estudos de caso selecionados para essa dissertação seriam em princípio confirmadores ou refutadores de teoria, partindo-se da hipótese da literatura de que existe relação entre tipos de democratização e escolhas por diferentes processos de justiça de transição.

Os casos serão desenvolvidos através do método de *process-tracing*. George e Bennett (2005) definem *process-tracing* como o processo em que se tenta identificar a cadeia causal entre uma ou mais variáveis independentes e o seu impacto na variável dependente. Segundo Collier (2011), o *process-tracing* pode conseguir: (a) identificar um processo político e/ou um fenômeno social e descrevê-lo de forma sistemática. (b) avaliar as principais hipóteses explicativas e buscar novas variáveis explicativas (c) obter *insights* relativos a mecanismos<sup>6</sup> causais (d) prover meios alternativos relativos ao desafio de se analisar problemas com causas

---

<sup>6</sup> Nesse trabalho, a palavra mecanismos é usada tanto para descrever os mecanismos causais quanto para tratar dos mecanismos de justiça de transição. Em cada caso, a palavra “mecanismos” é associada a termo que especifique seu uso.

múltiplas (COLLIER, 2011, p.824). Neste trabalho, o *process-tracing* foi usado para identificar mecanismos causais que ligam a variável independente (os tipos de transição democrática) à variável dependente (os processos de justiça de transição).

Vale ressaltar que o *process-tracing* é um método de *within-case study*, ou seja, cada caso estudado foi analisado de forma profunda antes de ser comparado (PATERSON, 2010). Segundo Yin (2003) essa abordagem do caso representa uma análise intensiva sobre um fenômeno complexo ao longo do tempo. Assim, a análise acurada de cada caso e sua comparação se mostra ideal para estudar processos complexos como as transições na Argentina e no Brasil.

#### *A escolha dos casos*

No panorama das transições para a democracia no Cone Sul, os casos do Brasil e da Argentina são considerados casos típicos da transição por transação e por ruptura, respectivamente (Huntington, 1991).

O pressuposto de Huntington (1991) de que uma transição por transação, como a do Brasil, propiciaria mecanismos de justiça que buscassem construir uma ordem democrática que evitasse confrontar os antigos incumbentes parece que, de fato, se confirma. Assim, em 1979, foi promulgada a Lei da Anistia, a qual proferiu anistia a vítimas e algozes pelos os crimes cometidos no período militar e segue em vigor. Parte das vítimas e de seus familiares foi indenizada e, recentemente, procedeu-se ao estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade.

Já na Argentina ocorreu o contrário. A ruptura da ordem do regime militar se deu por vários motivos: a derrota na Guerra das Malvinas, a ampla mobilização popular contra os atos cometidos pelo regime e a ruptura da Terceira Junta Militar (MAZZEI, 2011). Assim, um ano após a derrota na guerra das Malvinas, em 1983, eleições livres e diretas ocorreram, representando a ruptura institucional com o regime anterior. Os julgamentos começaram imediatamente e a lei de anistia desenhada pela Junta militar não teve seguimento (RESDAL, [2016]). Porém, ainda no primeiro governo democrático, os julgamentos foram suspensos, indicando que o pressuposto huntingtoniano precisa ser refinado.



Para organizar os elementos estudados, esta dissertação está dividida em duas partes. Na primeira parte está o capítulo com o marco teórico-conceitual, que busca apresentar e associar as literaturas de transição democrática e de justiça de transição. Já na segunda parte estão os dois capítulos seguintes, os quais fazem o traçado da implementação da redemocratização e das escolhas dos mecanismos de justiça de transição em cada país.

Os períodos analisados variam em cada caso, mas ambos cobrem os anos da década de 1980 indo até os dias de hoje. Em cada caso, optou-se por uma divisão temporal entre o período considerado da transição democrática e o período de consolidação do novo regime, representado pelos governos seguintes aos do período transicional. Por fim, observa-se que a divisão das seções segue os mandatos presidenciais em cada país, mas se reconhece que a implementação de medidas de justiça de transição não é feita somente pelo Executivo.

## PARTE I – MARCO TEÓRICO

### 1. DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: UM DIÁLOGO POSSÍVEL?

Este capítulo apresenta o marco teórico-conceitual deste trabalho e é dividido em duas partes. Na primeira serão delimitados os conceitos de democracia e de transição democrática e democratização. Em seguida, será apresentado o conceito de justiça de transição e suas abordagens. Esse conjunto de conceitos apresentados na primeira parte será utilizado para compreender a relação entre os processos de justiça de transição e diferentes tipos de transição para a democracia, foco dessa dissertação.

#### 1.1. Democracia e transição democrática

##### 1.1.1. *Que democracia?*

Discutir o conceito de democracia faz-se necessário, pois é ele a base das diversas teorias citadas nesta dissertação e os diversos atributos dados aos regimes democráticos são a fundamento teórico para os pontos observados e analisados nos estudos de caso. Neste trabalho, será usado o conceito de democracia conhecido como procedural mínimo, baseado em Schumpeter (1961) e Dahl (1971) e caracterizado pela ocorrência de eleições justas e regulares, garantia de direitos civis e liberdades políticas dos cidadãos (DAHL, 1971). Tal conceito foi escolhido porque ele é o conceito raiz da literatura de democratização da “Terceira Onda”, onde se encaixam os casos estudados neste trabalho.

Para Joseph Schumpeter (1961), a democracia é definida como um sistema institucional para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor (Schumpeter, p. 328, 1961). Ou seja, o governo é eleito pelo povo, o que caracteriza sua visão como competitiva e representativa. Tal corrente opõe-se a uma visão da democracia participativa, configurada pela participação direta dos cidadãos nos mecanismos de tomada de decisão. Dessa forma, o autor é classificado como teórico da corrente elitista da democracia.

Já para Robert Dahl (1971), teórico da vertente pluralista, a democracia é caracterizada pela contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. As condições *sine qua non* de um regime democrático são a contestação e a participação. É importante ressaltar que Dahl (1971) afirma que a formação de um

governo responsivo aos seus cidadãos exige o cumprimento de condições necessárias, ou seja, o asseguramento de: (i) oportunidade de formular preferências; (ii) oportunidade de exprimi-las; (iii) oportunidade de ter tais preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Para a consecução das oportunidades citadas, devem existir garantias institucionais, que compõem as chamadas oito condições Dahl, ou seja, as condições de suficiência: 1) liberdade para formar e se filiar a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito ao voto; 4) elegibilidade; 5) competição política pela preferência dos eleitores; 6) acesso à informação; 7) eleições livres e justas; e 8) instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores.

Tais condições permitem que o autor elenque uma série de tipos de regime orientados pelos critérios da inclusividade (grau de participação da população) e da liberalização (possibilidades de contestação pública). Dessa forma, o regime democrático para Dahl (1971) é aquele que ele denomina Poliarquia - regime em que há alto grau de participação popular e alto grau de contestação pública. A democracia, nessa ótica, é a denominação reservada a um ideal que se procura atingir.

Um grupo de autores adotou uma definição expandida da democracia procedural mínima, adicionando adjetivos para que um regime seja considerado democrático. É importante citar os autores da noção procedural expandida porque em contextos como o da América Latina deve-se reconhecer que há características não-democráticas que prevalecem mesmo após a realização de eleições livres e justas. Collier e Levitsky (1997; 2009) dão como exemplos de prevalência de tendências autoritárias e ausência de *accountability* horizontal<sup>7</sup> mesmo após eleições livres os casos do governo de Menem na Argentina, de Collor no Brasil e de Fujimori no Peru. Uma versão procedural mínima não consegue, *per se*, contemplar as especificidades da região analisada.

Uma dessas autoras que usam uma definição expandida da democracia procedural é Terry Karl (1995), que adverte contra a “falácia do eleitoralismo”, afirmando que a existência de partidos políticos e de eleições não são condições suficientes para adjetivar um governo como democrático. Karl (1995) também inclui à sua definição o controle dos militares pelos

---

<sup>7</sup> A *accountability* horizontal é a existência de agências estatais que supervisionem e, se necessário, punam ações de outros agentes e agências do Estado (O'DONNELL, 1998).

civis e Schmitter e Karl (1996) adicionam a autodeterminação do sistema político como precondições democráticas.

Por sua vez, Linz e Stepan (1996) incluem como requerimento para a democracia a existência de um território não-disputado em que seja claro identificar quem são os eleitores, além de outras condições como o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa, uma sociedade política autônoma e valorizada, um estado de direito que assegure as garantias legais às liberdades dos cidadãos, a existência de uma burocracia estatal que possa ser usada pelo governo democrático e uma sociedade econômica institucionalizada.

Malloy (1993), tratando o contexto latino-americano, afirma que devido às condições que permearam as transições dessa região, o regime que tende a emergir é de caráter híbrido, mesclando elementos do estilo autoritário da política com processos eleitorais democráticos. Para o autor, no contexto latino-americano, as relações entre os diferentes grupos da sociedade civil e o processo de formação de políticas públicas é mais importante para entender a democracia na região do que somente a realização de eleições competitivas e de partidos políticos e direitos civis.

Já O'Donnell (1996a), também no que concernem os novos regimes latino-americanos, propõe o termo “democracia delegativa”. Para o autor, democracias delegativas pressupõem a concepção cesarista e plebiscitária de um presidente que, uma vez eleito, se percebe investido do poder de governar o país da forma como lhe aprouver (O'DONNELL, 1996a). O presidente eleito, nesse sentido, é constrangido somente pelas relações de poder existentes e pelo tempo constitucional de seu mandato. Esses novos regimes democráticos emergem como uma combinação entre eleições livres, competitivas e institucionalizadas com instituições políticas não formalizadas – o clientelismo e, de maneira mais abrangente, o particularismo.

Mais recentemente, autores como David Altman (2011) reconhecem que as características do procedural mínimo são mesmo as precondições para uma democracia se estabelecer, mas a *checklist* de direitos e liberdades como proposto por Dahl (1971) e O'Donnell (2004) é demasiado elástica e seria quase impossível enunciar todo o conjunto de pré-requisitos necessários. Outro ponto da crítica de Altman (2011) é que as definições baseadas em direitos civis e liberdades políticas tomam por base os indivíduos como agentes,

mas a isso deve ser adicionado que para que exerça sua cidadania um indivíduo deve estar livre de privações cotidianas. Ou seja, Altman (2011) afirma que são necessárias condições básicas de cidadania, como nas definições de “desenvolvimento humano” de Sen (1999) e de “integração social” de Munck (2007).

Por sua vez, Cullell (2004), segue raciocínio semelhante ao de Collier e Levitsky (1997) e afirma que os Estados latino-americanos ainda conservam alto grau de intrusões autoritárias na relação do Estado com seus cidadãos se comparado às democracias da Europa e aos Estados Unidos. Mesmo que as condições de Dahl (1971) sejam satisfeitas, o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito ainda é incipiente porque a proteção dos cidadãos e os mecanismos de *accountability* horizontal são fracos ou existem apenas ao nível formal (O'DONNELL, 2002). Outro ponto que Cullell (2004) ressalta é que, assim como dito por Altman (2011), as democracias latino-americanas coexistem com altos níveis de desigualdade social.

Para Cullell (2004), a coexistência entre um regime democrático formalmente instaurado e estruturas estatais que permanecem muito semelhantes desde a época autoritária mostra que as teorias sobre democracia têm deixado de considerar que regimes políticos são incorporados a estruturas estatais pré-existentes. Assim, o autor ressalta que a instauração de um Estado Democrático de Direito é algo que vai além do estabelecimento de uma poliarquia

As discussões sobre as adjetivações da democracia são também trabalhadas pelos autores que escrevem sobre a consolidação democrática, mais bem descrita na seção seguinte.

### *1.1.2. As transições de regimes*

Tratando-se da transição de regimes não-democráticos para a democracia, Dankwart Rustow lançou em 1970 seu artigo seminal “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. Rustow (1970) considerou a democracia como resultado de um processo. Para o autor, há uma condição necessária para que a transição ocorra: a unidade nacional. Essa condição deve ser considerada incontestável e deve estar bastante arraigada na mentalidade coletiva.

Para além da condição necessária, Rustow (1970) também delimita três fases. A fase preparatória é caracterizada pelo conflito entre a parte da sociedade que deseja transitar para a

democracia e a parte que não deseja tal movimento. Tal fase chega ao fim quando cada parte reconhece o direito do outro existir. A segunda fase, chamada fase de decisão ou de consenso, ocorre quando as elites políticas tomam decisões sobre o futuro sistema político e suas regras. A Constituição é o grande produto desta fase, assim como as chamadas eleições fundacionais. Já a terceira e última fase é a de habituação, a qual consiste na consideração das regras democráticas por todas as partes. Assim, para o autor, o processo só se completa quando a fase de habituação, ou seja, de consolidação do novo regime, está concluída (RUSTOW, 1970).

Na abordagem de Dahl (1971), sequente à de Rustow (1970), a transição entre um regime não-democrático e um regime democrático pode ser analisada, como já indicado, como função da inclusividade e da liberalização. Ou seja, um regime está em processo de democratização quando expande a liberalização (aumento da possibilidade de contestação pública) e a inclusão (aumento de participação). Nesse processo, pode ocorrer a expansão só da liberalização, só da inclusão ou de ambos.

O'Donnell e Schmitter (1986) definem os processos de transição, liberalização e democratização. A transição representa o período entre dois regimes e inclui os processos de liberalização e democratização. O primeiro indício da ocorrência de uma transição acontece a partir da divisão da elite incumbente, quando o regime anterior inicia a modificação de suas regras no sentido de assegurar garantias de direitos individuais e coletivos. Ressalta-se que as regras e procedimentos que ocorrem durante a transição são controlados por membros do regime que está acabando, visto que os autores se referem a transições negociadas (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986).

A liberalização diz respeito à redefinição e extensão dos direitos civis. São promovidas alterações que fazem com que sejam garantidos, de forma efetiva, direitos individuais e coletivos que protejam a população de atos arbitrários e/ou ilegais. Já a democratização é guiada pelo princípio da cidadania, que significa o direito de um membro de ser tratado da mesma forma que todos os outros membros daquela sociedade pelo Estado, bem como a obrigação de que todas as escolhas coletivas sejam aplicadas da mesma forma para toda a população. É o processo pelo qual as regras e procedimentos democráticos que garantem a cidadania passam a ser aplicados pelas instituições políticas do governo ou

expandidos a pessoas ou instituições que previamente não eram tratadas como cidadãos (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986).

A liberalização e a democratização interagem durante a transição, não ocorrendo de maneira linear, mas geralmente a primeira precede a segunda. Ambos podem retroagir na medida em que ocorra algo que desestabilize o novo regime (O'DONNELL, 1996b).

O'Donnell e Schmitter (1986) também identificam o jogo da transição, que ocorre entre elites políticas, conforme o modelo da literatura de transição da terceira onda de democracia. Os autores separam os atores da transição em incumbentes, divididos em “*hard-liners*” (duros) e “*soft-liners*” (brandos), e em oposição, dividida entre moderados e radicais. Para os autores, não há transição cujo começo não seja consequência de divisões importantes dentro do próprio regime autoritário.

Enquanto os duros são os que acreditam que a perpetuação do regime autoritário é possível e desejável, os brandos se abrem a uma possível liberalização e/ou legitimação do governo autoritário pela via eleitoral. Em uma transição liderada pelos brandos, há a tendência que esses líderes permaneçam em cargos de poder. A transição para a democracia é bem sucedida quando os brandos se associam aos moderados da oposição.

Para Linz e Stepan (1999), a conclusão bem sucedida de uma transição democrática ocorre quando a democracia passa a ser “*the only game in town*”. Isso só ocorre quando se alcança um grau suficiente de acordo quanto aos procedimentos políticos, quando um novo governo é eleito pelo voto popular e livre, quando esse governo tem autoridade para gerar novas políticas, e quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da nova democracia não têm que dividir poder com outros atores. Eles enfatizam a distinção entre liberalização e democratização. A primeira diz respeito a uma combinação de mudanças sociais e diretrizes políticas, como mais espaço para sindicatos, restituição do direito a *habeas corpus* e retorno de exilados, ou até mesmo medidas que melhorem a distribuição de renda. A democratização prevê a liberalização, mas é muito mais ampla, pois requer a competição aberta e inclusiva para a conquista pelo governo. Ou seja, pode haver liberalização sem democratização (LINZ; STEPAN, 1999).

A fase de consolidação é especificamente trabalhada por um grande número de autores. Dentre eles, Diamond (1999) a define como a construção de legitimidade democrática, processo que envolve mudanças de cultura política e confiança dos atores. O autor elenca três principais tarefas para a consolidação de um regime: aprofundamento democrático, institucionalização política e desempenho do regime. O aprofundamento diz respeito à evolução das instituições democráticas, que se tornam cada vez mais controláveis. A institucionalização diz respeito ao fortalecimento das instituições democráticas e sua estabilidade. Já o desempenho do regime é a capacidade dele de atender demandas sociais (DIAMOND, 1999).

O'Donnell (1996b) afirma que um indicador de consolidação democrática é a compatibilização das ações da sociedade com as regras do jogo democrático, indo de encontro à completude da fase de habituação proposta por Rustow (1970).

Valenzuela (1992) analisa as transições ocorridas no Cone Sul e afirma que a existência de eleições fundacionais não é suficiente para afirmar que uma democracia está consolidada. Para o autor, o processo de consolidação democrática envolve variáveis de mudança comportamental, aceitação das novas regras políticas e perpetuação destas. Assim, Valenzuela (1992) divide a transição em uma fase de instalação de regime e uma posterior, a de consolidação.

Para analisar a consolidação, Valenzuela (1990) retoma Dahl (1971) para afirmar que as bases do regime se dão no cumprimento do procedural mínimo democrático e das condições propostas pelo autor. Em seguida, Valenzuela (1990) afirma que ocorre uma institucionalização do modelo procedural que confirma os comportamentos democráticos. Ou seja, as instituições surgidas servem para a conformação do novo jogo político, o estabelecimento de burocracias e a articulação das demandas dos diversos setores da sociedade.

Valenzuela (1990), todavia, ressalta que o processo de consolidação não ocorre sem conflito, visto que lida com uma multiplicidade de interesses que não tinha espaço anteriormente. Outros obstáculos à consolidação são a preservação de características



perversas<sup>8</sup> e o modo como ocorreu a transição – esse último ponto é mais bem discutido por Share e Mainwaring (1986) e Huntington (1991), como será visto na seção seguinte.

Linz e Stepan (1999), em suas reflexões sobre a consolidação da democracia, afirmaram que mesmo com uma transição democrática completada ainda restam etapas até que o regime esteja consolidado. Para os autores, como já referido anteriormente, a democracia consolidada é “uma situação política onde (...) a democracia passou a ser o único jogo possível na sociedade” (Linz e Stepan, 1999, p.23). Ou seja, a democracia está consolidada quando se torna rotina internalizada na sociedade e operacionalizada em termos comportamentais, de atitudes e institucionais (LINZ; STEPAN, 1999).

### *1.1.2. Os tipos de transição*

Share e Mainwaring (1986) afirmam que as transições para a democracia podem acontecer de três maneiras: por transação ou negociação, por derrocada ou colapso do regime, e por afastamento voluntário. Essa divisão é medida pelo grau de controle exercido pelas elites autoritárias. Ressalta-se que esses denominados tipos de transição são modelos nos quais nenhum caso empírico se adequa totalmente (SHARE; MAINWARING, 1986, p. 209).

A ideia da transição por transação<sup>9</sup> diz respeito aos casos em que é o regime autoritário que inicia a transição, conseguindo fixar limites para a mudança política e permanecer como força eleitoral importante durante o processo. Essa transação pressupõe uma negociação entre as elites do regime e a oposição democrática.

Segundo Share e Mainwaring (1986), a transição por negociação não se dá entre oponentes em poder equivalente, visto que é o regime que desencadeia a liberalização e segue influenciando as decisões tomadas durante o processo. Todavia, o controle dos incumbentes não é absoluto, já que a importância do regime pode declinar durante o processo de abertura. Como exemplos os autores dão as transições para democracia da Espanha e do Brasil (SHARE; MAINWARING, 1986).

---

<sup>8</sup> São características perversas: a presença de um poder tutelar ou uma elite política não-eleita; as reservas de domínio da política que limitam a atuação dos governos eleitos e são fruto de arranjos entre atores que ganham influência a partir de um líder poderoso da sociedade civil; a discriminação nos processos eleitorais, ou seja, a ausência de representação de determinado seguimento e uma crença em processos não eleitorais para a constituição de um governo (VALENZUELA, 1992).

<sup>9</sup> Os autores baseiam essa denominação na empregada por Giuseppe di Palma em seu livro *Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony*, de 1980.

A transição depois da derrocada ou do colapso do regime se caracteriza por baixo ou nenhum controle das elites autoritárias sobre o processo. Essa ausência de controle dos incumbentes se dá devido a fatores como uma derrota militar frente a uma ameaça externa ou uma crise interna. Esses fatores fazem com que o regime perca apoio e legitimidade, corroborando para o fim do período autoritário (SHARE; MAINWARING, 1986).

Essa forma de transição, que se dá por ruptura, gera mudanças institucionais mais ríspidas e significativas, já que se rompe com os padrões de autoridade que eram vigentes. Nesse modelo, os autores incluem Alemanha, Itália e Japão pós-Segunda Guerra Mundial, Grécia e Portugal em 1974 e a Argentina entre 1982 e 1983 (SHARE; MAINWARING, 1986).

A transição por afastamento voluntário ocorre quando são as elites do regime autoritário que ditam a forma e o tempo da mudança política, todavia sem se tornar capazes de controlar a transição através das primeiras eleições. Ou seja, mesmo que os governantes consigam manter controle sobre o processo e evitar o colapso, eles possuem baixa legitimidade e coesão interna (SHARE; MAINWARING, 1986). Fatores como a baixa popularidade e coesão fazem com que os incumbentes resolvam que o poder deve sair de suas mãos. Ou seja, há uma negociação entre situação e oposição, mas, diferentemente da transição por transação, essa negociação favorece menos aos grupos que estão deixando o poder. Share e Mainwaring (1986) classificam as transições ocorridas no Peru em 1980, na Bolívia entre 1979 e 1980 e no Uruguai entre 1982 e 1985 nesse tipo (SHARE; MAINWARING, 1986).

Vale ressaltar que Share e Mainwaring (1986) também chamam atenção para o fato de que o caso brasileiro começou a incorporar elementos da transição por afastamento voluntário entre os anos de 1983 e 1984. Como os autores publicaram esse artigo em 1986, a análise ainda era incipiente, mas isso será mais bem discutido no Capítulo 3 desta dissertação.

Por descreverem os tipos de transição em um artigo que compara duas transições por transação, no Brasil e na Espanha, os autores dão mais atenção a esse tipo, numa descrição que é útil para a análise desta dissertação. Assim, Share e Mainwaring (1986) afirmam que em uma transição por transação há uma relação entre o *timing* do processo e a exclusão de alguns atores do processo de transição. O que quer dizer que em países onde o regime autoritário excluiu e reprimiu totalmente a esquerda e demais opositores por período grande de tempo, a

marginalização política da oposição e sua exclusão do processo transicional tenderiam a ser maiores (SHARE; MAINWARING, 1986). Mesmo que essa associação direta entre marginalização da oposição e sua participação no processo possa ser discutível, é um exemplo do controle que as elites conseguiam deter no processo.

Além do controle sobre a oposição e sobre o *timing* do processo, Share e Mainwaring (1986) também citam o controle sobre os resultados políticos e sobre a aplicação de medidas punitivas contra os líderes do período autoritário. O controle sobre os resultados políticos diz respeito à regulação das mudanças socioeconômicas que entraram ou não na pauta da transição. Já o controle sobre a punição dos incumbentes, intrinsecamente ligado ao tema desta dissertação, é relativo ao fato de que “os líderes autoritários não iniciarão a democratização, a menos que lhes seja dado a garantia de que não serão perseguidos” (Share e Mainwaring, 1986, p.211). Mais sobre esse ponto será discutido na seção 1.3.

Alguns anos mais tarde, Huntington (1991) também identificou três tipos de transição para a democracia, bastante semelhantes àqueles propostos por Share e Mainwaring (1986): transformação, substituição e transtituição<sup>10</sup>. A transformação é semelhante à transição por transação, a substituição à transição por colapso, e a transtituição à transição por afastamento voluntário. O que Huntington (1991) oferece de complementar a Share e Mainwaring (1986) é sua descrição mais minuciosa sobre o poder relativo dos grupos envolvidos na transição (situação e oposição, conservadores, moderados e reformistas) iria moldar o processo.

Na transição por transformação, a transição só seria possível se, dentro da coalizão governante, os reformadores tivessem mais força que os conservadores. Ou seja, quando os incumbentes são mais forte que a oposição e os moderados, mais fortes que os extremistas. Nessa ótica, à medida que a transição decorria, a tendência era de que os moderados da oposição entrassem para a coalizão do governo e os grupos mais conservadores saíssem do governo (HUNTINGTON, 1991). Tal modelo pode gerar um movimento gradual de substituição do sistema político, evitando quebras com o *status quo* anterior. Huntington (1991) identifica tal modelo nas transições do Brasil, Bulgária, Chile, Espanha, Equador, Hungria e Peru.

---

<sup>10</sup> Tradução da versão da obra traduzida para o português. Na versão original a transtituição é chamada de “transplecement”.

O segundo tipo, conhecido como transição por substituição ou colapso, ocorre quando o movimento de transição à democracia é iniciado e liderado pelos opositores ao regime vigente. Nesse caso, a oposição deveria ser mais forte que o governo e os grupos moderados, mais fortes que os extremistas (HUNTINGTON, 1991). Com o governo enfraquecido, o regime anterior, não-democrático, entra em colapso e/ou é derrubado pela força, gerando uma ruptura com a situação anterior. O enfraquecimento dos incumbentes ocorre por conta de um evento drástico, como uma guerra. Dentro de tal modelo, o autor classifica Argentina, Alemanha Oriental, Filipinas, Grécia, Portugal e Romênia.

O terceiro e último tipo, as transições por transição, combina elementos dos dois anteriores. Nesse modelo, os reformadores e os moderados, representando, respectivamente, situação e oposição, detinham recursos de poder semelhante, podendo concordar numa divisão de poder entre os grupos durante o processo. Todavia, o setor reformista do regime autoritário não detinha poder suficiente para iniciar e liderar uma transição e a oposição também não seria capaz, sozinha, de realizar tal tarefa. Assim, ocorre uma negociação entre as partes para que a mudança de regime aconteça. São exemplos deste tipo de transição os casos de Coreia do Sul, Polônia, antiga Tchecoslováquia e Uruguai (HUNTINGTON, 1991).

Além dessa descrição sobre as coalizões, Huntington (1991) também apresenta uma relação entre cada tipo de transição e a posterior consolidação do regime democrático. Nas transições negociadas, o tempo para a consolidação democrática seria maior do que em casos onde não houve negociação devido à manutenção de prerrogativas do regime anterior definidos durante a transição. Já em uma transição por colapso, a consolidação da democracia ocorreria de forma mais rápida do que em transições negociadas devido à quebra abrupta do regime anterior. Ou seja, com o colapso dos incumbentes, seria mais fácil transitar para um governo democrático sem que o regime anterior interferisse nas eleições e no funcionamento cotidiano da democracia. Seguindo a mesma lógica dos outros dois modelos, a consolidação das transições por transição seguiria um tempo médio, visto que não houve nem ruptura total com regime anterior, nem os incumbentes detiveram poder sobre o processo transicional (HUNTINGTON, 1991).

Tanto para O'Donnell (1996b), como para Huntington (1991) e Valenzuela (1992), as transições por ruptura possuem maior probabilidade de conduzir a um tipo mais completo ou

menos restrito de democracia. Na ausência de negociações e pactos há a abertura para um maior avanço nas reformas econômicas e sociais, além de se tornar mais fácil o reconhecimento e julgamento dos atos criminosos ocorridos no passado repressivo.

É importante ainda adicionar que, para Huntington (1991), durante a fase de consolidação democrática, os países enfrentam, em sua maioria, três tipos de problema: transicionais, contextuais e sistêmicos. O primeiro tipo trata do processo de construção institucional, dizendo respeito a questões sobre como lidar com o passado repressivo e com as prerrogativas dadas aos membros do regime anterior. Já o problema contextual trata de questões endêmicas do país, como cultura e sociedade. Por fim, o problema sistêmico trabalha com características das lideranças dos novos e antigos governos.

Ao associarmos a transição democrática, e seus três tipos, com os processos de justiça de transição, estaremos lidando com os problemas transicionais, como será visto na seção 1.3. O arcabouço teórico da justiça de transição será delimitado na seção a seguir.

## 1.2. A justiça de transição

O termo “justiça de transição”, tal como se conhece atualmente, foi descrito por Ruti Teitel em sua obra seminal *Transitional Justice*, de 2000. Na visão de Teitel (2000), a justiça de transição é uma concepção de justiça associada a períodos de mudança política, que é caracterizada por gerar uma resposta legal às irregularidades cometidas pelos regimes repressores anteriores. O termo foi incorporado pelas Nações Unidas e é caracterizado pela organização, a partir de um viés pragmático, como conjunto de mecanismos usados para tratar o legado histórico da violência causada por regimes autoritários (UNITED NATIONS RULE OF LAW [UNROL], [2016]).

A obra *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, publicada por Kritz em 1995, é considerada por Collins (2010) como um dos marcos fundacionais da justiça de transição e, juntamente com os escritos de McAdams (1997), Roht-Arriaza (1995), e de Brito, González-Enríquez, e Aguilar (2001), forma o alicerce conceitual da justiça de transição. Deve-se ressaltar que desde a década de 1990 as publicações acadêmicas na área têm crescido, em especial no que diz respeito à produção de estudos de caso. O termo justiça de transição também tem sido incorporado em publicações institucionais e governamentais.

Por sua vez, Lessa (2013) afirma que a justiça de transição é compreendida sob duas óticas: como campo de estudos e como forma de se fazer política. Como campo de estudos sua origem está temporalmente localizada na década de 1990, remetendo aos esforços de autores de distintos campos – como Direito, Relações Internacionais, Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Psicologia – em associarem os dilemas da busca por justiça aos momentos de transição política (LESSA, 2013).

Como forma de ação política, suas origens são anteriores. Segundo descrito por Teitel (2000), nos tribunais instaurados em Nuremberg e Tóquio já se podia encontrar medidas de justiça de transição, visto que seus julgamentos deram um tratamento penal aos crimes ocorridos durante a Segunda Guerra. Com isso, os mecanismos posteriores que buscassem alguma *accountability* dos crimes ocorridos no passado poderiam se encaixar no conceito de justiça de transição.

Teitel (2003) propõe uma divisão de fases da justiça de transição mediante aos contextos históricos distintos. A primeira fase está ligada aos tribunais de Tóquio e Nuremberg, os quais trataram de crimes de guerra<sup>11</sup>, e marca o que Teitel (2003) chama de “o triunfo do direito internacional” no trato dos crimes. A autora ressalta a condição de excepcionalidade política na qual tais tribunais foram estabelecidos: quem os estabeleceu e levou a cabo os julgamentos fora a parte vencedora da guerra. Ainda que com tal ressalva, o legado da época foi de criação de bases de um direito internacional penal que hoje tem sido refletido em novas instituições, como o Tribunal Penal Internacional<sup>12</sup> (TPI).

A segunda fase é associada às democratizações e fragmentações políticas da chamada “Terceira Onda”, cobrindo as transições de regimes autoritários para democracias. Associada às condições políticas dos anos 80 e 90, a segunda fase abarca as transições latino-americanas, pós-Soviéticas e do Sul da Europa. Em contraposição com a fase anterior, arraigada nas

---

<sup>11</sup> Segundo a definição do Estatuto de Roma, que rege o Tribunal Penal Internacional, crimes de guerra são violações graves às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949. O que diz respeito a qualquer um dos seguintes atos como homicídio doloso; tortura ou outros tratamentos desumanos; apropriação de bens em larga escala sem justificação, e prática de transferência ilegais, ou a privação ilegal de liberdade (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSABILITY TO PROTECT, [2017]).

<sup>12</sup> O Tribunal Penal Internacional (TPI) é uma corte de última instância, permanente e independente que julga pessoas acusadas de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de agressão e crimes de guerra. O TPI é baseado no Estatuto de Roma, que conta com mais de 100 países signatários (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2017).

normas do direito internacional, a segunda fase adquire uma face de *nation-building*, baseando-se em elementos de construção do estado, como a promulgação de novas Constituições e/ou reformas institucionais direcionadas a tornar o Estado mais responsivo por seus atos. Ou seja, há um movimento em direção à aplicação de concepções de justiça adequadas aos contextos nacionais (TEITEL, 2003).

Já a terceira fase, localizada entre fim do século XX e início do século XXI, é caracterizada pela aceleração dos processos de justiça transicional associada à globalização e à escalada de condições de instabilidade política e violência a nível nacional e subnacional. Nessa terceira fase, o conceito de justiça transicional passa de exceção à norma. Ou seja, a jurisprudência da justiça transicional já está normatizada em um discurso mais amplo sobre justiça humanitária, construindo um conjunto de leis relacionadas a novos conflitos e a emergência do terrorismo (TEITEL, 2003).

Na terceira fase, as normativas de justiça de transição passam a ser aplicadas a processos que não necessariamente digam respeito a transformações políticas nacionais, como o caso do atual processo de paz que está ocorrendo na Colômbia. Nesse sentido, a terceira fase é um misto entre um retorno ao direito internacional e a busca pelo uso das práticas de justiça de transição em situações onde não haja a transição política do Estado como um todo, mas envolva grupos dentro dele.

Para além da divisão feita por Teitel (2003), Szablewska e Bachmann (2015) afirmam que novos temas têm sido associados à ideia de justiça de transição na última década. Em especial, diversos trabalhos que congregam temas de inclusão de gênero e de meio ambiente com processos de justiça transicional têm sido publicados. Também, obras que enfoquem abordagens não-estatais dos processos de justiça de transição parecem uma nova tendência no campo.

Apresentadas algumas das discussões que situam o campo da justiça de transição, torna-se necessário dizer que tal termo não é isento de crítica ou discussão. Mihai (2010) afirma que o termo “justiça de transição” é insatisfatório porque implica numa delimitação temporal estrita que vai desde o autoritarismo ou a guerra civil anterior até a democracia. Esse limiar do que é ou não considerado justiça de transição é bastante difícil de delinear, porque

décadas depois das primeiras eleições da nova democracia ainda podem ser encontrados mecanismos de justiça de transição, como no caso do Brasil.

Collins (2011) segue linha semelhante à de Mihai (2010) e afirma que em contextos onde há ressurgência de demandas por justiça após o período transicional o termo justiça de transição, como no Chile e em El Salvador, não é mais adequado. Para isso, propõe o termo “pós-justiça de transição”, o qual abarca seis questões que a diferenciam da justiça de transição. A primeira delas é o fato de que enquanto a justiça de transição estava centrada em requisitos mínimos para a democracia formal, a “pós-justiça de transição” se concentra na qualidade e alcance da democracia. A segunda característica diz que a “pós-justiça de transição” questiona a abrangência e a suficiência dos compromissos iniciais assumidos pela justiça de transição. O terceiro ponto afirma que a “pós-justiça de transição” volta seu olhar para atores não-estatais, enquanto a justiça de transição enfoca os mecanismos oficiais. Nessa linha, a quarta característica da “pós-justiça de transição” é que essa abordagem é multi-referencial, focando em vários atores, níveis e referências. Em quinto lugar está o fato de que essa multiplicação de formas e atores resulta na busca de objetivos diferentes e possivelmente divergentes entre si. Por fim, o sexto elemento afirma que a “pós-justiça de transição” possui um caráter mais internacionalizado, visto que abrange normas que vêm de fora da esfera doméstica (COLLINS, 2011).

Esse diálogo mais recente da justiça de transição, ou “pós-justiça de transição”, com as normas internacionais relaciona-se com os trabalhos sobre a “cascata de justiça”. Essa noção de “cascata de justiça” ou difusão de normas é trabalhada por Lutz e Sikkink (2011) e se baseia no fato de que nas últimas décadas os acordos internacionais relativos aos direitos humanos têm aumentado, reforçando a capacidade das organizações internacionais de impor e monitorar sanções a Estados e indivíduos que praticaram violações de direitos humanos (LUTZ; SIKKINK, 2001).

Outro ponto relacionado é a importância recente das redes de *advocacy*<sup>13</sup> na implementação de mecanismos de justiça de transição. Para Finnemore e Sikkink (1998), as

---

<sup>13</sup> *Advocacy* é uma forma de lobby. Suas ações, em geral, dizem respeito a questões de direitos humanos, cultura ou meio ambiente. Segundo Keck e Sikkink (1998), as redes transnacionais de *advocacy* são redes de atores localizados em diversas esferas que devido a valores, princípios ou convicções compartilhados se mobilizam em torno de um tema e agem de forma a fazer com que as ações de organizações e/ou governos em torno desse tema sejam iniciadas e/ou alteradas.



organizações internacionais e as organizações não-governamentais internacionais têm o poder de promover *advocacy* e implementar normas nos países a partir da interação ou com os Estados ou com entes sub-estatais. Para Keck e Sikkink (1998) há um efeito “bumerangue” na interação das normas internacionais e das políticas domésticas. Ou seja, quando os entes ou redes locais não podem atingir o governo nacional, eles se voltam para organizações de nível internacional para que elas pressionem o governo local.

Nesse sentido, como será mais bem analisado nos estudos de caso, ressalta-se a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos<sup>14</sup> no cumprimento de medidas de justiça de transição nos Estados-membros. Essa atuação é baseada no direito à justiça e à proteção judicial, descritos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e em seu artigo 1.1, no qual os Estados-partes se comprometem a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição (CERISANO, 2013). Ou seja, ao estarem sob a jurisdição da CADH, os Estados têm a obrigação de investigar e punir casos de violação de direitos humanos nela previstos. Mesmo que na prática política não se respeite a Convenção, ao assinarem sua competência contenciosa, os Estados poderão responder por atos cometidos que tenham ido contra a CADH.

Em 1986, a Comissão Interamericana publicou sua primeira nota em matéria do que conhecemos como justiça de transição. Na nota sobre as autoanistias, a CIDH afirmava que somente os Parlamentos democraticamente eleitos poderiam dar validade jurídica às anistias previamente decretadas (GUTIERREZ RAMÍREZ, 2014). Já a Corte Interamericana proferiu em 2001 a sentença do caso *Barrios Altos vs. Peru*, na qual afirmou que as duas leis de autoanistia sancionadas no governo de Alberto Fujimori violavam o direito à justiça e corroboravam para a perpetuação da impunidade. Já na sentença do caso *Almonacid Arellano*

---

<sup>14</sup> O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA) para questões de direitos humanos. Surgido após a promulgação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem em 1948 e embasado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) é composto por um órgão de caráter consultivo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e por um órgão de caráter contencioso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

vs. Chile, de 2006, se concluiu que crimes de lesa humanidade<sup>15</sup> não podem ser anistiados (CERISANO, 2013).

Por fim, vale dizer que, embora a discussão sobre atualização da definição de justiça de transição seja importante, este trabalho recorrerá à literatura mais tradicional da área, já que seu objetivo é investigar a relação entre o tipo de transição e as escolhas por diferentes processos de justiça de transição. Também, tal como dito por Mihai (2010, p.6), mesmo que termos como justiça “pós-opressão” ou “pós-violência” pareçam ser mais adequados, devido ao emprego recorrente do termo “justiça de transição” na literatura, este segue como aquele que se usa para tratar dos mecanismos com os quais a sociedade busca ser responsiva aos crimes cometidos em um passado violento e autoritário.

### *1.2.1. Os processos de justiça de transição*

As medidas de cunho penal – investigação, julgamento e condenação – são as mais tradicionalmente associadas à ideia de justiça de transição. Todavia, a justiça de transição vai além dos processos punitivos, combinando diversos tipos de mecanismos. Assim, serão aqui apresentados quatro tipos de processos que caracterizam a justiça de transição.

Villalba (2011) divide em quatro os mecanismos ou processos<sup>16</sup> da justiça de transição: justiça, reparação, verdade e reformas institucionais. A justiça diz respeito, como dito acima, ao tratamento penal dos casos perpetrados no período repressivo. Baseia-se em três pilares: (i) os paradigmas atuais do direito internacional que obrigam os Estados a investigar, julgar e punir os crimes que violem regulações internacionais; (ii) a ideia de que a reparação adequada às vítimas e seus familiares inclui a prestação de contas penal; e (iii) a *accountability* penal sobre tais crimes como elemento crucial para a prevenção de tais atrocidade no futuro (VILLALBA, 2011).

---

<sup>15</sup> Segundo o Estatuto de Roma, crimes de lesa humanidade ou crimes contra a humanidade são: Homicídio; Extermínio; Escravidão; Deportação ou transferência forçada de uma população; Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; tortura; crimes sexuais; perseguição de um grupo político, racial, nacional, étnico, cultural, religioso ou de gênero; desaparecimento forçado; apartheid.

<sup>16</sup> Mecanismos e processos de justiça de transição serão usados como sinônimos nesta dissertação, visto que os autores do campo usam as duas denominações para tratar dos mesmos fenômenos.

A ideia da punição associada a crimes cometidos durante períodos de repressão e à quebra do Estado democrático de direito é prevista em algumas áreas do Direito com o propósito de aumentar a proteção aos direitos humanos. Desse esforço, o qual se difundiu no pós Segunda Guerra, surgiram normativas como a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, todos criados sob a estrutura das Nações Unidas (TEITEL, 2003). Diversos outros organismos regionais também tratam sobre temas relativos à justiça de transição, como será mais bem visto abaixo.

A prossecução penal dos casos pode também ser feita por instâncias jurídicas domésticas. Todavia, para que isso aconteça, o Estado deve ter um sistema judicial já consolidado (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010a). Ainda que o Judiciário esteja consolidado, a prevalência de uma estrutura anterior à transição ou mesmo uma estrutura que seja mais conservadora e barre ações reformistas poderão ser empecilhos à prossecução penal dos casos de violação cometidos pelo regime anterior.

Diversos desafios confrontam a noção de justiça e, conseqüentemente, de punição. O primeiro deles retoma ponto anterior: a fragilidade das instituições democráticas, muitas vezes agindo ainda sob os moldes e corpo burocrático do governo anterior. O segundo ponto diz respeito à suposta dicotomia entre paz e justiça, onde as medidas judiciais podem ser vistas como prejudiciais à construção da paz e da estabilidade nacionais. Em terceiro lugar, está a busca por uma conexão causal entre punição e prevenção (ou não-repetição) de atos futuros. Esses dois últimos pontos são correlatos à discussão sobre justiça retributiva e justiça restaurativa, mais bem discutida na seção 1.2.2.

O segundo processo tratado por Villalba (2011) é a reparação às vítimas e às suas famílias. Em geral, as reparações assumem diferentes formas: restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição. A reparação pode ser feita pelo Estado ou pelo indivíduo que perpetrou o crime – ambos os casos são cobertos pelo direito internacional. Todavia, existem brechas nas leis pertinentes que permitem aos perpetradores de crimes não arcar com os custos de seus atos. Tais casos têm gerado novas jurisprudências. Ressalta-se que já existem casos em que entes terceiros, como agências de ajuda internacional

(notadamente, a *United States Agency for International Development* [USAID]) têm provido pagamento de reparação às vítimas em associação aos Estados onde os crimes foram cometidos (VILLALBA, 2011).

As reparações podem ser resultantes de sentenças de cortes (nacionais, internacionais ou híbridas) ou de investigações feitas por comissões da verdade. Também, podem ser providas por ação de órgãos da burocracia estatal que ajam nesse sentido independentemente da existência de mecanismos jurídicos ou de busca pela verdade. O provimento de reparação por este último, não exclui aquele.

Villalba (2011) pontua que cortes e comissões da verdade buscam a reparação a partir da análise individual dos casos, enquanto programas governamentais tendem a aplicar o mesmo tratamento a todas as vítimas que sofreram o mesmo tipo de dano – sem fazer uma investigação da proporção individual do dano e suas consequências. Assim, enquanto um tratamento individualizado costuma cobrir elementos de tratamento psicológico e de reparação imaterial, reparações coletivas costumam ser somente pecuniárias (VILLALBA, 2011).

Para além da fonte que irá analisar e prover a reparação, outra discussão é dada sobre sua proporcionalidade, ou seja, sobre o que deve ser uma reparação adequada. Em geral, as reparações têm como objetivo primeiro o retorno ao *status quo ante*. Todavia, como isso é impossível em casos de justiça de transição, busca-se que a reparação seja proporcional ao dano sofrido. Para regular as reparações, surgiu o guia *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (VILLALBA, 2011).

Outro ponto importante que diz respeito aos processos de reparação é quem deve ser reparado. A princípio, a ideia de reparação recai diretamente sobre as vítimas. Todavia, desdobramentos jurídicos e políticos têm feito com que reparações sejam feitas aos familiares das vítimas, em especial em casos onde as vítimas foram mortas ou estão desaparecidas. Ainda nesse ponto, em alguns Estados, o conceito de vítima tem sido ampliado, considerando também aquelas pessoas que sofreram danos psicológicos e/ou cometeram suicídio em decorrência às situações de violência a que foram expostas (VILLALBA, 2011).

Mesmo que diretrizes tenham sido estabelecidas nos últimos anos, alguns questionamentos têm sido postos aos processos de reparação. O primeiro deles é de natureza administrativa e jurídica, dizendo respeito à como se podem atingir garantias de que as vítimas receberão reparação adequada ao que sofreram e como essa reparação será calculada para cada caso. Outro ponto, de natureza econômica, diz respeito a como ocorrerá o pagamento de tais reparações em contextos onde o Estado e/ou os perpetradores dos crimes não possuem recursos para pagá-las e a como, especialmente em momentos de falência das instituições estatais, pode-se evitar a corrupção com as verbas para o pagamento de vítimas (VILLALBA, 2011).

Além das considerações de Villalba (2011), Pablo de Greiff (2006) já havia apresentado critérios para analisar as reparações: o escopo (número de beneficiários), a completude (habilidade do programa de reparações em cobrir um determinado número de beneficiários), a abrangência (quais tipos de crimes e danos serão abarcados), a complexidade (como serão feitas as reparações), a coerência interna (relação entre os tipos de reparação adotados) e externa (relação da reparação com outros mecanismos de justiça de transição), a finalidade (se receber reparações exclui ou não outras vias de *accountability*) e a generosidade ou munificência (a magnificência da reparação).

Outro mecanismo da justiça transicional trabalhado por Villalba (2011) é a busca pela verdade. Tal busca tenta trazer à tona a verdade sobre os fatos ocorridos, visto que grande parte dos crimes foi cometida de forma secreta ou foi acobertado pelo Estado (Roth-Ariazza, 1995). Assim, não só a verdade em si, como também a memória dos fatos, são aspectos de extrema importância em uma transição.

Segundo Lima *et al* (2013, p.125) “a origem dos direitos à verdade e memória e sua relação com a dignidade humana no direito internacional remetem ao Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, de 1977”. Tal protocolo prevê que os seus Estados-partes possuam responsabilidade perante desaparecidos, presos e mortos, fazendo com que as famílias tenham o direito ao conhecimento sobre seus familiares e a possibilidade de dar-lhes um enterro digno.

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, de 2006, estabelece o direito das famílias das vítimas de saberem a

verdade sobre as condições em que ocorreram os desaparecimentos forçados, bem como o progresso e os resultados das investigações dos casos. O Pacto de São José também reforça regionalmente o direito à clarificação dos fatos ocorridos sob regimes repressores, reafirmando a importância de uma investigação judicial (LIMA *et al*, 2013).

O reconhecimento dos crimes pelos perpetradores, a busca pela manutenção de seu legado na memória coletiva e a sua escrita na história oficial são mecanismos que promovem a reconciliação entre grupos e evitam, progressivamente, a ocorrência de novas atrocidades (NAQVI, 2006). Para além da investigação dos casos via tribunais, outro mecanismo são as comissões da verdade e reconciliação (CVR). Tais comissões prezam por trazer à tona dados sobre os crimes cometidos, bem como nomear as vítimas e buscar onde podem estar os desaparecidos. Seu caráter não é punitivo, ou seja, não busca a prossecução penal, mas, sim, medidas de reconhecimento coletivo dos crimes (NAQVI, 2006). Villalba (2011) ressalta o caráter temporal das CVRs, visto que seus mandatos costumam ser limitados a funcionar por um período pré-estabelecido e suas investigações são referentes também a um período historicamente delimitado.

Por mais que a justiça, a reparação e a verdade sejam processos interconectados, Villalba (2011) afirma que existem tensões entre os seus papéis. A falta de comunicação institucional e de delimitação do papel de cada um dos mecanismos pode levar a conflito nos resultados de cortes e comissões da verdade ocorridas em um mesmo país, bem como suas respectivas sentenças e relatórios podem gerar pedidos diferentes de reparação para um mesmo caso.

Outro ponto é a busca pela ordem ideal em que comissões e cortes devem ser estabelecidas ou se ambas devem funcionar ao mesmo tempo para resolver um mesmo caso, visto que as cortes partem para mecanismos punitivos e as comissões, em geral, não possuem caráter de julgar aqueles que suas investigações consideraram culpados (VILLALBA, 2011).

A questão dos resultados obtidos leva ao dilema institucional das comissões da verdade: a efetividade de suas investigações. Nesse sentido, ressalta-se a restrição de seus mandatos quanto ao período de investigação e sua limitação quando ao cumprimento de suas medidas – visto que não possui caráter mandatório. Em especial quanto ao seu período de

investigação, Teitel (2000) aponta o chamado “efeito Scilingo”<sup>17</sup> para afirmar que crimes ocorridos em períodos repressivos podem vir à tona muitos anos depois de cometidos, tendo em mente a fala de testemunhas, os traumas ocorridos e o efeito gatilho de confissões que aparecem após o fim de investigações. Nesse sentido, as comissões da verdade, devido ao seu mandato pré-estabelecido, não poderiam analisar esses casos que aparecem após o fim de seu termo. Já quanto à efetividade de suas medidas, a questão é que por serem recomendatórias, podem não ter seguimento prático, ou influenciar em decisões governamentais ou em sentenças de punição a crimes descobertos.

O quarto e último processo da justiça de transição abordado por Villalba (2011) diz respeito às reformas institucionais. Quando uma transição política se completa, mesmo que somente de maneira oficial, os novos grupos que estarão no poder e as novas formas pelas quais o poder será exercido necessitarão de instituições diferentes, tanto em termos de forma quanto de composição, para que novos atos criminosos sejam evitados (VILLABA, 2011). Nesse sentido, as reformas institucionais associam-se de forma causal à ideia de não-repetição dos atos cometidos anteriormente. O conceito de reforma institucional abarca de forma ampla os diversos processos que ocorrem em um Estado em trânsito, desde a criação de estruturas democráticas para a ocorrência de eleições, até a reforma ou criação de setores judiciais.

Um dos setores-chave a serem reformados é o sistema de segurança do país, o qual foi responsável por grande parte dos atos cometidos anteriormente. Essa lógica retoma a argumentação de Stepan (1988) e Castro Santos (2016) sobre o controle civil e a adaptação dos militares às novas rotinas democráticas, respectivamente, vistos como elementos fundamentais para a consolidação do novo regime ao se ter em mente que o grupo que comandou o regime autoritário anterior continua fazendo parte da vida política do país.

### *1.2.2. As abordagens da justiça de transição*

As escolhas por diferentes mecanismos de justiça de transição são descritas por autores da área. Sob a denominação de abordagens sobre a justiça de transição, esta seção irá discutir essas escolhas, o que dialoga com a seção seguinte, sobre tais escolhas de transição e os tipos de transição para a democracia.

---

<sup>17</sup> Adolfo Scilingo, ex-capitão da Marinha argentina, foi o primeiro ex-militar a confessar seus crimes perante um tribunal no país. Em seguida, outros ex-repressores seguiram o exemplo, no que foi conhecido como o “efeito Scilingo” (HILB, 2014).

O trabalho mais conhecido na classificação de abordagens sobre justiça de transição é o de Teitel (2000), que distingue duas abordagens: punitiva e restaurativa. Para Teitel (2000), a ótica da punição diz respeito à ideia mais popular de justiça de transição, ou seja, de que os julgamentos por si só conseguem sanar o legado de crimes cometidos anteriormente. Na perspectiva punitiva, a questão central à transição é como sair de um Estado iliberal para se chegar a um patamar onde as noções de Estado de direito sejam parte de uma democracia consolidada. A tensão principal dessa abordagem é que o direito se torna o único ou o principal instrumento de transformação do novo regime, em detrimento às reformas em outras esferas.

A ótica restaurativa preza por mecanismos além da punição, os quais buscam lidar de forma com os ocorridos no período anterior com mecanismos que vão além da esfera do Judiciário. O objetivo dessa ótica é a reconstrução do Estado de direito. Seus principais mecanismos são a busca pela verdade, representada pelas comissões da verdade, e as chamadas jurisprudências de reconciliação, como as leis da anistia (TEITEL, 2000).

Outras abordagens sobre como os mecanismos da justiça transicional são organizados e operacionalizados têm surgido em anos recentes. Olsen, Payne e Reiter (2010a), em sua obra *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*, descrevem o que chamam de abordagens da justiça de transição. As abordagens tratam da escolha de diferentes conjuntos de mecanismos de justiça de transição e da prioridade dada ou ao sucesso da transição ou às demandas por justiça, seguindo a dicotomia entre paz e justiça.

Os autores classificam quatro abordagens: minimalista, maximalista, moderada e holística. Na abordagem minimalista se privilegia o aspecto político em detrimento das demandas por justiça. Nessa abordagem o sucesso político da transição, que pode ser mensurado, por exemplo, pela estabilidade do novo governo, é colocado em primeiro lugar. Nessa abordagem as medidas negociadas, como as anistias, são vistas como aquelas que mais favorecem sucesso do novo regime. Para que medidas consideradas dentro da abordagem minimalista sejam aplicadas é necessário que uma negociação inicial seja feita entre as partes no pré e pós transição (OLSEN, PAYNE, REITER, 2010a).

A abordagem maximalista considera que a principal ação do novo governo pós-transição é julgar as elites antes governantes, garantindo que os crimes cometidos sejam



punidos. Ou seja, segundo essa abordagem, a justiça prevalece sobre os interesses políticos. Nesse sentido, medidas como anistias ou quaisquer outras que sejam vistas como forma de pôr um “ponto final” nas questões ocorridas no governo anterior são condenadas (OLSEN, PAYNE, REITER, 2010a).

A abordagem moderada, por sua vez, busca o equilíbrio entre as duas abordagens anteriores. Essa abordagem coloca os julgamentos e as anistias em extremos opostos de uma escala. Nessa escala, a corrente maximalista é representada pelos julgamentos e a minimalista pelas anistias. A abordagem moderada busca o uso de medidas as quais considera intermediárias nessa escala, tais como a criação de comissões da verdade. Nesse sentido, tais medidas não seriam demasiadamente ‘radicais’, mas também não deixariam de lado o reconhecimento da memória e verdade sobre os ocorridos (OLSEN, PAYNE, REITER, 2010a).

Todas as três abordagens acima citadas são passíveis de crítica por serem focadas apenas em um dos aspectos do processo de justiça de transição. A partir dessas críticas, surge na academia a chamada abordagem holística (QUINALHA, 2013). Tal abordagem busca considerar os riscos e vantagens de cada um dos instrumentos possíveis, avaliando-os de forma contextual, que quer dizer que a aplicação dos mecanismos não irá por si demonstrar maior afeição à justiça ou à estabilidade política, mas será resultante do contexto político no qual foi escolhida (OLSEN, PAYNE, REITER, 2010a).

Olsen, Payne e Reiter (2010b) também abordam os diferentes mecanismos de justiça de transição sob a ótica da economia política. Em seu artigo *At What Cost? The Political Economy of Transitional Justice*, analisam três hipóteses: (i) países de renda mais alta tendem a adotar medidas mais caras de justiça de transição, notadamente tribunais; (ii) países de renda média tendem a adotar medidas de custo intermediário, incorporadas nas comissões da verdade; e (iii) países de renda baixa tendem a adotar medidas que não tenham custo, como anistias.

Mesmo que seja passível de crítica por basear-se em um modelo com um número grande de casos (74), preconizando as especificidades nacionais, e beirando o reducionismo, Olsen, Payne e Reiter (2010b) chegam à conclusão de que países de renda alta adotaram, em maioria, tribunais e comissões da verdade de forma combinada. Já países de renda média,

adotaram comissões da verdade e anistias, e países de renda baixa adotaram medidas de anistia. Ainda segundo o estudo dos autores, à medida que o produto interno bruto (PIB) de um país cresce, a tendência é que os países adotem medidas mais caras. Os autores também reconhecem que existem outras variáveis, como a turbulência do regime e o número de transições que um mesmo país passou que ajudam a adotar determinadas medidas.

Já Muck e Wiebelhaus-Brahm (2011) afirmam que a execução de processos de justiça de transição não seria possível sem o suporte financeiro de governos doadores por todo o mundo. Para os autores, inclusive, esse tema tem sido menosprezado pelos estudiosos da área. Nesse sentido, os autores afirmam que os processos de justiça de transição ocorridos até os anos 90 tiveram financiamento majoritariamente interno, sendo que as Nações Unidas e outros órgãos internacionais só passaram doar massivamente para essas ações a partir dos anos 90.

Ademais das análises de Teitel (2000) e de Olsen, Payne e Reiter (2010a; 2010b), ambas feitas com a linguagem própria da justiça de transição, há também de se notar a dicotomia entre medidas mais afeitas à punição ou à reconciliação em um debate jurídico: justiça retributiva e justiça restaurativa.

O termo “justiça restaurativa” foi cunhado por Albert Eglash ainda nos anos da década de 1950. Eglash (1958) sugere que existem três tipos de justiça criminal: (i) justiça retributiva, baseada na punição; (ii) justiça distributiva, baseada no tratamento terapêutico dos infratores e (iii) justiça restaurativa, baseada na ideia homônima de restauração.

Ness e Strong (2015) afirmam que tanto o modelo retributivo quanto o modelo distributivo focam na ação daquele que cometeu o crime, negando a participação da vítima no processo de justiça e requerendo uma participação passiva do criminoso no processo. Já o processo restaurativo, por outro lado, volta-se aos efeitos dos danos cometidos pelo perpetrador do crime e envolve de forma ativa as vítimas e os acusados no processo de reparação e reabilitação.

No direito penal, a justiça restaurativa ora aparece como alternativa, ora como complemento aos processos retributivos. Nos processos ordinários de justiça, as ações restaurativas são pautadas na mediação de conflitos, focando na busca pelo consenso entre as

partes. Todavia, ao se tratar de justiça de transição deve-se ter em mente que a discussão ultrapassa o âmbito jurídico, chegando à esfera política (NESS; STRONG, 2015).

Retomando o pressuposto de que justiça de transição diz respeito aos processos que ocorrem em contextos de transformações radicais da política, o ideal é que se busque um equilíbrio entre as – muitas vezes contraditórias – demandas por paz e por justiça. Por um lado, os processos de justiça transicional implicam em negociações entre atores de grupos sociais diferentes, as quais buscam chegar a acordos que possam ser aceitos por ambas as partes, ou seja, um “*second best*”. Por outro lado, os mesmos processos são permeados por demandas inerentes de justiça e proteção dos direitos das vítimas, resguardadas pelas legislações internacionais e materializadas pelo imperativo legal de localizar e punir os perpetradores dos crimes cometidos antes da transição (UPRIMNY; SAFFON, 2015).

Grande parte das transições ocorridas ao fim do século XX – dentre as quais estão as do Cone Sul – encontraram grande dificuldade de resolver a tensão entre os imperativos legais por justiça e as demandas pragmáticas por anistia impostas pelo contexto. Uprimny e Saffon (2015), afirmam que essa dificuldade advém do caráter retributivo das aplicações do direito internacional público ocorridas desde o fim da 2ª Guerra, onde em um caráter de excepcionalidade, foram impostas penalidades somente pelo lado vencedor do conflito.

Os tribunais de Tóquio e Nuremberg foram marcados pela aplicação de penas focadas somente nos crimes cometidos, e não nas vítimas ou no contexto em que ocorreram. Assim, foram geradas penalidades pouco responsivas ao difícil contexto social que emergiu da situação. Com o tempo, criou-se um ideário de que aplicações de medidas semelhantes àquelas do pós Segunda Guerra ainda seriam eficientes, mesmo que em contextos diferentes – nos quais, por vezes, não contavam com um lado “perdedor”.

A aplicação de medidas retributivas não teve o mesmo fôlego nas transições do Cone Sul, África do Sul e Irlanda do Norte, visto que já não era mais possível um tratamento meramente penal em contextos onde os perpetradores dos crimes cometidos continuavam fazendo parte do jogo político. É nesse sentido que a criação de comissões da verdade, jurisprudências de reconciliação e órgãos estatais de reparação toma fôlego com vias a, usando uma base da justiça restaurativa, retomar as relações sociais sem gerar instabilidade política nem ônus às vítimas, sua memória e suas famílias (UPRIMNY, SAFFON, 2015). Por

isso, Uprimny e Saffon (2015) afirmam que a justiça de transição designa uma forma específica de justiça a qual possui a difícil tarefa de encontrar um ponto mediano entre a total justiça retributiva e a absoluta impunidade – para muitos, sinônimo da aplicação de medidas somente restaurativas.

Kathryn Sikkink (2011), analisando diversos casos europeus e latino-americanos onde foram aplicados mecanismos de justiça de transição, afirma que nem os países nem as vítimas têm que fazer a escolha entre esquecer e punir. Para a autora, há momentos em que são feitas escolhas políticas entre o esquecimento e a busca por responsividade jurídica, mas essa preferência não advém de um momento onde haviam de fato opções para serem escolhidas. Existem contextos diferentes de transição e neles não há a mesma disponibilidade de forças políticas e jogos de poder para que se escolha pela punição imediata, por exemplo.

Sikkink (2011), ao buscar responder suas questões de pesquisa<sup>18</sup>, depara com resultados que mostram que os jogos de poder intrínsecos a cada transição são cruciais para entender os rumos dos processos. Para isso, dentre diversos exemplos, Sikkink (2011) cita o caso entre Uruguai e Argentina, quando o político uruguaio Wilson Ferreira, mesmo após ver colegas torturados e assassinados e quase tirar sua própria vida escreve uma carta ao ditador argentino Videla onde sequer menciona a possibilidade de responsabilização penal pelos crimes cometidos pela ditadura. Em um cenário ideal, supunha-se que Ferreira deveria extraditar Videla, que estava no Uruguai, para ser julgado na Argentina, ou buscasse puni-lo no Uruguai. Todavia, nas condições da época, Ferreira não dispunha de poder suficiente para tomar tais decisões.

### 1.3. Considerações finais

Nessa seção, procede-se ao diálogo entre as literaturas sobre transições democráticas e sobre de justiça de transição. Antes de prosseguir, duas observações devem ser feitas. A primeira diz respeito ao fato de que as tipologias citadas de transição democrática na seção 1.1 são tipos ideais, modelos teóricos que não são encontrados no mundo empírico como tal. A segunda observação é que se reconhece que a literatura de justiça de transição não é

---

<sup>18</sup> São elas: (i) Quais as origens das novas ideias e práticas sobre a responsabilidade penal individual em questões de direitos humanos?; (ii) Como e por que essas ideias e prática se tornaram normas e foram difundidas regional e internacionalmente?; e (iii) Quais os efeitos das prosseguções penais em casos relativos aos direitos humanos? (SIKKINK, 2011, tradução livre).

contemporânea à literatura sobre tipos de transição democrática. Sendo assim, para que essa associação pudesse ser feita, procurou-se na literatura de tipos de transição o tratamento das violações de direitos humanos pelos incumbentes autoritários, buscando-se termos como “punição”, “responsividade”, “esquecimento” e “justiça”.

O’Donnell e Schmitter (1986) afirmam que nas transições para a democracia na América Latina fica latente uma relação entre as Forças Armadas e os atos de repressão. Para os autores, quanto mais brutais e extensivos os atos de repressão, mais os perpetradores de tais atos tentariam formar uma oposição à transição. Não conseguindo barrar a transição, eles iriam se esforçar ao máximo para obter garantias seguras de que sob nenhuma circunstância iriam pagar por seus crimes. Caso não conseguissem obter tais garantias, permaneceriam como uma ameaça à democracia nascente (O’DONNELL; SCHMITTER, 1986, p.29).

Ainda seguindo o raciocínio de O’Donnell e Schmitter (1986), uma chamada “política de clemência”, em que se perdoam os crimes cometidos, seria a opção mais viável para um processo de democratização onde a repressão do regime anterior foi brutal e extensiva somente no início do regime (O’Donnell e Schmitter, 1986). Como exemplos de casos desse tipo, os autores citam os casos do Brasil e da Espanha. Já em casos como o da Argentina, a extrema impopularidade do regime facilitaria o processo de julgamento dos militares tão logo a transição ocorresse (O’DONNELL; SCHMITTER, 1986).

Ainda na discussão sobre o passado repressivo, O’Donnell e Schmitter (1986) afirmam que é eticamente difícil escolher entre enfrentar o passado repressivo ou apenas seguir em frente. Elementos políticos se misturam com elementos éticos e a decisão tomada pelas elites pode desagradar à população e tornar o processo mais difícil. Segundo os autores, não há uma resposta pronta para o dilema entre punir e não punir, mas a pior das soluções parece ser ignorar os horrores do passado. Ou seja, segundo O’Donnell e Schmitter (1986), ao negar confrontar o passado, não se está somente enterrando o passado, como também negando valores éticos necessários para o futuro.

Ou seja, em 1986, quando O’Donnell e Schmitter publicaram seu livro já se discutia o que deveria ser feito com o passado repressivo. Na época, já havia um entendimento de que apenas esquecer todas as atrocidades cometidas durante o regime anterior não parecia ser a melhor escolha, mesmo que parecesse a mais fácil de seguir. Nesse sentido, os escritos de

O'Donnell e Schmitter (1986) dialogam com as teses de Teitel (2000) e Olsen, Payne e Reiter (2010a) sobre a escolha por diferentes mecanismos de transição. Dialogam, também, com Uprimny e Saffon (2015), autores que afirmam que as transições democráticas do Cone Sul se depararam com o dilema entre os imperativos éticos e legais e o pragmatismo do processo de transição. É o olhar da justiça de transição, mesmo com suas críticas e atualizações, que lida com a associação entre os imperativos políticos do processo e as questões morais da sociedade em trânsito.

Por sua vez, Share e Mainwaring (1986), ao descreverem os tipos possíveis de transição para a democracia, também mencionam a aplicação de medidas punitivas (ver Quadro 1, página 47). Na transição por transação, os incumbentes detêm poder e prestígio o suficiente para que consigam resguardar a possibilidade de pagarem por seus crimes no futuro. Já nos casos de colapso do regime há a abertura para que líderes do regime anterior sejam forçados a deixar o país ou sejam levados a julgamento tão logo saem do poder (SHARE; MAINWARING, 1986).

O'Donnell e Schmitter (1986) dialogam com Share e Mainwaring (1986) no que diz respeito aos jogos de poder, pois será a prevalência dos duros ou dos brandos e dos radicais ou dos moderados que também ditará a forma da transição e se refletirá nas possibilidades de escolha por mecanismos de justiça de transição no futuro. Pode-se depreender que, pela literatura, a prevalência dos radicais da oposição na transição abre um espaço maior para a punição dos crimes cometidos pelos incumbentes.

Essa prevalência dos jogos de poder na transição é retomada por Sikkink (2011). A autora afirma que o poder permeia as decisões por justiça ou esquecimento. Nesse sentido, a forma como o poder está distribuído, esteja o poder nas mãos da elite autoritária ou nas mãos da oposição, dirá quais são as possibilidades de justiça. Ou seja, pode-se afirmar que não há uma escolha entre todas as opções possíveis em uma transição de determinado tipo, pois a forma como está se dando a transição já limita as possibilidades de escolha.

Ainda sobre os tipos de transição e as escolhas entre punição ou não, Huntington (1991) propõe algumas diretrizes (ver Quadro 1, página 47). A primeira delas diz respeito às transições por transformação e por substituição. Huntington (1991) afirma que nesses casos não se deve processar os incumbentes pelas violações de direitos humanos porque os cursos

políticos serão maiores que os ganhos morais. Já nas transições por substituição, caso seja desejável dos pontos de vista moral e político, deve-se processar os líderes do regime anterior o mais rápido possível. No caso dessa opção pelo processo penal, não se deve processar grupos de baixo escalão, somente os mandantes dos crimes (HUNTINGTON, 1991, p.228).

Huntington (1991) também afirma que se deve chegar a um relatório público e imparcial sobre os crimes cometidos. Para o autor, entre “processar e punir vs. perdoar e esquecer (...) o caminho menos insatisfatório será: não processe, não puna, não perdoe e, acima de tudo, não esqueça” (Huntington, 1994, p.228). Para chegar a essas conclusões, o autor analisou um conjunto de casos, incluindo Guatemala, Argentina e Chile, concatenando os argumentos pró punição e pró esquecimento de cada lado. Quando publicou o original de “A Terceira Onda”, em 1991, vários processos de justiça de transição já estavam em curso, o que subsidiou a análise do autor.

Mesmo que seja um autor notadamente conservador, a abordagem de Huntington (1991) sobre como lidar com o passado dos países se assemelha em alguns pontos àquela de autores como Teitel (2000) e Olsen, Payne e Reiter (2010a). O diálogo entre as obras de Share e Mainwaring (1986), Huntington (1991), Teitel (2000) e Olsen, Payne e Reiter (2010a) está disposto no Quadro 1, que é encontrado abaixo. Ressalta-se, mais uma vez, que as tipologias são reducionistas e a associação feita no quadro-resumo diz respeito ao que seria mais possível de se aproximar cada modelo.

Quadro 1 – Quadro-resumo do marco teórico-conceitual<sup>19</sup>

Tipo de transição		Abordagens da justiça de transição		Mecanismos de justiça de transição	Velocidade da consolidação da democracia
Por transação (Share e Mainwaring, 1986) - O regime autoritário inicia a transição e consegue determinar limites para a mudança política	Por transformação (Huntington, 1991) - A transição é controlada pelos líderes do regime não-democrático	Restaurativa (Teitel, 2000) - Foco na reconstrução do Estado de direito - Lidar de forma a não-esquecer dos crimes cometidos, mas sem perturbar a ordem política.	Minimalista (Olsen <i>et al</i> , 2010a) - O aspecto político é privilegiado em detrimento das demandas por justiça - Medidas negociadas, como as	Anistias; medidas de reconhecimento de memória e verdade	Mais lenta (Huntington, 1991) - Os líderes do regime anterior conseguiriam deter mais poder, o que resultaria em uma consolidação mais lenta da democracia

<sup>19</sup> Optou-se por não inserir O'Donnell e Schmitter (1986) porque o modelo dos autores é mais útil para a sua associação com a justiça de transição pela sua descrição dos jogos da transição e não por uma descrição de tipologias de transição.

Quadro 1 – Quadro-resumo do marco teórico-conceitual (conclusão)

Tipo de transição		Abordagens da justiça de transição		Mecanismos de justiça de transição	Velocidade da consolidação da democracia
permanecendo como força eleitoral importante durante a transição.		mas sem perturbar a ordem política.	anistias, são vistas como mais favoráveis ao sucesso do novo regime.		mais lenta da democracia.
Afastamento voluntário (Share e Mainwaring, 1986) - As elites autoritárias ditam a forma e o tempo da mudança política, mas não são capazes de manter controle durante ou após as primeiras eleições	Transtituição (Huntington, 1991) - O regime democrático é uma resultante da ação equilibrada da luta entre a situação e a oposição	-	Moderada (Olsen <i>et al</i> , 2010a) - Tenta balancear interesses políticos e demandas por justiça - Aplica medidas intermediárias que não são tão radicais quanto aos julgamentos, nem deixam de lado o reconhecimento dos crimes ocorridos.	Medidas de reconhecimento de memória e verdade; reparações	Intermediária (Huntington, 1991)
Colapso (Share e Mainwaring, 1986) - O controle das elites autoritárias sobre o processo é baixo ou nulo, sendo resultado de alguma crise do regime ditatorial ou derrota perante ameaça externa.	Substituição (Huntington, 1991) - O movimento de transição à democracia é iniciado e liderado pelos opositores ao regime vigente - que perdeu poder e está enfraquecido	Retributiva (Teitel, 2000) - Justiça como instrumento de transformação do Estado autoritário em democracia - Os julgamentos por si conseguiriam sanar o legado de crimes cometidos anteriormente	Maximalista (Olsen <i>et al</i> , 2010a) - Considera que a principal ação do novo governo é julgar as elites antes governantes, garantindo a punição pelos crimes. - A justiça prevalece sobre os interesses políticos.	Julgamentos; reparações	Mais rápida (Huntington, 1991) - A perda de poder do regime anterior fará com que as estruturas democráticas se consolidem mais rapidamente do que em casos onde os incumbentes detiveram poder durante a transição

Fonte: Elaboração própria.

Na análise feita nessa seção e no apanhado disposto no quadro acima, viu-se que, mesmo que temporalmente diferentes e com suas limitações teóricas, as literaturas de transição democrática, com ênfase nas tipologias de transição, e de justiça de transição dialogam. A aplicação desse diálogo teórico será vista nos dois capítulos a seguir, tratando dos casos da Argentina e do Brasil, respectivamente.



## PARTE II – ESTUDOS DE CASO

Nessa segunda parte da dissertação, serão analisados dois casos de transição para a democracia, bem como os subsequentes processos de justiça de transição. O primeiro caso diz respeito à transição da Argentina, concluída em 1983 com a eleição de Alfonsín, após a ditadura militar iniciada em 1976. Analisam-se os reflexos imediatos da transição no primeiro governo democrático e os desdobramentos posteriores. O segundo caso trabalha com a transição democrática brasileira, iniciada em 1975 e arrastada até 1985, relativa ao regime militar iniciado com o golpe de 1964. Analisam-se o processo de abertura, o primeiro governo eleito democraticamente e os desdobramentos posteriores.

### 2. O CASO DA ARGENTINA

Entre os anos de 1976 e 1983, a Argentina passou pelo seu mais recente regime ditatorial. Desde 1955, ocorreram sucessivos ciclos de emergência, crise e quebra de regimes civis e militares. Marcelo Cavarozzi (1986) afirma que o que diferencia cada um desses momentos é o aumento progressivo da violência e da intensidade dos atos cometidos pelos governos militares. Esse contexto de escalada de violência culminou em crimes de lesa-humanidade ocorridos na Argentina entre 1976 e 1983, os quais vitimaram entre 8 mil e 30 mil pessoas<sup>20</sup> (CONADEP, 1984; PASCUAL, 1997; ARGENTINA, 2017a, 2017b; PROYECTO DESAPARECIDOS, [2017]).

Na Argentina, o processo de redemocratização ocorreu *pari passu* com a busca por justiça, ainda hoje incessante. Para se traçar a linha da justiça de transição, é necessário também a compreensão de como ocorreu o fim do último governo militar que governou o país. Sendo assim, este capítulo analisa ambos os processos de forma concatenada.

---

<sup>20</sup> Em 1984, o Relatório *Nunca Más*, produzido pela *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) apontou 8.960 pessoas como desaparecidas à época (CONADEP, 1984). Atualmente, o *Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado* (RUVTE), órgão dentro do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Argentina, aponta 8.753 mortos e desaparecidos registrados formalmente pelas famílias das vítimas e outras 784 pessoas mortas e desaparecidas que estavam incluídas na lista da CONADEP, mas cujo registro formal não foi feito perante a RUVTE (ARGENTINA, 2017a, 2017b). Ainda, a organização *Proyecto Desaparecidos* ([2017]) aponta o número de 30.000 pessoas desaparecidas, cifra essa comumente apropriada como número simbólico da luta das famílias das vítimas. Nesta dissertação, adota-se para fins de comparação com o caso do Brasil o número de 8.753 mortos e desaparecidos.

Em termos temporais, a análise inicia-se na década de 1980 e segue até o ano de 2017. O objetivo principal é analisar como o tipo de transição ocorrido na Argentina influenciou a adoção de mecanismos de justiça de transição.

## 2.1. O governo das juntas militares

O Governo de juntas militares sob o qual a Argentina foi governada por sete anos foi o sexto governo no país que chegou ao poder através de um golpe de Estado. As crises econômicas e políticas sucessivas deixaram o país cada vez mais à mercê da possibilidade de intervenções. Segundo Cavarozzi (1986), o desenvolvimentismo e o populismo representados pelo governo de Isabel Martínez de Perón e por seus antecessores, notadamente o falecido marido de Estela, Juan Domingos Perón, eram as causas combinadas da situação de crise na qual se encontrava a Argentina. A crise social e o aumento do número de guerrilhas urbanas eram, segundo os comandantes dos setores militares, sintomas de uma sociedade doente (Cavarozzi, p.43, 1986).

A condenação de setores populistas e desenvolvimentistas como os responsáveis pelo caos político e econômico na Argentina gerou um vácuo de poder onde os chamados “setores liberais” puderam ganhar espaço. Esses “setores liberais” afirmavam não ter responsabilidade sobre as políticas econômicas implementadas desde 1943 (CAVAROZZI, 1986; ROJAS, 2014). Além disso, orientações liberais voltadas ao mercado haviam ganhado audiência dentro dos círculos militares, o que pode ser relacionado ao fato de que a doutrina liberal era, na Argentina, a única corrente consistentemente anti-Peronista (DRUETTA, [2017]). Mesmo que no meio castrense houvesse oposição às implicações da implementação de fato do liberalismo, como a reestruturação da indústria e a revitalização dos mercados de capital, os militares se apoderaram do discurso liberal para se colocarem como oposição ao peronismo (CAVAROZZI, 1986).

Entre os anos de 1975 e 1976, o foco militar caiu sobre três pontos considerados ameaças: todas as formas de subversão (guerrilhas, movimentos populares, mudanças de comportamento em escolas, fábricas e nas famílias, movimentos de contestação artística e cultural e todo o questionamento de autoridade em geral); o populismo político (Peronismo, organizações sindicais, grupos radicais e de esquerda em geral); e os setores ineficientes da indústria – que, vale dizer, formavam a base da economia urbana da época (CAVAROZZI,

1986). Ou seja, era bastante amplo o grupo de inimigos sociais aos quais os militares creditavam a situação política da Argentina.

Em 1976, os militares depuseram a então presidente Isabel Perón e se organizaram sob a forma de junta, composta por um representante de cada uma das forças armadas (Aeronáutica, Exército e Marinha). A junta militar escolheria um de seus membros para a função de presidente com poderes sobre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O primeiro presidente da ditadura iniciada em 1976 foi o General Jorge Videla (MAZZEI, 2011).

Quando os militares tomaram o poder em 1976, usaram como justificativa a necessidade de fortalecimento do papel do Estado na Argentina. Para eles, o populismo e o desenvolvimentismo enfraqueceram o Estado e, assim, abriram espaço para a subversão e a desordem, como já dito (CAVAROZZI, 1986). Assim, sob o comando militar, o objetivo seria subordinar privilégios setoriais e direitos sociais à lógica da “guerra contra a subversão”. Nesse contexto é que se justifica, na lógica da Doutrina de Segurança Nacional, surgida na década anterior no Brasil na Escola Superior de Guerra (ESG), o papel das corporações militares como “guardiãs do destino nacional” (FERREIRA, 2016).

Ao tomarem o poder na Argentina, os militares criaram três corolários: o absoluto desrespeito às leis vigentes, a substituição do governo constitucional pelos três ramos das Forças Armadas e o exercício do poder supremo do Estado por juntas de comandantes. Nesse novo governo, os militares se incumbiram da missão de deter e punir todo o tipo de comportamento considerado subversivo. É nessa lógica de um Estado com poderes totalitários que se inserem toda a sorte de atrocidades cometidas nos anos de governo militar (CAVAROZZI, 1986).

Na sequência dessa suposta lógica liberal de desfazer o modelo anterior de Estado, iniciou-se a adoção de políticas que visavam desfazer empresas públicas, dismantelar o sistema de subsídios e destruir todo o tipo de “antigo hábito” da classe trabalhadora. Tratava-se, na prática, de se desfazer todo o sistema de relações sociais vigentes. Vale dizer que o desmonte do setor produtivo viria a ser uma das causas do fracasso econômico do governo militar (CAVAROZZI, 1986).

É válido ressaltar que a ascensão dos militares ao poder apoiou-se na criação e desumanização de inimigos que deveriam ser combatidos sob uma doutrina de guerra. Com isso, construiu-se a base teórica para se iniciar o que ficou conhecido como “*Proceso de Reorganización Nacional*”, ou Processo (PASCUAL, 1997). Ou seja, o nome dado refletia tanto suas bases ideológicas quanto o que ele viria a representar: a busca pelo o que os militares acreditavam ser a ordem à custa da desorganização do que havia na vida política, econômica e social do país. Iniciava-se, assim, a “Guerra Sucia” (CAVAROZZI, 1986; MAZZEI, 2011).

Ao se tratar do termo Guerra Suja, é necessário iniciar-se por uma discussão da apropriação desse termo e suas diferentes semânticas quando usado em contextos distintos. Se hoje usamos o termo para falarmos dos atos deliberados de terrorismo de Estado que tomou o país durante os anos da ditadura, não se deve esquecer que o mesmo termo também era usado pelos militares para tratar do que chamavam de guerra de guerrilhas (FRONTALINI; CAIATI, 1984) Neste trabalho, o termo “Guerra Suja” será usado como sinônimo de terrorismo de Estado. Essa ênfase se faz necessária porque o termo seguiu sendo usado pelos militares para justificarem as atrocidades cometidas no Processo sob a afirmação de que em toda guerra se cometem excessos (CAVAROZZI, 1986; PASCUAL, 1997).

Para uma compreensão mais ampla da magnitude dos crimes cometidos na argentina dos anos 1970 e 1980, é necessário observar que a própria nomenclatura de “Processo” e “Guerra” tenta mascarar a busca incessante dos grupos dirigentes por aniquilar um conjunto de pessoas, valores e culturas na argentina. Para haver guerra, é necessário, ao menos, dois lados com exércitos organizados (CAVAROZZI, 1986). Não foi o caso argentino. De forma alguma se nega aqui a ação dos grupos guerrilheiros, mas não se deve reduzir a essa lógica dual os milhares de assassinatos ocorridos no período.

As Juntas militares montaram uma série de diferentes unidades autônomas de sequestro, prisão, tortura e assassinato que trabalhavam sob a impunidade de usarem os meios que quisessem em seu combate (ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS, [2017]). A repressão não ia atrás somente de oponentes, como também daqueles que eram considerados potenciais oponentes. Membros das organizações de guerrilha, estudantes universitários e secundaristas, membros de sindicatos e outras formas de associação

profissional, ou mesmo pessoas que tivessem alguma ligação com alguém considerado subversivo podiam ser alvo da violência letal das forças castrenses (BARROS, 2003).

Em salas de tortura clandestina, presos sequestrados sem direito ao devido processo legal ou a julgamento, eram torturados e trasladados<sup>21</sup>, mortos e enterrados em valas comuns ou jogados no mar. Seus bens eram apreendidos e, por vezes revendidos. Os filhos das mulheres grávidas nascidos em cativeiro, logo de seu nascimento eram levados para serem criados por famílias que não fossem subversivas (ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS, [2017]).

Chegou-se, na época, a chamar o embate entre o governo militar e os grupos de oposição de “Terceira Guerra Mundial”, visto que na ótica militar havia um caráter internacional nesta guerra, por estarem combatendo uma suposta conspiração comunista. Também, ao aferirem que seu inimigo estava infiltrado em todas as camadas da sociedade argentina, os militares afirmavam também que já não era possível combater-los usando técnicas de uma “guerra limpa”. O General Viola, que exerceu a presidência *de facto* da Argentina em 1981, afirmou que a Guerra Suja, diferentemente de uma guerra clássica, não tinha demarcação temporal, batalha final, ou linhas claramente definidas (BARROS, 2003).

Nesse contexto de guerra, todo aquele que representasse uma ideologia de oposição ou alguma forma de “subversão” tinha seu caráter de cidadão retirado. Videla chegou a afirmar em 1977 que sequer considerava cidadãos argentinos aqueles que o Estado estava combatendo com a repressão. Com o medo e a incerteza provocados pelas investidas repressivas contra a população, a sociedade argentina tornou-se cada vez mais fragmentada (CORRADI; WEISS FAGEN; GARRETÓN, 1992).

O período em que a repressão argentina atingiu o maior número de pessoas foi entre 1976 e 1979. Os desaparecimentos massivos levaram desespero às famílias e começaram a despertar o interesse da mídia internacional. Em março de 1977, as Mães da Praça de Maio se reuniram pela primeira vez para clamar por notícias de seus filhos, netos e familiares desaparecidos. Na ocasião de sua primeira manifestação passam a ser chamadas pelo governo de “as loucas da praça de maio”. Mesmo sem resposta oficial ao seu clamor, foi a organização

---

<sup>21</sup> Traslado era, muitas vezes, a denominação daqueles destinados ao desaparecimento (ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS, [2017]).

das mães que começou a chamar a atenção do mundo para o que estava acontecendo na Argentina (VERBITSKY, 1987).

Foi em setembro de 1977, quando mais da metade dos sequestros de todo o período militar já havia ocorrido, que Videla falou pela primeira vez dos desaparecidos. Em uma coletiva com jornalistas estrangeiros, os quais em parte já comparavam os atos do governo argentino ao holocausto produzido pelos nazistas, Videla classificou os desaparecidos como aqueles que passaram à clandestinidade e se juntaram à “subversão”, os eliminados pelas guerrilhas por serem considerados traidores, os que ficaram irreconhecíveis por mutilações devidas a incêndios e explosões ocorridas em enfrentamentos, e, por último, aqueles que morreram vítimas de “excessos” cometidos durante a repressão. Em seguida, o Chefe do Estado-Maior do Exército, Roberto Viola, explicou que haviam sido abatidos ou detidos cerca de 7 a 8 mil subversivos. Verbitsky sublinha que fora assombrosa a imprecisão dele ao tratar dos números, visto que representavam a morte de milhares de pessoas (VEBITSKY, 1987, p.17).

As frequentes denúncias de atrocidades em curso na Argentina fizeram com que em 1977 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se interessasse em realizar uma visita à Argentina. A visita, ocorrida em 1979, começou a ser negociada dois anos antes, quando ocorreu a primeira solicitação de visita por parte dos Comissários da CIDH. O governo argentino, em resposta, ofereceu dar somente informações sobre a situação do país – e assim evitar uma visita *in loco*. As negativas argentinas em receber a visita da CIDH continuaram até que o representante dos Estados Unidos no Banco Mundial negou uma solicitação de empréstimo ao governo argentino. Então, o governo argentino aceitou receber a visita da CIDH em troca de uma mudança de posição na concessão de tal empréstimo (NOVARO; AVENBURG, 2009).

Em 1978, durante a Assembleia Geral da OEA foram negociados os termos da visita entre funcionários do organismo e representantes argentinos. Depois de seguidas tentativas de acordar os termos da visita, as estritas condições impostas pela ditadura acabaram prevalecendo. Assim que os seis comissários da CIDH chegaram à Argentina, as primeiras pessoas que eles puderam encontrar, em maioria políticos, davam razão ao governo Videla e seus atos, os quais justificavam falando da necessidade de conter a violência das guerrilhas e

gerar ações de pacificação nacional. Ao entrevistar políticos de partidos opositores, como a União Cívica Radical (UCR), é que começaram a escutar denúncias e relatos de episódios dramáticos. A mídia, em geral, negava que houvesse censura, e o clero afirmou que não havia necessidade de uma verificação estrangeira. Nas instalações de tortura, como a *Escuela de Mecánica de la Armada* (ESMA), modificações foram feitas para acobertar os locais onde estavam os prisioneiros da ditadura (NOVARO; AVENBURG, 2009).

Quando a missão iniciou a sessão de visitas às famílias de vítimas, prisões e cemitérios, as falas escutadas pela missão mudaram radicalmente. Grupos de direitos humanos, como as Mães da Praça de Maio, ajudaram a mobilização das famílias das vítimas para que se manifestassem massivamente durante a visita da CIDH. O resultado dessa mobilização foi um informe muito mais enfático sobre as violações de direitos humanos do que o governo argentino gostaria ou esperava (NOVARO; AVENBURG, 2009).

O governo argentino tentou sem êxito, através de sua equipe diplomática, abrandar o relatório da CIDH. Como afirmam Novaro e Avenburg (2009), “abrir as portas à visita da CIDH havia produzido uma greta no dique que mantinha isolada a opinião pública doméstica a respeito do que se informava, suspeitava, e debatia sobre a repressão ilegal na argentina fora do país” (NOVARO; AVENBURG, 2009, p. 85, tradução livre).

Ainda sobre a mobilização dos grupos de direitos humanos, Verbitisky (1987) afirma que foram esses grupos os que majoritariamente combateram o governo autoritário durante a ditadura. Tanto os partidos políticos, mesmo os de oposição, quanto os sindicatos enfrentavam sua pulverização e acabaram optando pela não manifestação (VERBITISKY, 1987, p.49).

Mesmo que de maneira ainda frágil, o que ocorreu na Argentina quando as organizações de direitos humanos conseguiram chamar a atenção da OEA para que esta averiguasse a situação do país estaria ocorrendo dentro do que Keck e Sikkink (1998) chamaram de “efeito bumerangue”. De fato, em uma situação onde não havia chance de responsividade interna, buscou-se apoio internacional para que o governo fosse pressionado. Mesmo sem resultados imediatos, essa mobilização também refletiria a perda de sustentação do governo argentino, que além de perder legitimidade doméstica, começava a perder a legitimidade internacional.

### 2.1.1. O colapso do regime militar

À visita da CIDH e à mobilização decorrente dela somaram-se uma série de crises internas e externas do regime militar argentino. A disputa do Estreito de Beagle<sup>22</sup> entre Argentina e Chile, em 1978, e a realização da primeira greve nacional desde o início do regime organizada pela *Confederación General del Trabajo* (CGT), em 1979, mostravam que o início do fim do regime não estava longe (VERBITISKY, 1987; TELAM, 2014; SANTOS, 2016). Assim, em 1979, a ditadura instaurada no país já dava sinais de que não conseguia se sustentar.

Em 1981, uma declaração multipartidária, assinada pela *Unión Cívica Radical*, pelo *Partido Justicialista*, pelo *Partido Intransigente*, pelo *Partido Demócrata Cristiano*, e pelo *Movimiento de Integración y Desarrollo*, buscou pressionar o início de um processo de redemocratização, declarando que haveria abertura para uma tentativa de reconciliação nacional (FAUSTO; DEVOTO, 2004). No mesmo ano, o governo castrense já sinalizava que buscava uma abertura por meio de eleições. O general Viola, buscando manter seu poder, visava o cargo de presidente eleito e tentava criar condições para estabelecer uma mesa de negociações (VERBITISKY, 1987).

Essa tentativa de abertura política em 1981 representa o início da liberalização do regime. Os militares já percebiam a diminuição de seus poderes e, naquele momento, acreditavam que uma abertura controlada ainda era possível. Visando mais legitimidade ao regime que estava ruindo, o governo decidiu invadir as Ilhas Malvinas<sup>23</sup> no começo de 1982. A invasão foi um fracasso. Em 74 dias, mais de 700 soldados argentinos foram mortos e cerca de 1.300 ficaram feridos (MAZZEI, 2011). O fracasso nas Malvinas foi o evento suficiente para que fosse certo o colapso do governo militar.

---

<sup>22</sup> O Estreito de Beagle é uma região localizada na fronteira entre Argentina e Chile na Terra do Fogo. Desde 1881, um tratado firmava a paz na região, todavia, por causa da presença de petróleo e urânio, o local permaneceu sobre a atenção dos dois países. Em 1977, as tensões retornaram com uma decisão da Corte Internacional de Justiça que considerou chilenas as ilhas do Estreito, dando acesso ao Atlântico ao país. Em seguida, a Argentina repudiou a decisão. Em clima de conflito eminente, e ressaltando-se que ambos os países eram governados por ditaduras, em 1978 o conflito foi submetido à mediação do Papa João Paulo II, que deu à Argentina o controle do acesso ao Atlântico e aos recursos pesqueiros e petrolíferos (SANTOS, 2016).

<sup>23</sup> As Ilhas Falkland ou Malvinas têm seu território disputado entre Reino Unido e Argentina desde o século XIX. Atualmente, não há população argentina na área (CAMARGO, 2014).



Associado ao fracasso nas Malvinas, uma severa crise econômica se instaurou no país. As políticas de desindustrialização do governo militar somaram-se a uma mistura de práticas neoliberais, conservadoras e desenvolvimentistas na gestão de Martínez de Hoz, então Ministro da Economia de Viola (FRIDERICHS, 2017). O resultado das reformas, além de não seguir as propostas liberalizantes do início do regime, gerou também uma miríade de resultados que afetariam todos os setores da sociedade argentina.

Em 1978 a dívida argentina já crescia notavelmente se comparada aos anos anteriores. O número de falências em 1979 foi o dobro do que no ano anterior. Em 1980, Martínez de Hoz perdeu o controle das rédeas da economia argentina, pois mesmo com desvalorizações seguidas do Peso Argentino não conseguiu evitar a fuga de capitais. Nesse contexto, os setores empresariais progressivamente pediam mudanças e deixavam de apoiar ao regime (PIMENTA, 2008).

Além do fracasso militar e da profunda crise econômica instaurada no país, a Terceira Junta Militar gestava um conflito interno. Esse conflito eclodiu com a retirada dos oficiais representantes da Aeronáutica e da Marinha da Junta por não aceitarem a designação do General Reynaldo Bignone pelo Exército como membro da junta após a retirada de Leopoldo Galtieri. A retirada de Galtieri havia sido um desdobramento da derrota nas Malvinas (MAZZEI, 2011, CANELO, [2017]). Nesse momento, o governo começa a procurar maneiras de ainda manter algum controle sobre a transição.

Na tentativa de negociar um acordo que tornasse viável a transição, o governo militar, liderado então por Bignone, lançou, em 1983, um documento contendo quinze pontos para negociar com os partidos. O chamado *Documento Final de Junta Militar sobre la Guerra contra la Subversión y el Terrorismo* concatenava pontos de negociação com os partidos políticos, tais como a não revisão da Guerra suja e dos ilícitos econômicos cometidos por militares, a estabilidade dos juízes designados pela ditadura, e a participação das Forças Armadas no próximo governo (VERBITISKY, 1987).

O referido documento justificava o golpe militar de 1976 citando dois decretos do governo de Isabel Perón, os decretos 261/75<sup>24</sup> e 2772/75<sup>25</sup>. Segundo o governo castrense, tudo

---

<sup>24</sup> Dava às Forças Armadas a prerrogativa de executar operações militares para neutralizar ações subversivas em Tucumán.

havia ocorrido como planejado, seguindo a lógica das hierarquias das Forças Armadas. O documento foi além do que Videla falara em 1977 sobre desaparecimentos, sugerindo que caso houvesse julgamento, tudo deveria ocorrer segundo a lógica de que os atos foram cometidos por obediência devida. A conclusão do documento afirmava que o que havia ocorrido na Argentina era o cumprimento de uma “nobre missão” por parte dos militares e que o que cabia à população era esquecer. Ainda havia menção de que o único perdão necessário era o perdão divino (VERBITISKY, 1987, p.26).

É importante ressaltar que a Igreja Católica ajudou na divulgação do documento, mas não o endossou institucionalmente. Mesmo que parte dos bispos argentinos tenham feito declarações contrárias à ideia de um esquecimento dos atos violentos ocorridos durante o regime militar, deve-se lembrar do apoio dado pela Igreja Católica, em especial do alto clero, ao regime militar. Todavia, esse apoio da Igreja passou a mudar com a eminente falência do regime. À época, o Vaticano se pronunciou afirmando ser favorável a uma reconciliação nacional, e o papa João Paulo II declarou solidariedade às famílias das vítimas, afirmando que seus desaparecidos não deveriam cair no esquecimento (VERBITISKY, 1987).

Dada a iminência do fim do regime, os militares começaram a negociação para a promulgação de uma autoanistia em 1983. O Comandante Cristiano Nicolaidis foi o responsável por divulgar a proposta, oferecendo a anistia como ferramenta fundamental para a estabilidade do governo seguinte e proteção jurídica àqueles que, naquela ótica, haviam lutado contra subversão (VERBITISKY, 1987, p.30).

Como descrito por O'Donnell e Schmitter (1986), os incumbentes, ao perceberem sua perda de poder, tentaram ao máximo se resguardarem de uma punição futura. Quão maior fosse a repressão provocada pelo regime, mais o governo se preocuparia com uma possível retaliação. Isso fica claro no caso argentino, onde mesmo com o claro colapso do regime, os militares ainda tentavam manter o controle da transição e promulgar uma autoanistia.

A proposta de uma anistia não veio sem oposição. Em 19 de agosto, 10 mil pessoas tomaram as ruas de Buenos Aires em protesto contra a tentativa de o governo militar de sair ileso de responsabilização por seus crimes (EL PAÍS, 1983). A mídia também começava a se

---

<sup>25</sup> Dava às Forças Armadas a prerrogativa de executar operações militares para neutralizar ações subversivas em todo o território argentino.

posicionar, sendo emblemática a coluna de James Neilson, que afirmava que nem peronistas, nem radicais poupariam os militares (VERBITISKY, 1987).

Na campanha pelas eleições de 1983, a questão da anistia tornou-se pauta. Os pré-candidatos dos partidos mais cotados para as eleições de 1983, o radical Raúl Alfonsín e o justicialista Antonio Cafiero, se posicionaram. Enquanto Alfonsín posicionou-se contrário à lei da anistia, Cafiero a validou, o que contribuiu para que ele perdesse as prévias partidárias dando lugar ao nome de Ítalo Luder. Alfonsín, vencedor das prévias da União Cívica Radical, se aproveitou da crescente mobilização em torno das demandas por justiça em sua campanha, o que não ocorreu na mesma intensidade na campanha de Luder. Inclusive, ressalta-se que Alfonsín afirmava em campanha que a lei seria declarada nula (VERBITISKY, 1987, p.33).

Mesmo com protestos vindos de diversos setores, o General Bignone assinou em 23 de setembro de 1983 a Lei de Pacificação Nacional (Lei 22.924), anistiando militares e presos políticos. Essa assinatura, mesmo que já com a expectativa de posterior anulação, ocorreu em um momento em que se acreditava que a lei da anistia serviria como jurisprudência para barrar julgamentos futuros. Quatro dias depois, em 27 de setembro, os juristas Jorge Torlasco e Guillermo Ledesma são os primeiros a declarar nula a lei (PUENTES, 2000).

A fala do jornalista e escritor Horacio Verbitsky (1987, p.10) é bastante representativa do sentimento sobre a autoanistia militar: “(...) Se os crimes mais graves ocorridos na história de nosso país seguem sem castigo, qual legitimidade tem o sistema jurídico para sancionar os delitos menores?”. O sentimento geral era de repulsa à lei, sendo que os próprios presos políticos que com ela seriam anistiados a rejeitaram (MEZAROBBA, 2006).

Nas vésperas das eleições de 1983, sete organismos de direitos humanos (*Abuelas de la Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Lia Argentina por los Derechos del Hombre, Servicio de Paz y Justicia para América latina y Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos*) emitiram um documento conjunto de exigências e propostas sobre direitos humanos (VERBITISKY, 1987).

Esse documento incluía a exigência de liberdade dos presos políticos e esclarecimentos sobre os desaparecidos, a reintegração das crianças sequestradas, a criação de

uma lei que tipificasse o crime de desaparecimento forçado como crime de lesa humanidade; e equiparação da tortura aos crimes que preveem pena máxima no Código Penal. Além dessa lista, a conclusão pedia pela criação de uma comissão parlamentar para investigar e determinar as responsabilidades políticas (VERBITISKY, 1987, p.50).

A campanha eleitoral que levou Raúl Alfonsín à vitória em 1983 baseou-se em um documento lançado pela Unión Cívica Radical (UCR) como plataforma de governo. Intitulado *Cien Medidas para que su vida cambie*, a cartilha dava ênfase, já nos dois primeiros capítulos, nas reformas que seriam propostas às Forças Armadas, como a reforma do Código Militar, e nas medidas que seriam tomadas quanto à justiça e à promoção dos direitos humanos, como a anulação total da lei da anistia (GALLO, 2013; PÁGINA 12, 2013).

Ainda em campanha, Alfonsín recebeu memorandos de diversos juristas sobre a questão da anistia. Horácio Jaurarena era mais político e tentava descolar-se do cenário de transição, já a dupla Nino e Malamud considerava a impunidade inaceitável e queria que a anistia fosse anulada de modo a não ter nenhum efeito jurídico. Nino e Malamud também eram contrários à aplicação do princípio da obediência devida em casos como o argentino (VERBITISKY, 1987, p.35).

Tanto a declaração dos grupos de direitos humanos quanto a importância dada à pauta da justiça na campanha eleitoral de 1983 mostram o quão forte era a mobilização social e a demanda por justiça na Argentina em transição. Ademais, como afirmam Share e Mainwaring (1986) e Huntington (1991), em uma transição onde há ruptura com o regime anterior, o espaço para demandas de justiça é maior.

## 2.2. O governo Alfonsín

Em outubro de 1983, Raúl Alfonsín é eleito presidente da Argentina, dando início ao primeiro governo democrático pós-ditadura. Essas “eleições fundacionais” (cf. Rustow, 1970) marcaram o final da rápida transição argentina e o início da consolidação do novo regime.

Desde o momento em que assumiu, o novo presidente passou a proferir discursos que associavam a nova democracia com a cura do que havia ocorrido no país (EL CRONISTA, 2013; BIBLIOTECA NACIONAL DE MAESTRO, [2017]). Verbitsky (1987) cita um dos

discursos do presidente eleito, onde Alfonsín afirma que seu objetivo era “mais que castigar, curar” (VERBITSKY, 1987, p.64).

Alfonsín afirmava que buscava uma justiça retroativa e preventiva, mas com alcance limitado, baseada em três níveis de responsabilidade. Esses níveis eram: (i) daqueles que planejaram e deram ordens de repressão ilegal, (ii) os que obedeceram tais ordens e (iii) os que se excederam no cumprimento das referidas ordens, cometendo delitos. Nessa lógica, somente seriam alcançados pela justiça penal aqueles do primeiro e do terceiro nível de responsabilidade (STELLA, 2015). Na ótica de Verbitisky (1987), o novo presidente aplicara esses princípios apostando em uma autodepuração militar.

Mesmo que tenha iniciado o governo assumindo o compromisso de punir os delitos anteriormente cometidos, Alfonsín teve que buscar formas de lidar com os militares. Mesmo em uma transição por colapso, onde os incumbentes saíram com baixo ou nulo poder de barganha, os membros do regime anterior ainda mantinham-se como atores políticos. Com isso, assim que assumiu a presidência, Alfonsín selecionou para os cargos de comando militar Julio Hernandez Torres, para a função de Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e Jorge Hugo Arguindegui, para a função de Chefe do Estado-Maior do Exército. Para validar tais escolhas, Alfonsín afirmara que ambos estavam fora da vida política durante o regime militar. Todavia era sabido que Torres havia sido interventor junto à CGT e Arguindegui fora membro do parlamento de Videla, assessorando o Legislativo (VERBITSKY, 1987, pp.39-40).

Se é verdade que Alfonsín mantinha contato com os militares, como em suas participações nas missas da *Asociación de Familiares y Amigos de Muertos por la Subversión* (cf. Verbitsky, 1987, p.65), não é menos verdade que ele também buscava legitimar-se como presidente cumprindo suas promessas de penalizar os crimes cometidos pelo regime anterior. Naquele contexto, onde os militares saíram como grupo deslegitimado, era difícil que o presidente ignorasse as medidas de *accountability* jurídica. Como sugerido por Huntington (1991), o novo regime deveria aproveitar o momento de colapso para punir os crimes cometidos o mais rápido possível e o fazia sob a lógica da obediência devida.

Mesmo com resistência militar, Alfonsín assinou um pacote de decretos visando penalizar os delitos militares e reformar as instituições. O Decreto 157/83 deu início aos

processos penais sobre líderes guerrilheiros e o Decreto 158/83 ordenou a prossecução penal dos membros das três Juntas militares (STELLA, 2015). O Decreto 157/83 estabeleceu limite temporal para o julgamento dos delitos cometidos entre 1976 e 1979, o que retirou das investigações o governo peronista e as ações de guerrilha nele ocorridas, bem como as ações da última Junta militar. Já o decreto 158/83 deu ao Conselho Supremo das Forças Armadas a prerrogativa de processar os membros das três Juntas, que estavam sendo acusados de homicídio, privação de liberdade e tortura.

Ressalta-se que, ao iniciarem-se as investigações, a posição presidencial era de que todos deveriam poder ser submetidos aos processos judiciais, inclusive aqueles que praticaram atos de terrorismo (VERBITSKY, 1987; STELLA, 2015). Nesse contexto, a lei da autoanistia também foi julgada pelos deputados, sendo a primeira lei analisada pelo regime democrático. Neste momento, prevalecia o posicionamento de que não seria possível uma paz social sem que a justiça fosse feita. O deputado da UCR Federico Storani afirmou que a justiça era o princípio fundamental para estabelecer uma paz duradoura e estável no país e que para haver justiça não poderia haver impunidade daqueles que haviam cometido crimes de lesa humanidade (VERBITSKY, 1987, p.43). Mesmo deputados conservadores, como Alvaro Asogaray, também da UCR, foram contrários à autoanistia. O Senado seguiu a mesma linha da Câmara ao afirmar que só haveria paz na Argentina mediante a realização da justiça.

Após as discussões no Legislativo, através da Lei 23.040/83 a Lei da Anistia foi anulada e foi estabelecido que sua anulação teria efeito retroativo (ARGENTINA, [2017c]). Novamente, o contexto de ruptura pareceu favorecer os políticos da nova democracia, permitindo que eles se posicionarem a favor das medidas de punição aos atos cometidos pelo governo anterior.

Alfonsín não acatou a proposta dos grupos de direitos humanos de criar uma comissão parlamentar para investigar e determinar as responsabilidades políticas dos atos cometidos durante o Processo. Todavia, tendo maioria somente em uma das Casas legislativas e sabendo da relevância da pauta, o presidente aceitou criar uma comissão de especialistas que fosse dependente do Executivo e que contasse com um prazo determinado para apresentar seu informe. Assim, com o Decreto 187/83, é criada a Comissão Nacional sobre a Desaparição de Pessoas (CONADEP), com o prazo de 180 dias para fazer sua investigação e apresentar seu

relatório. O mandato da CONADEP incluía receber denúncias e provas dos delitos e passá-las para a justiça, averiguar o paradeiro das pessoas desaparecidas, determinar a localização das crianças desaparecidas, denunciar tentativas de ocultação de provas, e fazer um informe detalhado ao presidente. Todavia, deveria se abster de emitir juízo sobre feitos e circunstâncias de matéria exclusivamente penal (INSTITUTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR, [2017]).

Os grupos de direitos humanos, que inicialmente haviam proposto a Comissão parlamentar, e mesmo alguns partidos políticos, não se mostraram satisfeitos com a negativa do governo Alfonsín de criar um órgão bicameral (INSTITUTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR, [2017]). Ainda assim, a CONADEP teve sua importância reconhecida e é considerada por Teitel (2003, p.78) a primeira comissão da verdade moderna.

Como visto, mandato da CONADEP era restrito e específico. O seu prazo também parecia curto para a quantidade de trabalho necessária para um relatório. Tal como descrito por Villalba (2011), a comissão deveria averiguar os fatos sem se intrometer, todavia, em questões de prossecução penal.

Também em 1983, foi modificado o Código de Justiça Militar, dando fim ao foro privilegiado para militares (PROYECTO DESAPARECIDOS, [2017]). Essa modificação foi a primeira reforma institucional relativa à justiça de transição no país, abrindo espaço para a consequente desmilitarização da política. Em seguida, veio a proteção de civis em tribunais militares com a Lei 23.042/84, que impedia que civis fossem levados a tribunais militares em tempos de paz, e o Decreto 436/84 que reestruturava o Ministério da Defesa, agora com um comando civil responsável por coordenar as ações das Forças Armadas (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, [2017]).

Outras reformas institucionais foram a modificação do regime de *habeas corpus* pela Lei 23.098/84, que tornou esse dispositivo suficiente para resguardar as condições mínimas de detenção e liberdade de cidadãos não condenados, e a modificação do Código Penal argentino pela Lei 23.097/84, que tornou equivalentes os crimes de homicídio e de tortura. Essas mudanças, além de serem institucionais, diziam respeito também à justiça, visto que abriam

precedente para uma extensão de direitos e formas de punição (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, [2017]).

Ainda no tocante à justiça, Alfonsín ordenou, via o Decreto 280/84, o indiciamento e a prisão preventiva do General reformado Ramón Camps (RADIO UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, [2017]). Camps havia sido chefe da Polícia de Buenos Aires durante o regime militar. O militar reformado confessou sua responsabilidade pelo desaparecimento de cerca de 5000 pessoas, e pelos crimes de sequestro de crianças, falsidade ideológica e apoio à tortura.

Mesmo com esse conjunto de reformas e medidas que seguia uma abordagem maximalista da justiça de transição (cf. Olsen et al, 2010a), os meses se passavam sem que o Conselho Supremo das Forças Armadas avançasse nas investigações feitas sob o decreto 158, o que diminuía a credibilidade do governo. Por outro lado, os militares começavam a se incomodar cada vez mais com as investigações feitas pela CONADEP, passando a negar o acesso às instalações sob investigação (VERBITISKY, 1987, pp. 66-68; EDUCAR, [2017]).

O primeiro pico das tensões entre civis e militares ocorreu em julho de 1984, quando o canal de TV *Canal 13* exibiu um programa fruto do trabalho do CONADEP, contendo trechos do Relatório *Nunca Más* – título do relatório que seria publicado pela Comissão. O programa deu voz às vítimas e aos familiares, mostrando os números já apurados sobre as violações ocorridas. O governo não censurou a exibição, como queriam os militares, mas conseguiu que o Ministro do Interior, Antonio Tróccoli, abrisse o programa falando sobre violência causada pelos grupos subversivos. Todavia, a fala de Tróccoli não conseguiu se contrapor ao impacto de escutar as vítimas falando, e faz com que militares passem a pressionar o governo Alfonsín contra as investigações e julgamentos (VERBITISKY, 1987, p.69).

Em resposta às pressões militares contra seus atos direcionados à justiça, Alfonsín proferiu um discurso aos seus interlocutores afirmando que os homens das Forças Armadas também cometeram erros (Verbitisky, 1987, pp.70-71). Todavia, o discurso de Alfonsín não pôs fim à pressão militar. Ao receber a lista de promoções a General, Almirante e Brigadeiro, o governo constatou que vários dos listados estavam na lista de 869 militares acusados de crimes cometidos durante a ditadura, como assassinato e roubo. Ainda assim, Alfonsín



afirmou que por uma questão de Estado, a lista deveria ser toda aprovada (Verbitisky, 1987, p.72-74).

Nesse contexto de tensões, as críticas à atuação do Conselho Supremo das Forças Armadas aumentaram, visto que este se negou a investigar, julgar e punir vários militares. Com isso, a instituição jurídica militar barrava a pretensão de Alfonsín de que as Forças Armadas seriam responsáveis pela sua autodepuração. Por outro lado, a Câmara Federal se opunha à ideia de Alfonsín dos três níveis, favorecendo o sentenciamento dos ex-comandantes e o julgamento de chefes de zona e sub-zona. Ou seja, nesse último caso, opunha-se à proposta de não investigar ou punir os militares que atuaram em cumprimento de ordem de superiores (STELLA, 2015).

É importante dizer que os processos penais foram em grande medida embasados na versão final do Relatório *Nunca Más*, publicada em 1984. A equipe da CONADEP foi responsável por apontar<sup>26</sup> 8.960 pessoas como desaparecidas, número atualmente contado como 8.753 mortos e desaparecidos. A CONADEP também auxiliou na indicação de 1.500 casos onde havia evidência da ocorrência de delitos, dos quais 700 foram selecionados para serem investigados (Sikkink, 2011). A fase pública dos tribunais durou sete meses, em 1985, sob o olhar atento da população e dos militares. Os testemunhos emocionados acabavam tocando grande parte da população que assistia (Sikkink, 2011). Os julgamentos resultaram em cinco dos nove líderes das Juntas condenados, sendo dois deles, o General Videla e o Almirante Massera, sentenciados à prisão perpétua.

Após o julgamento das Juntas, foram iniciados os julgamentos de oficiais de baixo escalão. O número de processados poderia chegar a 3.000, preocupando Alfonsín sobre o quão longe o processo de justiça estava chegando. Cada vez mais, o Executivo se preocupava com a não observância do princípio da Obediência Devida e com o crescente descontentamento dos militares com a série de julgamentos. Em dezembro de 1986 é, então, promulgada a lei 23.492, que ficou conhecida como a “Lei do Ponto Final”, visto que estabelecia 30 dias para a finalização de qualquer tipo de processo contra os militares, exceto as investigações sobre roubo de bebês e apropriação ilícita de bens (GALANTE, 2015).

---

<sup>26</sup> Ver nota de rodapé n.20.

Mesmo com a promulgação da Lei do Ponto Final, a insatisfação castrense com os julgamentos continuava a crescer. Em maio de 1987, uma rebelião militar, liderada pelo Tenente Coronel Aldo Rico, eclode no Campo de Mayo, reunindo militares contrários aos julgamentos. Esse não seria um evento isolado. Logo em seguida, na Páscoa daquele mesmo ano, eclode o movimento dos *Carapintadas*. Após sua negativa de comparecer à Justiça Federal em Córdoba, o major Ernesto Barreiro mobiliza diversos soldados e sai às ruas em protesto. O nome do movimento se dá pela caracterização dos militares que saíram às ruas pintados como se estivesse prontos para um exercício militar (SILVANA, 2013).

Dadas as pressões, os protestos militares e a consequente preocupação governamental com as proporções que a situação estava tomando, em junho de 1987 é promulgada a Lei 23.251. Conhecida como a “Lei da Obediência Devida”, a Lei 23.251/87 eximiu militares de patente menor que a de coronel da responsabilidade dos atos cometidos durante a ditadura (SILVANA, 2013).

Já em 1989, quando a Argentina se encontrava em momento econômico muito difícil, de hiperinflação de 688% ao ano e congelamento de preços, se desenvolve mais um episódio de sublevação militar, dessa vez no regimento de La Tablada (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL [FMI], 2012; MASI RIUS; PRETEL ERASO, 2009). Um movimento autodesignado *Nuevo Ejército Carapintada* tomou controle do Regimento de Infantaria no3, em La Tablada, afirmando ter como intenção aniquilar o marxismo na Argentina. Nesse episódio, o governo acionou a Lei de Defesa Nacional, chamando as Forças Armadas a agir. Parte dos militares se negou a agir. Até o rendimento dos insurgentes, o saldo foi de 36 mortos e o aumento do descrédito do governo Alfonsín em lidar com os militares (MASI RIUS; PRETEL ERASO, 2009).

O episódio em La Tablada somou-se à inflação alta, ao decréscimo do PIB e ao aumento da população vivendo em situação de pobreza. Alfonsín chegou ao fim de seu governo com baixa legitimidade, renunciando e antecipando o início do governo de seu sucessor, Carlos Menem, democraticamente eleito.

Analisar o governo de Alfonsín é retomar um processo de democratização iniciado após uma ditadura militar extremamente violenta e politicamente instável. Alfonsín chegou ao poder em 1983 com a missão de reestruturar o Estado, compatibilizando a demanda por

justiça com a retirada dos militares da vida política. Nenhuma dessas atividades era simples. De fato, o presidente conseguiu cumprir logo nos primeiros meses de seu governo uma agenda de justiça de transição que contava com a aplicação de diferentes mecanismos, desde reformas institucionais, até a criação de uma comissão da verdade e o estabelecimento de julgamentos.

Uma análise focada apenas nos primeiros meses do governo Alfonsín diria que a previsão das tipologias de transição sobre a aplicação de medidas de justiça retributiva em contextos de transições por ruptura estava correta. Todavia, é claro no caso argentino que os militares, mesmo fora da vida política, ainda poderiam contestar as decisões do governo civil. Inicialmente, Alfonsín parecia conseguir apaziguar os ânimos militares, todavia isso não se manteve. O movimento *Carapintada* provou que mesmo em um contexto de ruptura onde há a abertura suficiente para a justiça punitiva, sua aplicação pode desencadear uma série de contestações que não são benéficas à democracia nascente.

Ainda assim, há de se reconhecer que Alfonsín tentou ao máximo apaziguar os dois lados, promulgando as leis do Ponto Final e da Obediência Devida. Até o final de seu governo, os esforços do presidente em buscar juntar todos os interesses são notados. Ainda assim, em um contexto de repressão massiva como a que ocorreu na Argentina, o esquecimento não agradaria à grande parte da sociedade civil que fora afetada pelo regime nem seria suficiente para retirar de vez os militares do poder.

### 2.3. O governo Menem

Carlos Menem assume em 1989 o governo argentino em um contexto de hiperinflação e crise política. Nesse panorama, as pautas de direitos humanos e busca por justiça foram postas em segundo plano (NOVARO, 2008). Todavia, a questão militar não saiu de foco, mas sua abordagem diferiu enormemente daquela traçada por Alfonsín, como veremos nessa seção.

Antes de referir-se às medidas de justiça de transição aplicadas no governo Menem, é válido apresentar o perfil do presidente. Membro do *Partido Justicialista*, Menem foi eleito com uma plataforma de pacificação nacional, a qual parecia agradar os militares que durante a campanha eleitoral o procuravam para tratar de possíveis indultos. Ao ser eleito, Menem

afirmou que faria o possível para que a “página dolorosa” da história argentina ficasse para trás (RESDAL, [2016]).

Para Novaro (2008) o que Menem queria era que os militares fossem incorporados como subordinados às estratégias de governo, e para isso, sua estratégia de pacificação envolvia dar fim aos julgamentos e qualquer outra forma de revisão do passado. Para o presidente, tais medidas fariam com que a obediência dos militares fosse assegurada e, com isso, os militares se tornassem parte da integração ao mundo unipolar que surgia com a queda do muro de Berlim (NOVARO, 2008).

Seu plano de governo, que cada dia mais tomava um tom neoliberal muito diferente do que era esperado de um membro do *Partido Justicialista*, envolvia a reorganização do Exército. Nessa reorganização estavam incluídos o ajuste geral das despesas militares e a privatização de empresas militares. Ou seja, se o que se esperava de um governo justicialista era o cunho nacionalista que agradava parte dos militares, o que ocorreu de fato foram decisões cada vez mais controversas, como a desativação do míssil Cóndor II<sup>27</sup> e a inclusão de empresas como a *Fabricaciones Militares* no plano de privatização (NOVARO, 2008).

Os militares se tornavam cada vez mais insatisfeitos com Menem e é nesse contexto que são promulgados os primeiros indultos em outubro de 1989. Os indultos foram firmados sob os decretos 1002/89 e 1003/89, beneficiando mais de 200 militares processados por violações aos direitos humanos e outros 64 ex-guerrilheiros. Pode-se dizer que os indultos foram uma forma encontrada por Menem de prevenir atritos com os setores sociais afetados por suas reformas. Todavia, o preço pago por essa estratégia foi muito alto: sua popularidade e a lealdade de diversos setores ao seu governo estavam profundamente abaladas (NOVARO, 2008). Em 1989, cerca de 150.000 pessoas marcharam contra os indultos em Buenos Aires e outras 50.000 protestaram em outras partes do país (EL PAIS, 1989). Novamente, a sociedade argentina se mobilizava em busca de justiça.

Os indultos não conseguiram apaziguar as relações entre o governo e os setores militares, que se deterioravam cada vez mais. Em 1990, o novo plano de carreira e aposentadoria militar fez com que o governo rompesse de vez com os grupos *Carapintadas*.

---

<sup>27</sup> Míssil de alcance médio financiado pelo governo Alfonsín como tentativa de aproximação da Força Aérea e para manter equilíbrio estratégico com os países vizinhos (NOVARO, 2008).

Era o sinal de que Menem não queria acordos, mas sim a subordinação militar (NOVARO, 2008).

Em dezembro de 1990, mais uma sublevação militar ocorre, agora liderada pelo Coronel Seineldín. O governo reprime o levante rápida e brutalmente, resultando em mais de uma dezena de mortos, diversos feridos e prisão dos militares responsáveis. Essa repressão rápida e brutal fez com que Menem encontrasse uma nova forma de justificar os indultos, agora como uma política de pacificação nacional. Mesmo que seus indultos continuassem com baixa popularidade dentre a população, o governo afirmava que os usava para tirar os militares do campo político e evitar novas sublevações castrenses (NOVARO, 2008; MERA, 2015).

Nesse sentido, é promulgada uma segunda leva de indultos, agora destinados aos postos mais altos. Essa segunda fase fora justificada pela ideia de que era necessário conseguir a obediência do alto-escalão. Inclusive, a origem dessa proposta de indultos a altos cargos ocorreu ainda no governo Alfonsín. Alfonsín afirma que seu ex-Ministro da Defesa, Horacio Jaunarena, ofereceu a Menem a implementação de indultos destinados a um grupo de militares selecionados. Todavia, Menem recusou a proposta, o que parece representar sua vontade política de usar tais indultos como instrumento de barganha.

Com esses planos, Menem seguia com seu objetivo de inaugurar um tempo novo na Argentina. Todavia, esse ideário encontrava obstáculos. O primeiro deles se deu no processo de reorganização interno das Forças Armadas, que iniciavam um processo de modernização quase que natural pela troca geracional dos quadros (RESDAL, [2016]). Dois pontos aqui são destacáveis: a iniciativa de tornar o serviço militar obrigatório em facultativo e profissional e a declaração do então chefe do Estado-Maior do Exército Argentino, o General Martín Balza em assumir publicamente a responsabilidade das Forças Armadas sobre os crimes cometidos durante a ditadura (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000).

Além da declaração oficial sobre os crimes ocorridos na ditadura, Balza também afirmou que era ilegítima a aplicação do princípio da Obediência Devida frente a ordens ilegais e imorais. As declarações de Balza foram acompanhadas de uma série de confissões de militares que haviam participado da repressão, sendo a mais emblemática delas o testemunho de Adolfo Scilingo, que fora responsável pelos chamados “voos da morte”. As declarações de

Balza e as ondas de confissões mostraram que a memória dos crimes da ditadura não poderia ser apagada pelos indultos, como queria Menem (NOVARO, 2008).

Outro contraponto ao ideário refundacional de Menem veio dos tribunais argentinos. Mesmo com as leis do Ponto Final e da Obediência Devida, havia uma brecha para o julgamento dos crimes de *actos aberrantes* (roubos de bebês e apropriação ilícita de propriedades), os chamados *juicios por la verdad*, que não resultavam em consequências penais. Os movimentos do judiciário para o prosseguimento dos julgamentos serviram também para apoiar a inclusão de temas de direitos humanos na reforma constitucional de 1994 e no programa de reparações criado posteriormente (Novaro, 2008). A reforma constitucional de 1994 deu status constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos assinados durante a gestão de Alfonsín (Sikkink, 2011).

Como se pode ver, no governo Menem houve menos espaço para as medidas de justiça de transição. Mas menos espaço não quer dizer que elas não estavam presentes. A ação de indultar militares já condenados e em fase de prossecução demonstrou mais uma vez que a justiça seguia como uma questão central na Argentina, mesmo que usada como instrumento de barganha política. Como já indicado, O'Donnell e Schmitter (1986), pode-se dizer que os militares em um contexto pós-repressivo fariam o máximo para conseguirem se resguardar de punição, e foi com esse artifício que Menem tentou subordiná-los ao seu governo.

Por outro lado, os indultos não conseguiram barrar totalmente as buscas por justiça. Os juízes conseguiram encontrar brechas para prosseguir com alguns julgamentos, demonstrando um ativismo judicial. Enquanto as Leis do Ponto Final e da Obediência Devida, somadas aos indultos de Menem e o caos econômico instaurado no país pareceriam colocar em segundo plano as demandas por direitos humanos e justiça, Sikkink (2011) afirma que isso não ocorreu. Para Sikkink (2011) foi a resiliência dos grupos de direitos humanos argentinos que buscaram instituições regionais e internacionais, notadamente o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, para seguirem com seus os pleitos por justiça.

A busca por aliados estrangeiros para ajudar a pressionar os atos domesticamente fez com que a Argentina passasse por um movimento de “efeito bumerangue”, tal como caracterizado por Keck e Sikkink (1998). Em 1992, a CIDH emitiu o Informe 28/92, o qual afirmou que as Leis do Ponto Final e da Obediência Devida e os Indultos promulgados pelo

Decreto 1002/1989 eram incompatíveis com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e com a Convenção Americana de Direitos Humanos. O Informe também recomendou que a Argentina prestasse compensação aos petionários que levaram os casos à Comissão e que o governo tomasse as medidas necessárias para esclarecer as violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura (CIDH, 1993).

Esse Informe fora feito como resposta da Comissão Interamericana a seis petições relacionadas aos casos Caso Nº 10.147, 10.181, 10.240; Nº 10.262; Caso Nº 10.309; e Caso Nº 10.311 recebidas desde 1987, todos ocorridos durante a ditadura iniciada em 1976. As seis petições, feitas por indivíduos (vítimas e seus familiares) em associação a organizações de direitos humanos, como o *Centro de Estudios Legales e Sociales* (CELS), eram todos direcionados contra o Estado argentino. A denúncia se baseava na promulgação das leis do Ponto Final, da Obediência Devida promulgadas pro Alfonsín e, nas petições mais recentes, aos indultos promulgados por Menem (CIDH, 1993).

O Informe de 1992 não surgiu efeito imediato na revogação das referidas leis, mas mostrou que a sociedade argentina seguia mobilizada para que os crimes ocorridos durante a ditadura fossem julgados. Já em 1998, juízes federais da Argentina pediram a prisão preventiva de Videla e Massera. Ambos haviam sido beneficiados pelos indultos de Menem e não poderiam ser julgados a segunda vez pelos mesmos crimes, mas dessa vez foram condenados pelo sequestro de bebês e pela falsificação de documentos públicos, crimes que não haviam entrado no rol dos crimes indultados. Segundo Sikkink (2011), no contexto em que foram presos se sugere que houve influência dos tribunais da França e Espanha.

Também, foi no governo Menem que se realizou uma reforma constitucional. Na época, a constituição vigente era ainda a de 1957, que já havia sido modificada pelas ditaduras que se seguiram a ela. A Constituição de 1994 representou mais um marco na transição argentina. Foi a Constituição de 1994 que positivou a supremacia dos tratados internacionais (inclusive os de direitos humanos) no ordenamento jurídico interno da Argentina (FONTOURA, 2000).

#### 2.4. Governos De la Rúa e Duhalde

Menem é reeleito em 1995. As situações econômica e política continuam a se agravar, gerando um fortalecimento da oposição organizada e deixando as questões de justiça e

direitos humanos fora de foco. Em 1997, Menem tenta se tornar elegível para o terceiro mandato seguido, sendo barrado pela Suprema Corte Argentina. Assim, em 1999, Fernando De la Rúa, da UCR, é eleito.

No campo da justiça de transição, o que ocorreu de mais significativo no governo de De la Rúa foi a aprovação do decreto 1.581 em 2001. Tal decreto bloqueava requerimentos de tribunais estrangeiros que pudessem interferir em julgamentos de violações de direitos humanos no país (PEYCHAUX, 2010). Essa medida pode ser entendida como uma resposta à solicitação de prisão de Pinochet, feita, na mesma época, pelo juiz espanhol Baltasar Garzón.

O governo De la Rúa foi marcado por grande instabilidade econômica. A aplicação de medidas bastante impopulares, como o *Corralito*<sup>28</sup>, gerou grande caos social. Em 2001, logo depois da promulgação desta medida, o caos tomou as ruas na Argentina. Dezenas de pessoas ficaram feridas e trinta foram mortas (BBC BRASIL, 2013). Logo em seguida aos protestos, Fernando De la Rúa renuncia à presidência e Eduardo Duhalde assume como presidente provisório. Somente no governo Kirchner a questão da justiça seria de fato retomada.

## 2.5. Os governos Kirchner<sup>29</sup>

Em 2003, após a grande crise do governo anterior, Néstor Kirchner, membro do *Partido Justicialista*, chega ao poder. Sua principal missão, superada a crise, era melhorar o funcionamento do sistema democrático na Argentina. As expectativas por seu governo eram altas e sua estratégia para atendê-las era criar uma noção de refundação da política de Estado. Dessa vez, um dos pilares seria a promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, como será visto nessa seção, Kirchner assumiu para si a responsabilidade de eliminar obstáculos políticos e jurídicos à revisão dos crimes cometidos pela ditadura.

Ainda no início de seu mandato, Kirchner mostrava que tinha intenções de anular as leis do Ponto Final e da Obediência Devida, ainda vigentes. Todavia, essas anulações não eram algo politicamente simples de se fazer. Kirchner dependia da composição da Corte Suprema de Justiça, majoritariamente ligada ao governo Menem. Em uma virada política, sob

---

<sup>28</sup> Medida tomada em 2001 pelo então Ministro da Economia, Domingos Cavallo, que interrompeu as retiradas de depósito de contas correntes.

<sup>29</sup> Preferiu-se agrupar os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernandez por sua semelhança ao lidar com a pauta da justiça de transição.



acusações de que os juízes haviam cometido crimes políticos, os membros da chamada “*mayoría automática del menemismo*” foram removidos, dando a chance de magistrados de viés mais progressista entrarem na Corte entre 2003 e 2005 (PEYCHAUX, 2010)

Além disso, o presidente começou um movimento para que se facilitassem a extradição de militares argentinos ligados aos crimes cometidos pela ditadura. Assim, em 2003, o presidente deu ao Poder Judiciário argentino a prerrogativa de analisar caso a caso os pedidos de extradição que haviam sido feitos pelo Juiz espanhol Baltazar Garzón (PEYCHAUX, 2010).

O cenário para a anulação das leis anteriores estava montado e se fortalecia cada vez mais. Ainda em 2003, a Argentina aderiu à Convenção sobre a Imprescritibilidade de Crimes de Guerra e Lesa Humanidade e enviou ao Congresso um projeto para dar à Convenção o status constitucional. Com isso, a Argentina passou a ter obrigação de alterar toda barreira ao julgamento de crimes dessas naturezas.

Também em 2003, A Lei da Obediência Devida e a Lei do Ponto final são anuladas pelo Congresso Nacional e, no ano seguinte, a Suprema Corte de Justiça declara as referidas leis como inconstitucionais. Ainda assim, os indultos seguiam sendo um obstáculo, o que foi resolvido quando, em março de 2004, o juiz Canicoba Corral declarou que os indultos dados a seis membros do primeiro corpo do Exército era ilegal. Essa decisão foi suficiente para que outros juízes tivessem apoio em jurisprudência para anular outros indultos, até que em 2007 a anulação de indultos já estava sendo feita pela Corte Suprema (PEYCHAUX, 2010).

Além das medidas direcionadas à justiça, Kirchner também seguiu outras frentes de justiça de transição. Em dezembro de 2003, aprovou o decreto 1259/2003 que criou um Arquivo Nacional de Memória, dentro do Ministério da Justiça, e em seguida ordenou que toda a documentação militar que fosse ligada aos crimes da época deveria ser colocada à disposição do arquivo. Já em março de 2004, no 28º aniversário do golpe de 1976, o governo anunciou a criação do *Museo de la Memoria* na sede da *Escuela Mecánica de la Armada* e também ordenou retirar as fotos de todos os ex-presidentes militares dos colégios militares (PEYCHAUX, 2010).

Além disso, Kirchner também deu seguimento à reforma das Forças Armadas de 1988, suprimindo tarefas e áreas das Forças Armadas. O presidente também modificou a hierarquização da Secretaria de Direitos Humanos, dando-lhes mais poderes dentro do Estado (NOVARO, 2001).

A retomada dos julgamentos e a série de medidas destinadas à memória marcou um novo passo da justiça de transição na Argentina. Mais de 200 militares aposentados e outros membros de outras Forças de segurança foram acusados e processados (PEYCHAUX, 2010).

Em junho de 2005, a Corte Suprema Argentina declarou, por 7 votos a 1, a lei da anistia inconstitucional no caso Poblete. A Corte justificou-se usando a jurisprudência da Corte IDH de que a sua legislação inabilitava seus membros a darem anistia a crimes contra a humanidade, o mesmo serviria para crimes de desaparecimento. Assim, a partir de então a Corte reabriu sentenças de casos que já estavam fechados há décadas (SIKKINK, 2011).

A sucessora de Néstor foi sua esposa, Cristina Fernandez, que assumiu a presidência em 2007. Cristina manteve seu contato com a militância de direitos humanos, mas com menos intensidade que seu marido. A principal ação de Cristina no campo da justiça transicional foi o apoio à realização de testes de DNA em massa em jovens que possam ter sido sequestrados pelo regime militar e dados a outras famílias (BBC, 2014).

## 2.6. O governo Macri

Presidente da Argentina desde dezembro de 2015, ainda pode-se dizer pouco sobre o governo Mauricio Macri e as medidas de justiça de transição. Suas decisões até agora foram na contramão daquelas tomadas por Kirchner e por seus antecessores.

Em janeiro de 2016, o presidente revogou por decreto a limitação do poder das Forças Armadas decretado em 1984. A medida foi recebida com polêmica pela crítica, que o chamou de “reacionário” e responsável por “dar mais poder a genocidas” (BBC BRASIL, 2015; LA NACIÓN, 2016). Na gestão de Macri também foi fechada em 2017 a *Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo*, que funcionava desde 2010 por iniciativa das Mães da Praça de Maio.

Durante o mandato de Macri seguem, até o momento, os julgamentos reiniciados no governo Kirchner. Desde 2006, quando reiniciados, até 2016 foram indiciadas 2.354 pessoas por crimes contra a humanidade. Dessas, 669 foram condenadas (EL PAÍS, 2016).

## 2.7. Considerações finais

A Argentina representa um dos casos de justiça de transição mais emblemáticos das transições para a democracia a partir de ditaduras militares. A incessante busca por justiça no país, mesmo mais de trinta anos após o fim do regime chama a atenção da comunidade acadêmica para o caso. A perseverança das instituições de direitos humanos argentinas em seguirem em sua busca por justiça e por verdade também é notável. Ainda hoje existem julgamentos em processo e ainda é possível presenciar o reencontro de avós e seus netos sequestrados pela ditadura.

O colapso da ditadura argentina em 1983 gerou uma abertura para a busca por justiça. As escolhas políticas feitas por Raúl Alfonsín, no primeiro governo democraticamente eleito, foram possíveis porque naquele contexto militares haviam sido derrotados nas Malvinas e estavam enfraquecidos politicamente. Ou seja, tal qual prevê a literatura sobre tipos de transição (SHARE; MAINWARING, 1986; HUNTINGTON, 1991), o colapso do regime anterior deixou os antigos incumbentes enfraquecidos. O enfraquecimento dos militares, associado à alta repressão que atingiu diversas camadas da sociedade argentina em diversas partes do território resultou em forte demanda social por justiça. Essa demanda por justiça acabou colocando-se na pauta dos governos democráticos (cf. Castro Santos, 2016).

Esse fato corrobora os escritos de autores da literatura de justiça de transição (Teitel, 2000; Olsen *et al*, 2010a), que afirmam a tendência das escolhas de mecanismos de justiça de transição focados na punição dos crimes cometidos em transições por ruptura. Foi isso que ocorreu quando foram decretados, ainda no início do governo Alfonsín, os julgamentos dos líderes das juntas militares. Além de julgamentos, pouco tempo depois das “eleições fundacionais”, já estava instaurada uma comissão da verdade, a CONADEP, e estavam sendo realizadas reformas institucionais, como a reestruturação do Ministério da Defesa.

Mas, mesmo que a Argentina tenha seguido o caminho notado pela literatura da área, a contestação militar aos atos de justiça punitiva ocorrida desde o governo Alfonsín fez com que houvesse movimentos contrários ao previsto. De fato, a promulgação das leis do Ponto

Final e da Obediência Devida no governo Alfonsín e dos indultos no governo Menem mostrou que os militares, mesmo enfraquecidos na transição, se mantiveram como um grupo contestador às decisões do governo. A contestação militar e as legislações que se produziram em consequência dela tornaram turbulentos alguns anos da nova democracia argentina, implicando em uma consolidação democrática mais demorada e difícil do que previsto na literatura (Cf. Huntington, 1991).

Todavia, a longo prazo, a contestação militar não foi suficiente para cessar a busca por justiça na Argentina. Mesmo no governo Menem, quando as leis do Ponto Final e Obediência Devida ainda estavam vigentes, conseguiu-se seguir com os julgamentos através dos *juicios por la verdad*, que não tinham efeito punitivo, somente investigativo. Na gestão de Kirchner, quando as leis do Ponto Final e da Obediência Devida e os indultos de Menem foram anulados, retomou-se um ciclo de julgamentos que segue ocorrendo até os dias de hoje (EL PAIS, 2017). Essa retomada da busca por uma justiça retributiva mais de 30 anos do fim da ditadura mostra que a pressão social por justiça segue forte e capaz de superar a pressão em direção contrária vinda dos militares.

Assim, mesmo com os movimentos cíclicos por justiça, que ora fomentaram julgamentos, ora resultaram em leis de impunidade, é possível afirmar que, na Argentina, a transição por ruptura com o regime anterior influenciou a escolha por mecanismos de justiça de transição mais abrangentes e que enfocassem a punição dos crimes cometidos no país. Mesmo que combinado com outros elementos como o nível de repressão e a mobilização social (Cf. Castro Santos, 2016), a forma como a Argentina transitou para a democracia deixou aberta uma janela de busca por justiça que ainda persiste.

### 3. O CASO DO BRASIL

O Brasil, tal qual a Argentina e diversos outros países na América Latina, passou por períodos de quebra da ordem democrática. Entre 1964 e 1985 ocorreu o período autoritário mais recente, caracterizado por sua longa duração. Não foi só o regime que durou uma quantidade grande de anos, mas também a própria transição, iniciada ainda nos anos 1970 com a distensão “lenta, gradual e segura” de Geisel. Diferente de seus vizinhos, no Brasil a transição foi bastante lenta e não contou com demanda social massiva, em termos numéricos, por mecanismos de justiça de transição. Ademais, um dos principais mecanismos criados durante a transição brasileira é a Lei de Anistia de 1979, ainda em vigor.

As especificidades da transição brasileira e do processo de justiça de transição ocorrido no Brasil serão trabalhadas neste capítulo que se inicia temporalmente nos anos 1970 e chega até os dias de hoje.

#### 3.1. O governo militar

Em março de 1964, um golpe deflagrado pelos militares retira o então presidente João Goulart do poder. Com o golpe, nem os setores governistas de então manifestaram apoio ao presidente deposto. Os militares contrários ao golpe não conseguiram se articular e a greve geral convocada pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) não foi suficiente. Goulart deixou Brasília em direção ao Rio Grande do Sul e de lá seguiu em exílio para o Uruguai, de onde somente seu corpo retornou no ano de 1976 (CASTRO, [2017]).

Com o cargo de presidente vago, o presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli assumiu a presidência como interino. No dia seguinte, foi anunciado o chamado “Comando Supremo da Revolução”, grupo composto por militares das três forças: o Vice-almirante Augusto Rademaker, o General Artur da Costa e Silva, e o Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo. Todavia, a junta só permaneceu no poder por duas semanas (CASTRO, [2017]).

É necessário ressaltar que o golpe fora civil-militar, visto que para além dos militares, foi apoiado por setores do empresariado, imprensa, proprietários rurais e seguidores da Igreja Católica. Políticos proeminentes, como os governadores da Guanabara, Carlos Lacerda da União Democrática Nacional (UDN), de Minas Gerais, Magalhães Pinto também da UDN,

e de São Paulo, Ademar de Barros do Partido Social Progressista (PSP) também apoiaram o golpe militar (CASTRO, [2017]).

Além do apoio de diversos setores internos, o governo norte-americano também apoiou claramente a intervenção militar, visto que havia a preocupação de o Brasil seguir o mesmo caminho de Cuba, onde Fidel Castro havia tomado o poder cinco anos antes. O embaixador norte-americano no Brasil, Lincoln Gordon e o adido militar, Vernon Walters, foram peças-chave na chamada “Operação Brother Sam”, a qual deu apoio logístico aos militares golpistas (CASTRO, [2017]).

Segundo Castro ([2017]), os militares envolvidos no golpe o justificaram sob a afirmação de que seu objetivo era deter a “ameaça comunista” e restaurar a hierarquia e a disciplina dentro das Forças Armadas no Brasil, disciplina essa que se mostrava abalada por episódios como a chamada Revolta dos Marinheiros<sup>30</sup>. Naquele momento, os militares afirmaram que havia brasileiros que atuavam como inimigos internos, buscando implementar o comunismo no país pela via revolucionária. Esses grupos eram denominados “subversivos” por buscarem alterar a ordem vigente, e os militares afirmavam que eles estariam ligados a movimentos internacionais, como as revoluções ocorridas na Ásia, na África e em Cuba.

No contexto da Guerra Fria, a percepção de ameaça dos militares e uma doutrina geoestratégica de desenvolvimento do país foram expressas na Doutrina de Segurança Nacional, pelo chamado Grupo da Escola Superior de Guerra (ESG). Essa doutrina, que teve como seu principal artífice o General Golbery do Couto e Silva, se espalharia nos anos seguintes para os demais países do Cone Sul (ALVES, 1984).

Além da pretensa luta anti-subversiva, Delgado (2009) pontua, retomando Fernandes (1981, 1997), Toledo (1984), Delgado (1989, 1997, 2003) e Gorender (1987), a tese de que o golpe de 1964 foi uma consequência do descontentamento de setores conservadores da política brasileira com as potenciais mudanças na estrutura econômica e política. Ou seja, o

---

<sup>30</sup> A Revolta dos Marinheiros foi o nome dado ao episódio de resistência dos marinheiros, reunidos na sede do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro em março de 1964, à ordem de prisão emitida pelo então ministro da Marinha, Sílvio Mota. Na ocasião, os marinheiros comemoravam o segundo aniversário da Associação dos Marinheiros e Fuzileiros Navais, entidade que era considerada ilegal (LAMARÃO, [2017]).

caráter das reformas<sup>31</sup> propostas por João Goulart não foi “assimilada de forma positiva pelos setores tradicionais da sociedade brasileira, como os latifundiários, nem por aqueles representantes do modelo capitalista industrializado e internacionalizado” (DELGADO, 2009, p. 142).

Ao se instalar, o regime de exceção passou a criar seus mecanismos de cerceamento às liberdades individuais. Através da promulgação de Atos Institucionais, o governo ditava de forma centralizada como seria sua administração. Foram publicados entre 1964 e 1969 17 Atos Institucionais e 104 Atos Complementares (CPDOC, [2017]). Em 1968, foi publicado o Ato Institucional Número 5 e, em 1969, a Lei de Segurança Nacional. Em conjunto, esses dois mecanismos suspenderam direitos como o *habeas corpus* e deram ao governo o poder de deter cidadãos por motivos políticos, tornando-se os símbolos do regime autoritário no Brasil (KECK, 2010).

O regime militar também extinguiu o pluripartidarismo no país. Com o Ato Institucional Número 2, de 1965, foi instituído o bipartidarismo. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) se tornou o partido do governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) o partido de oposição.

A repressão atingiu majoritariamente setores organizados à esquerda, como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), a União Nacional dos estudantes (UNE), as Ligas Camponesas, e os grupos católicos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Ação Popular (AP), e usou como tática a tortura em larga escala. Em geral, esses focos de resistência estavam localizados nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, o que fez com que grande parte da população em um país de dimensão continental, mesmo vivendo sob estrita censura, não conhecesse a violência da repressão. O Relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) identificou 434 pessoas que foram mortas ou desapareceram no período autoritário iniciado em 1964, número muito menor se comparado àquele da ditadura argentina, especialmente levando-se em conta o tamanho da população dos dois países (ver Tabela 1, página 105). A repressão nos dois regimes, entretanto, seria igualmente brutal, prendendo, torturando e matando seus oponentes.

---

<sup>31</sup> As chamadas “reformas de base” eram um conjunto de iniciativas que abarcava: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Também, aventavam a possibilidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas (FERREIRA, [2017]).

Na historiografia brasileira sobre a repressão no período militar, tende a permanecer uma visão de que as práticas de desaparecimento e tortura eram, nas palavras de Delgado (2011), o “porão do regime”. Essa ideia de “porão do regime” se associa a uma visão de algo “incontrolável e autônomo”, dissociando-se de algo sistemático. Todavia, as escaladas da violência legal e para-legal no período geravam formas de controle, tutela e repressão sobre os atores envolvidos, caracterizando uma política de Estado, e não somente um “desvio patológico de alguns indivíduos a serviço do poder” (NAPOLITANO, 2011, p.216).

Com o objetivo de controlar a sociedade civil, em especial os considerados “subversivos”, o regime militar criou uma série de órgãos cuja função era promover a repressão e a censura, como o Serviço Nacional de Informação (SNI) e os Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS). Vale ressaltar que a repressão atingia também setores políticos, artísticos e religiosos. Entre os muitos atingidos, estão o ex-deputado Rubens Beirodt Paiva, do PTB, que foi sequestrado, torturado e assassinado no Destacamento de Operações e Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), após ter sido cassado pelo Ato Institucional No 1; e os frades Frei Betto e Frei Tito (FERREIRA JÚNIOR, 2000).

Nessa ótica de controle geral, a tortura foi um dos meios mais usados para se obter informações. O grupo Tortura Nunca Mais estima que houve cerca de dois mil casos de tortura no período (Ferreira Júnior, 2000). Ainda sobre a questão da tortura generalizada, revisões historiográficas têm apontado que, diferentemente do que fora mais difundido até agora, já se praticava tortura desde o golpe, ou seja, não foi algo que se iniciou com a promulgação do AI-5, em 1968. Essa informação reforça a tese da tortura como prática de repressão estatal e não somente atos pontuais (FICO, 2008).

Mesmo que realizada de forma não oficial, a tortura era conhecida e temida pelos grupos de oposição. Com a escalada repressiva no final dos anos 1960 iniciaram as denúncias. Agências da sociedade civil, como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) produziam relatórios sobre a situação da tortura no país, buscando denunciar a situação em foros nacionais e internacionais.

Fora do país, com a ativa participação dos brasileiros expatriados e exilados, as denúncias do que ocorria no Brasil chegaram até a mídia mundial. Cita-se, entre vários outros,



o editorial “Opressão no Brasil”, publicado no Washington Post em 1970, a carta da academia norte-americana denunciando a tortura no país enviada ao The New York Times no mesmo ano e também uma palestra proferida por Dom Helder Câmara em Paris como formas de denúncia externa da repressão ocorrida no Brasil (MEZAROBBA, 2006).

Essas denúncias no exterior chamaram a atenção da OEA que requisitou uma visita ao Brasil para averiguar a situação nacional. O governo negou-se a receber a equipe da OEA. Em 1972, a Anistia Internacional também tentou autorização para conferir em loco as alegações de violação de direitos humanos e também não conseguiu autorização. Mesmo sem realizar visita ao Brasil, a Anistia Internacional contou com a ajuda de grupos locais e publicou o Relatório *Report on Allegations of Torture in Brazil*. Tal Relatório mencionava 1.081 vítimas de tortura e 472 nomes de torturadores (MEZAROBBA, 2006).

### 3.1.1. A distensão “lenta, gradual e segura”

A ditadura brasileira foi uma das mais longas da América Latina, com o total de 21 anos de extensão. Todavia, ainda na década de 1970, o regime militar já começara a ser abalado com os choques do petróleo<sup>32</sup>. Em 1973 chega ao fim o “milagre econômico”<sup>33</sup>, que havia durado entre 1968 e 1973. Com a desaceleração do modelo de crescimento econômico autoritário, a ARENA perde espaço político para o MDB, que ganha as eleições para governador de 1982 em 16 dos 22 estados da época.

Ao falar do começo da liberalização do regime militar no Brasil é necessário citar algumas especificidades da ditadura brasileira, em especial o fato de que durante a maior parte do governo militar, algumas características de pretensa legalidade foram mantidas. O Congresso, mesmo com prerrogativas limitadas, funcionou na maior parte do tempo, eleições regulares ocorreram para o Legislativo e para alguns cargos dos Executivos Municipais e um sistema bipartidário artificial foi criado (KECK, 2010, p.44). Também havia, por assim dizer,

---

<sup>32</sup> No final de 1973, o preço do barril de petróleo foi aumentado excessivamente pelo cartel formado pelos países exportadores de petróleo. Grande parte das economias mundiais entrou em recessão a partir de 1974. Já em 1979, o preço do barril de petróleo aumentou novamente. As principais taxas de juros internacionais também se elevaram, aumentando o valor das importações e os juros da dívida externa (SOUZA, 2006).

<sup>33</sup> De 1967 a 1973 o Brasil alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes, que decorreram em parte da política econômica então implementada principalmente sob a direção do Ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto e também de uma conjuntura econômica internacional muito favorável (LAGO, [2017]).

uma “alternância de ditadores” que eram substituídos de quatro em quatro anos, sempre escolhidos entre generais do Exército, secretamente, por membros das Forças Armadas.

As especificidades do caso brasileiro são refletidas em um processo de liberalização longo. Ainda em março de 1974, Geisel anunciou pela primeira vez a política de transformação do regime, lançando o lema de que a distensão seria “lenta, gradual e segura”. Geisel fez um planejamento para que os anos que se seguissem atendessem ao ritmo lento que se queria (FICO, 2010). O caminho entre a fala de Geisel e a realização das eleições de civis para presidente, em 1985, ou das primeiras eleições diretas, em 1989, foi muito longo (KECK, 2010). Nesse período de distensão, algumas medidas liberalizantes foram tomadas, tais como a progressiva abolição da censura, o retorno dos exilados e a destituição do Comandante do 2º Exército Ednardo d’Ávila Melo após a morte do operário Manuel Fiel Filho.

Entre os sinais dessa abertura lenta destaca-se o fato de que o AI-5 só foi revogado e o bipartidarismo só foi extinto em 1979. No mesmo ano, foi revogado Decreto-Lei 477 de 1969, que previa a punição de professores, alunos e funcionários de universidades brasileiras que fossem considerados subversivos. Ao mesmo tempo, ocorria progressivamente a diminuição da censura<sup>34</sup> (FICO, 2011). Ainda em 1979, o General Figueiredo, que daria seguimento à abertura política, assume o governo (KECK, 2010).

Com o fim do bipartidarismo em 1979, seis novos partidos foram criados: o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O PMDB, nova sigla para o antigo MDB, fora inicialmente a oposição mais forte ao regime, conseguindo inclusive eleger Tancredo Neves como vitorioso da coalizão das eleições indiretas em 1984. Todavia, com a morte de Tancredo, o vice-presidente José Sarney assumiu o governo. Sarney, o primeiro presidente civil, mesmo que eleito indiretamente, havia sido presidente do ARENA por quase duas décadas. Além de Sarney, grande parte dos deputados eleitos também eram membros do antigo partido governista e seria esse o Congresso incumbido da redação da Constituição Federal de 1988 (KECK, 2010).

---

<sup>34</sup> Oficialmente, a data da abolição da censura é 03 de agosto de 1988, quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada.

O fato da transição brasileira ter sido tão longa pode ser atribuído ao controle dos militares sobre o processo de abertura política. Porém, é reducionista afirmar que a transição ocorreu de forma negociada e controlada somente por interesse militar. Segundo Keck (2010, p. 46), “os líderes políticos da oposição democrática devido à cautela com que empreenderam em passos sucessivos a negociação das mudanças, contribuíram para a sua indefinição” e lentidão. A autora menciona, inclusive, que o próprio Tancredo Neves, que havia apoiado o movimento das Diretas Já<sup>35</sup>, preferiu manter um posicionamento de não confrontação com o governo após a derrota da emenda constitucional em favor das eleições diretas (KECK, 2010).

Essa política de não-confrontamento vinda do MDB não se refletiu apenas na falta de apoio desse partido de oposição aos movimentos sociais, mas também na indefinição de alguns elementos chave para a construção da Nova República. Questões importantes, como a fixação de uma data para a eleição direta do novo presidente, foram deixadas a cargo da Assembleia Constituinte de 1987 (KECK, 2010).

Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2011) afirmam que foram dois os mecanismos dos quais a ditadura se valeu para garantir legitimidade suficiente para manter o controle da transição por tanto tempo. O primeiro diz respeito aos dividendos políticos do projeto desenvolvimentista da ditadura, o qual com o período do “milagre econômico” conseguiu elevar o patamar de desenvolvimento econômico nacional, embora a distribuição de renda se agravasse muito no período. O segundo elemento foi a construção do discurso do medo associado à intensa repressão à oposição. Esse discurso de medo qualificava a resistência armada e seus colaboradores como “terroristas” e os opositoristas em geral como “comunistas”, objetivando fazer com que a sociedade civil se colocasse junto ao governo e sustentasse os atos repressivos.

Esse discurso maniqueísta sustentou por anos a adesão social à ditadura, visto que a sociedade, em geral, temia pelo caos e ansiava maiores benesses econômicas. Nesse sentido, os opositores eram vistos como inimigos do regime e da população e a proposta de anistia seria o pacto necessário para conciliar ambas as partes (ABRÃO; TORELLY, 2011).

---

<sup>35</sup> O movimento “Diretas Já” foi um movimento civil ocorrido no Brasil entre os anos de 1983 e 1984 pela ocorrência de eleições presidenciais diretas que contou com grande mobilização da sociedade. A proposta por eleições diretas seria votada no Legislativo com a emenda Dante de Oliveira, mas foi rejeitada e foram realizadas eleições indiretas (BERTONCELO, 2009).

### *3.1.2. As negociações em torno da Lei da Anistia de 1979*

Dentro das negociações para a transição, insere-se a discussão em torno da Lei de Anistia de 1979. Todo o processo de decisões anterior à sua adoção diz respeito a como a pactuada transição brasileira iria lidar com as violações de direitos humanos ocorridas no período autoritário. Sendo assim, faz-se necessário analisar esse processo em separado, pois seu histórico é anterior à declaração de Geisel em 1974 sobre uma distensão “lenta, gradual e segura”. Faz-se a observação de que a historiografia sobre a Lei de Anistia de 1979 é vasta e que há discordâncias historiográficas sobre as leituras do processo de negociação da anistia (Cf. Golçalves, 2009). Mesmo tendo essas discordâncias em mente, buscou-se nessa seção um tratamento abrangente da questão.

Pode-se afirmar que a ideia de anistia começara a ser discutida ainda em 1964, quando Tristão de Athayde apelou por anistia ao presidente Castello Branco. O General Pery Constant Bevilacqua, então ministro do Superior Tribunal Militar (STM), também se posicionou pela existência de uma anistia naquele contexto (MEZAROBBA, 2006).

Já em 1967, a Frente Ampla, formada pela oposição (Carlos Lacerda, Juscelino Kubitschek e João Goulart) pedia pela “anistia geral, para que se dissipasse a atmosfera de guerra civil que existe no país”. Vale lembrar que nessa época, com o AI- 1, os mandatos eletivos já haviam sido cassados e direitos políticos suspensos (MEZAROBBA, 2006).

Em 1968 tramitava na Câmara mais de uma dezena de projetos de anistia, criados por iniciativa da oposição. A anistia era vista, na época, com preocupação por parte do Governo militar. A Constituição de 1967 já havia tirado a prerrogativa do Congresso de legislar sobre a questão, mas com a Emenda Constitucional Número 1, a anistia passou a ser prerrogativa somente do presidente da República (MEZAROBBA, 2006).

Em termos oficiais e governamentais, foi o MDB que deu o pontapé inicial no movimento pela anistia. Mas, clandestinamente, o movimento já havia começado dentro do PCB há algum tempo. Em termos de movimentos sociais, em 1975, Terezinha Zerbini lançou o Movimento Feminino pela Anistia, reunindo 20 mil assinaturas de mulheres de todo o Brasil e entregou uma carta à primeira-dama dos Estados Unidos, Rosalynn Carter,

congratulado a administração Carter por ter dado anistia aos resistentes de Guerra do Vietnam (MEZAROBBA, 2006).

Em meados dos anos 1970, com a sinalização de liberalização por Geisel, a anistia já era vista como uma possibilidade política para o governo e para a oposição. Mesmo com a abertura em curso, o regime ainda mantinha as práticas de tortura e assassinato. Não era sempre possível mascarar as violações ocorridas, e em 1975 o jornalista e então diretor da TV Cultura Vladimir Herzog foi morto nas instalações do DOI-CODI. Na época, a morte de Herzog foi descrita pelos militares como suicídio, o que se provou falso anos mais tarde. No ano seguinte, Manuel Fiel Filho, do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, também foi morto nas mesmas instalações, gerando a destituição do General D'Avila Mello, como já mencionado (MEZAROBBA, 2006).

As mortes de Herzog e Fiel Filho afloraram as demandas por justiça. Em seguida à morte de Herzog, sua esposa, Clarice Herzog, levou ao Judiciário o pedido de reconhecimento da responsabilidade da União pelo assassinato de seu marido. Em 1978, o juiz da 7ª Vara da Justiça Federal, Márcio José de Moraes, proferiu que Herzog não havia se suicidado e que sua morte havia sido causada pela União (MEZAROBBA, 2006).

Esses casos de assassinato corroboraram para que o movimento popular pela anistia tomasse corpo. Nos protestos estudantis de 1977, voltados contra as prisões e a torturas dos presos políticos, a luta pela anistia já era um lema. Nessa época, surgiram os chamados Comitês Primeiro de Maio pela Anistia.

Em 1978, familiares, amigos e advogados de presos e exilados políticos fundaram no Rio de Janeiro o Comitê Brasileiro pela Anistia. Na ocasião, Pery Bevilacqua voltou à cena, defendendo a necessidade de uma anistia irrestrita (MEZAROBBA, 2006). Nesses movimentos acima citados, a pauta de uma anistia “ampla, geral e irrestrita” já reinava (FICO, 2011). No mesmo ano, no Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia ocorrido em Salvador, a busca pela anistia abrangente foi reforçada na Carta de Salvador. O documento defendia uma anistia que fosse ampla (incluindo atos de oposição ao regime), geral (para todas as vítimas dos atos) e irrestrita (sem discriminações ou restrições). Em novembro de 1978, o Congresso Nacional pela Anistia se reuniu pela primeira vez, contando com apoio da Ordem dos Advogados do Brasil, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, da

Associação Brasileira de Imprensa e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. A anistia era vista como passo crucial para a conquista de liberdades democráticas (MEZAROBBA, 2003).

Toda essa organização social mostrou que a busca pela ideia de uma anistia não ocorreu somente pelas vias oficiais, sendo uma pauta travada em diversas frentes, como a sociedade civil em geral, os movimentos estudantis, as prisões e o exílio, onde os grupos de oposição se articulavam dentro de suas limitações para clamar por uma anistia (SOUSA, 2011). Esses movimentos seriam os principais defensores de uma anistia que abarcasse a oposição ao governo. Ou seja, a anistia, nas negociações da transição brasileira, possuía sentido polissêmico, que variava entre o que era desejado pela oposição e como o governo estava disposto a fazer (GONÇALVES, 2009).

Como já dito, a ideia de anistia foi tomando espaço dentro do governo. No governo Figueiredo, o líder do Senado, Jarbas Passarinho, afirmou que “o gradualismo, planejado como se fosse uma operação de Estado-maior, deveria prosseguir pela anistia e a reformulação partidária” (FICO, 2011, p.319). Então, em 27 de junho de 1979, Figueiredo enviou a mensagem n.59 ao Congresso Nacional, afirmando que aquele era o momento certo para uma anistia, que para o governo representaria a reabertura do campo da ação política. (GONÇANVES, 2009; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1979). Segundo Mezarobba (2006, p.30), a mensagem colocava a anistia como instrumento necessário à pacificação nacional.

Fico (2011) afirma que um dos motivos da cautela adotada pelo militares na abertura do governo é associado à ideia de evitar punições aos atos tortura, assassinato e demais irregularidades cometidas durante o período da ditadura. Os setores “linha dura” do governo, em maioria responsáveis pelas práticas repressivas, temiam que no futuro houvesse investigações que pudessem puni-los por seus crimes, o que fez com que a negociação de uma anistia fosse feita de forma a assegurar um “não-revanchismo” futuro (FICO, 2011).

Ou seja, tendo a prerrogativa de deter o controle sobre a transição, os militares iriam fazer todo o possível para que não fossem punidos pelos atos repressivos que cometeram (O'Donnell; Schmitter, 1986; Share; Mainwaring, 1986; Huntington, 1991). Dessa forma, mesmo que as campanhas pela anistia tenham nascido na oposição e crescido dentro dos movimentos sociais, os militares detinham poder suficiente sobre a transição para se apropriar

da ideia de anistia e subvertê-la aos seus interesses de saírem impunes do processo. Assim, iniciaram a redação de um projeto de lei. Nesses primeiros rascunhos do projeto de lei de anistia, buscava-se qual seria a definição<sup>36</sup> empregada para os crimes cometidos durante a ditadura. Nesse momento, ainda não se havia definido o que veio a ser chamado de “crimes conexos”, definição essa que seria responsável por isentar os militares de seus crimes (MEZAROBBA, 2006).

Quando apresentado, o projeto de lei de anistia previa a anistia a todos que cometeram crimes políticos ou conexos, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da administração pública, de fundações vinculadas ao poder público, aos poderes Legislativo e Judiciário, e aos militares punidos com base nos Atos Institucionais e complementares, no período de 3 de dezembro de 1961 e 31 de dezembro de 1978 (Mezarobba, 2006, p.31). Todavia, o projeto não abarcava os crimes cometidos pelos chamados “terroristas” condenados no contexto da ditadura, porque o governo considerou que seus atos eram voltados a civis, e não possuíam motivação política (GONÇANVES, 2009).

Para Fico (2011), o que ficou notado na redação da lei da anistia como “crimes conexos”, mesmo que sem uma referência escrita explícita, era uma referência à prática de tortura. Mesmo que essa notação tenha entrado no projeto, do lado dos militares havia os que eram contrários à inclusão da noção de “crimes conexos” porque isso implicaria admitir que ocorreu tortura (FICO, 2011). De todo modo, a noção de “crimes conexos” abarcava todos os crimes praticados pelos militares sob a desculpa de motivação política, o que inclui as diretrizes secretas que criaram os sistemas de repressão.

Para discutir o projeto de lei, foi criada uma Comissão Mista. Foram dados oito dias para que os parlamentares apresentassem na Comissão Mista emendas ao projeto do governo. Durante as discussões, foi Teotônio Vilela, do MDB-AL, que levantou questões sobre a situação daqueles acusados e presos por crimes políticos, os quais estavam fora da proposta de anistia do governo. O deputado percorreu o país e conversou com famílias e presos, e encontrou adesão dos deputados João Gilberto e do Senador Roberto Freire. Os presos políticos não estavam incluídos nas discussões. Para expressar seu descontentamento com o

---

<sup>36</sup> A definição, até chegar a sua versão final, passou por “crimes políticos contra a segurança nacional ou por motivação política e ideológica” e “crime por motivação política ou ideológica (no quadro da segurança nacional) relacionados com a segurança nacional” (MEZAROBBA, 2006, p.30).

projeto iniciaram uma greve de fome pela anistia ampla, geral e irrestrita (MEZAROBBA, 2006, p.33).

Como mencionado, mesmo que não estivesse nos projetos propostos pelo governo, a ideia de uma anistia que abarcasse a oposição ao regime seguia como bandeira dos movimentos sociais, dos presos e exilados e de alguns membros do MDB. Segundo Fico (2011), a seção gaúcha do Movimento Feminino pela Anistia defendia uma anistia “de parte a parte” e João Gilberto, na época Deputado pelo MDB-RS, afirmava que deveria haver um “esquecimento recíproco dos que agiram e dos que sofreram” (Fico, 2011). Já nas votações do projeto final de anistia, o vice-presidente da OAB posicionou-se encaminhando um documento no qual equiparava a violência dos torturadores àquela praticada pela luta armada, defendendo que a anistia deveria, então, ocorrer para ambos os lados (Fico, 2011). O deputado Paulo Brossard, do MDB-RS, seguiu linha parecida, afirmando que não haveria diferença entre anistia “terrorista ou torturador” (FICO, 2011, p.329).

As divisões entre os deputados que defendiam uma anistia aos militares e aqueles que defendiam uma anistia ampla, geral e irrestrita refletem a complexidade da negociação na transição brasileira. Como eram os incumbentes que tinham as rédeas do processo de transição, eles faziam o máximo para evitar que fossem punidos por seus crimes. Por outro lado, uma anistia bilateral parecia, naquele momento, a única forma encontrada pelos setores de oposição ao projeto de conseguirem a liberdade dos que estavam presos e a volta dos exilados.

Após alguns meses de negociação, em 22 de agosto, ocorreu, então, a votação da Lei 6.683/79, que seria um dos marcos mais significativos do processo transicional brasileiro. Um dia antes da votação da lei, um ato público em favor da anistia havia sido findado com bombas de gás lacrimogênio, o que fez com que no dia da votação as galerias do Congresso fossem ocupadas por recrutas à paisana, logo identificados e vaiados (FICO, 2011).

Em meio a discursos inflamados, a emenda proposta pelo deputado Djalma Marinho, do ARENA-RN, começava a ficar sob os holofotes. A emenda de Marinho propunha a anistia a todos os lados, mas seguia a definição de “crimes conexos” que anistiou os crimes cometidos pelos militares (FICO, 2011). O MDB, em maioria, apoiava a proposta governamental. Mesmo que fosse a oposição oficial, na transição brasileira a anistia era parte



da negociação. Sobre a relação da negociação da anistia e da própria transição, ou transação, política, Thomas Skidmore (2000) afirma:

(...) foi uma transação política. Os líderes da oposição sabiam que só podiam passar a um regime aberto com a cooperação dos militares. Poderia haver futuras tentativas de reabrir a questão, especialmente por parte daqueles mais próximos das vítimas da tortura. Mas por enquanto os políticos brasileiros receberam uma lição, para o melhor ou o pior, sobre a arte da “conciliação” (SKIDMORE, 2000).

Ainda sobre a negociação em torno da lei da anistia e do processo transicional brasileiro como um todo, Castro e D’Araujo (2000) afirmaram que a distribuição de poder e a correlação das forças eram díspares. Ou seja, como os militares eram o grupo que detinha mais poder, as Forças Armadas tinham importância significativamente maior nas decisões do que a oposição civil (CASTRO; D’ARAÚJO, 2000). Nesse sentido, o posicionamento do MDB em ser majoritariamente favorável ao projeto governista da anistia foi o preço pago para que ela fosse aprovada (FICO, 2011).

Ainda sobre a negociação na transição brasileira, Fico (2011) afirma que Tancredo Neves tornou-se o nome para primeiro presidente civil porque concordava com a aprovação da anistia nos moldes do governo, dando aos militares a garantia de não-retaliação. Já do lado dos militantes de direitos humanos, como Dalmo Dallari, se analisava que a anistia, mesmo que limitada, resultaria em benefícios aos perseguidos e às suas famílias (FICO, 2011).

No fim, a emenda de Djalma Marinho foi derrotada por 201 votos a 206 e a proposta de anistia feita pelo Executivo foi aprovada (GONÇALVES, 2009). Com essa aprovação, ficou acordado não só o perdão aos militares torturadores, como a anistia se tornou parte do pacto da transição, garantindo-se que nenhum crime cometido por militares durante a ditadura seria punido. Cerca de 2.500 pessoas foram beneficiadas pela anistia, entre militares, presos políticos e exilados. Mesmo aqueles da oposição que não foram beneficiados imediatamente pelo texto da lei, puderam ser beneficiados com interpretações posteriores (GONÇALVES, 2009; BRASIL, 1979).

Em seguida à aprovação da Lei de Anistia, os exilados iniciaram seu retorno ao país. A partir de setembro de 1979, alguns nomes como Leonel Brizola, Miguel Arraes e Luís Carlos Prestes retornaram ao Brasil.

O fato de uma anistia representar um dos marcos centrais da transição para a democracia no Brasil mostra a afinidade entre o tipo de transição ocorrido no país e a forma escolhida pelo governo para lidar com o passado repressivo. Com a liberalização do regime controlada pelos militares, o processo de abertura foi longo e suas regras foram ao máximo definidas pelos incumbentes.

A existência de uma oposição oficial não foi suficiente para que as demandas de oposição conseguissem se sobrepôr nas negociações, mas ainda assim houve conciliação em alguns termos. Um exemplo é a negociação em torno da Lei de Anistia, trabalhada acima nessa seção. A oposição não conseguiu excluir o termo “crimes conexos” do projeto de lei, ou adicionar os crimes cometidos pelos chamados de “terroristas”, visto que a não punição dos militares por seus crimes era o principal objetivo do projeto. Todavia, conseguiu-se a promulgação de uma anistia que beneficiou membros da oposição e os deu a possibilidade de voltar à vida política e/ou pública. Os incumbentes conseguiram a não punição por seus crimes, mas a mesma lei que os anistiou serviu como medida ainda incipiente de justiça àqueles presos e exilados pelo regime militar, seguindo o que Olsen *et al* (2010) chamou de abordagem minimalista da justiça de transição.

Ou seja, a Lei da Anistia não significou somente um marco nas negociações pela transição, como também o pontapé inicial nos mecanismos de justiça de transição. Com a Lei da Anistia, estavam previstos as primeiras medidas de reparação, como a restituição de direitos políticos àqueles que foram perseguidos, e o direito de reintegração ao trabalho para servidores civis e militares que haviam sido afastados (ABRÃO; TORELLY, 2011).

### 3.2. O governo Sarney

Quase uma década após a aprovação da Lei da Anistia, a primeira outra medida de justiça de transição apareceria no governo Sarney: a promulgação da Constituição de 1988. A nova Carta Magna, escrita por uma Assembleia Constituinte, representava um conjunto de reformas institucionais que marcariam a democracia que ali recomeçava. A Constituição de 1988, a sétima da República e oitava desde a independência, representou a tentativa de se

criar condições políticas e institucionais para que a sociedade tivesse mecanismos efetivos para permitir a competição eleitoral, o funcionamento das instituições e a representação política (MOISES, 1989).

Com a Constituição de 1988, estabeleceu-se o primado da prevalência dos direitos humanos como princípio orientador das relações internacionais do Brasil (PIOVESAN, 2008). Além da Constituição de 1988, outro marco da democratização foi a aprovação, em 1985, da Emenda Constitucional 25. Essa Emenda que estendeu o direito ao voto aos analfabetos. Essa medida foi uma reforma institucional que ampliou o acesso à cidadania no país.

Como se vê, as medidas que são afins à justiça de transição no governo Sarney são medidas de reforma institucional, que são parte do processo de democratização (Cf. O'Donnell e Schmitter, 1986), mas não versam sobre medidas de justiça penal sobre os crimes ocorridos durante a ditadura. Essa exclusão de questões de justiça já mostra a prevalência da lei da anistia no processo de delineamento da nova democracia.

### 3.3. Os governos Collor e Itamar Franco

Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto no Brasil desde 1964. Collor e Itamar Franco, que assumiria o governo em 1992 após o impeachment do primeiro, não adotaram significativas medidas de justiça de transição. Nos governos de ambos os presidentes, ocorreram reformas institucionais que aumentaram o controle civil sobre a política. Na gestão de Collor foi extinta a SNI e substituída pelo Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. Já na gestão de Itamar foi criado o Conselho de Defesa Nacional (HUNTER, 1997).

É de se notar também que foi a gestão de Itamar Franco que protelou ao máximo a decisão sobre a promoção do oficial da Aeronáutica Sérgio Ribeiro Miranda de Carvalho. Carvalho, conhecido como Capitão Sérgio Macaco, que era membro do esquadrão paraquedista de resgate Para-Sar e se recusou a cumprir ordens do brigadeiro João Paulo Burnier, que planejava explodir o Gasômetro do Rio, dinamitar uma represa e aniquilar líderes políticos para culpar a esquerda. Sérgio foi cassado pelo AI-5 e somente em 1992 o STF decidiu que ele deveria ser promovido a Brigadeiro. Coube a Itamar a decisão final do processo, que foi adiada até que Sérgio falecesse em 1994 (OBSERVATORIO DA IMPRENSA, 2012).

Foi também no final do governo Itamar Franco que se iniciaram as discussões que levaram ao I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), resultado de recomendação feita na Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em 1993 em Viena, Áustria (DHNET, [2017]). As versões I e II do PNDH seriam publicadas durante o governo de FHC e a versão III, no governo Lula.

#### 3.4. O governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso iniciou seu mandato em 1995, sendo notado como o presidente que deu abertura a medidas de justiça de transição, reconhecendo a responsabilidade do Estado brasileiro sobre os crimes cometidos durante a ditadura militar.

A chamada Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos foi promulgada em 1995, foi promulgada a Lei nº 9.140, reconhecendo como mortas as pessoas que em razão de participação ou de acusação de participação em atividades políticas no período de setembro de 1961 a agosto de 1979 encontravam-se desaparecidas (BRASIL, [2017]). A Lei nº 9.140 resultou na instalação da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, vinculada ao Ministério da Justiça.

A Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos pode ser considerada a primeira medida de justiça transicional do período democrático. Essa lei buscou a verdade e a memória das vítimas, além de reparações pecuniárias. Foi realizado o reconhecimento de pessoas mortas ou desaparecidas no período entre 1961 e 1979 e foram emitidos atestados de óbito e pareceres governamentais sobre os casos (BRASIL, [2017a]).

Em 2001, foi criada pela Lei 10.559/02 a Comissão da Anistia, também sob o ordenamento do Ministério da Justiça. A Comissão da Anistia destina-se a reparar moral e financeiramente os atos de tortura, prisões arbitrárias, demissões e transferências por razões políticas, sequestros, exílio, banimentos, entre outros (ABRÃO; TORELLY, 2011). A Comissão da Anistia previu duas fases para o cumprimento da reparação: a primeira relacionada à declaração da condição de anistiado político por meio da verificação do que era descrito em lei; e a segunda, pautada na concessão da reparação econômica. Inclusive, é possível ser declarado anistiado e não receber reparação econômica, ou por já ter sido anteriormente reparado ou por falecimento da vítima e não existência de viúvo/a ou dependente (ABRÃO; TORELLY, 2011).

Em 2002, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos passou a reconhecer e examinar casos ocorridos até 05 de outubro de 1988, dada em que foi publicada a nova Constituição Federal (BRASIL, [2017a]). Dados coletados em 2017 no sítio eletrônico da Comissão da Anistia apontam que 75 mil pedidos de anistia já foram protocolados, dos quais mais de 60 mil já foram apreciados e submetidos ao Ministro da Justiça (BRASIL, [2017b]).

Foi ainda no governo de Fernando Henrique que o Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Inteligência foram criados. A criação dos dois órgãos, em 1999, representou uma importante reforma institucional no sentido de aumentar o poder civil sobre as instituições militares (HUNTER, 1997; ZAVERUCHA, 2008; VASCONCELLOS, 2011).

Abrão e Torelly (2011) afirmam que foram as iniciativas do governo FHC que deram as bases para as medidas posteriores de justiça de transição, implementadas e expandidas durante a gestão de Lula. O que chama atenção nas ações do ex-presidente quanto à preservação da memória dos crimes ocorridos e à reparação das vítimas é que ambos os processos se iniciam com uma distância temporal significativa da época em que os crimes ocorreram. Isso remete ao conceito de pós-justiça de transição de Collins (2011). Tal como afirma a autora, em alguns casos há uma nova escalada de demandas por justiça, mesmo anos após os ocorridos.

É interessante ressaltar que foi também no governo de Fernando Henrique que, em 1995, o caso Guerrilha do Araguaia (ou caso Gomes Lund)<sup>37</sup> foi enviado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como resultado da mobilização dos familiares das vítimas e da organização não-governamental Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL).

---

<sup>37</sup> Desde 1982, tramitava na Justiça Federal brasileira ação proposta por 22 familiares de desaparecidos durante a década de 1970. Os desaparecidos atuaram no movimento que ficou conhecido como a Guerrilha do Araguaia. A Guerrilha do Araguaia ocorreu entre fins da década de 1960 e primeira metade da década de 1970 ao longo da região do rio Araguaia – região que abarca, principalmente, o estado de Tocantins. Criado pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o movimento objetivava o fomento de uma revolução socialista iniciada pelo campo e o combate do governo ditatorial. O movimento foi duramente reprimido pelas Forças Armadas e estima-se que cerca de 70 de seus membros – entre militantes e moradores locais – tenham desaparecido na região (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, [s.d.]).

### 3.5. O governo Lula da Silva

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito. Pelo seu histórico de ativismo no movimento sindical durante a transição, era esperado que Lula desse seguimento às medidas de justiça de transição e até mesmo as acelerasse. Durante a gestão de Lula ocorreram movimentos mais e menos progressistas em matéria de justiça de transição.

Em 2003, em resposta à tramitação do caso Guerrilha do Araguaia (Gomes Lund), foi criada por decreto presidencial (Decreto 4.850/2003) uma Comissão Interministerial<sup>38</sup> para obter informações sobre os corpos dos desaparecidos. A Comissão, formada por representantes do Estado, apresentou seu relatório em 2007. O relatório da Comissão reiterou a afirmação do Exército que todos os documentos relativos ao período da Guerrilha do Araguaia foram destruídos e afirmou que não se tornaria público os nomes dos agentes do Estado que cometeram violações no Araguaia. Mesmo com essas condições, o Governo Federal aceitou sua responsabilidade sobre os crimes cometidos (SANTOS, 2010).

Em julho de 2004, os critérios da Comissão de Mortos e Desaparecidos de reconhecimento das vítimas da ditadura foram alterados e ampliados. Passaram a ser reconhecidas como vítimas também aquelas pessoas que sofreram violência em manifestações públicas, conflitos armados e/ou que cometeram suicídio em situação de iminência de prisão ou por sequelas dos atos de tortura (BRASIL, [2017a]).

No tocante à Comissão da Anistia, desde 2007 foi ampliado o seu escopo, passando a promover a memória dos crimes ocorridos levando as sessões de apreciação dos pedidos aos locais onde ocorreram às violações, promovendo chamadas públicas para financiamento a iniciativas sociais de memória (inclusive para documentários sobre a memória das vítimas) e fomentando a cooperação internacional para o intercâmbio de práticas e conhecimentos, com ênfase nos países do Hemisfério Sul (BRASIL, [2017b]).

---

<sup>38</sup> A Comissão foi coordenada pelo Ministério da Justiça e foi composta pelo Ministro Chefe da Casa Civil, Ministro da Defesa, Ministro Chefe da Secretaria Especial para os Direitos Humanos e do Advogado Geral da União. Os três comandantes das Forças Armadas também assistiram aos trabalhos.

Em 2008, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153/2008 é levada ao STF. A ADPF 153, ajuizada pela OAB, questionava a validade da Lei da Anistia para aqueles agentes de Estado que violaram os direitos humanos durante a ditadura (MEZAROBBA, 2010). A ADPF 153 pedia que o artigo 1º da Lei da Anistia fosse interpretado de forma a não mais se estender aos agentes públicos acusados de crimes comuns como estupro e desaparecimento forçado (MEZAROBBA, 2010, p. 17).

Em seguida, em 2009, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou demanda contra o Brasil na Corte Interamericana com o Caso Gomes Lund. No caso, o Brasil foi acusado de morosidade em responder aos familiares dos 70 desaparecidos políticos da Guerrilha do Araguaia. Em um dos pontos da demanda apresentada, a Comissão IDH pedia que a Corte declarasse a Lei da Anistia de 1979 incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos (MEZAROBBA, 2010).

No julgamento da ADPF 153, o STF foi contrário à revisão da Lei de Anistia por sete votos a dois. O presidente do STF à época, ministro Cezar Peluzo afirmou que “só o homem perdoa, só uma sociedade superior qualificada pela consciência dos mais elevados sentimentos de humanidade é capaz de perdoar. Porque só uma sociedade que, por ter grandeza, é maior do que os seus inimigos é capaz de sobreviver” (PINTO, 2013). O posicionamento do ministro reforçou o argumento comumente repetido de que a Lei da Anistia serviu como pacto de conciliação nacional no processo de redemocratização.

Essa noção de que a Lei da Anistia foi uma das condições necessárias para a redemocratização fez com que se tornasse mais difícil questionar sua validade e a não punição de nenhum crime ocorrido no período militar. Abrão e Torelly (2011) afirmam que os maiores obstáculos à justiça de transição no Brasil dizem respeito à investigação, processo e punição dos crimes ocorridos na ditadura.

Mesmo com a questão da anistia novamente sendo mantida, em 2009 o III Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Governo Federal, previu a criação de uma Comissão da Verdade. Em 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que cria a Comissão Nacional da Verdade, destinada a investigar violações aos direitos humanos cometidas durante o regime militar. Na época, o

envio do projeto de lei gerou polêmica nos círculos militares, suscitando o que, na transição, havia sido pactado: a não punição dos militares por seus crimes.

### 3.6. O governo Dilma Rousseff

No governo Dilma Rousseff, foi criada a Comissão Nacional da Verdade (CNV) cujo projeto já tramitava no Congresso desde o governo anterior, materializando-se em 2011.

O mandato da CNV abarcou a apuração de casos de violação de direitos humanos ocorridos no Brasil no período de 1946 a 1988. O mandato inicial da CNV era de novembro de 2011 a maio de 2014, mas foi prorrogado até dezembro do mesmo ano. Os dois anos da pesquisa feita pelos grupos de trabalho resultaram na publicação em 2014 do Relatório da Comissão Nacional da Verdade. O Relatório, dividido em três volumes, contendo mais de 4 mil páginas, apresentou a trajetória de 434 pessoas que tiveram a morte ou o desaparecimento atribuídos à ditadura militar e também recomendou a responsabilização de mais de 300 agentes responsáveis pelas violações, entre eles, os cinco generais que foram presidentes da República durante a ditadura militar (BRASIL, [2017c]).

O documento contém vinte e nove recomendações, tais como a modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais e a retificação da causa da morte no documento de óbito dos mortos por graves violações de direitos humanos, além de medidas para a preservação da memória (BRASIL, [2017c]). Foram publicados também volumes temáticos, explorando temas como a violência de gênero e a violência no campo.

Publicado em 2014, o Relatório teve menos visibilidade do que se gostaria. Sua publicação veio em um momento de crise econômica, protestos sociais e denúncias de corrupção. Ainda assim, o Relatório da CNV foi um marco para o esclarecimento das violações de direitos humanos ocorridas no Brasil durante o regime militar, dando espaço à história das vítimas e nomeando aqueles que cometeram crimes contra a humanidade e permaneceram impunes.

Além do Relatório da Comissão da Verdade, outras medidas de preservação à memória surgiram. Como exemplo, em 2015, a ponte Costa e Silva em Brasília teve seu nome alterado para ponte Honestino Guimarães. Honestino foi presidente da Federação dos



Estudantes da Universidade de Brasília. Preso quatro vezes, desapareceu em 1973 e seu atestado de óbito só foi entregue à sua família em 1996 (CORREIO BRAZILIENSE, 2015).

### 3.7. O governo Temer

Com o impeachment da presidente Dilma em 2016, o vice-presidente Michel Temer chega ao poder. Ainda é cedo para analisar o governo Temer no que concerne às medidas de justiça de transição. O que se sabe é que já nos primeiros meses de seu governo o presidente alterou a maior parte da composição da Comissão da Anistia, que estava quase intacta desde sua criação. Atualmente, tem-se denunciado o esvaziamento da Comissão e de suas atividades (GAZETA DO POVO, 2017).

Ressalta-se que a instabilidade institucional do governo Temer é refletida nas quatro trocas de Ministro de Justiça em seu governo em pouco mais de um ano. Tal instabilidade afeta diretamente as medidas de justiça de transição, visto que a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos e a Comissão da Anistia funcionam dentro do organograma do Ministério da Justiça.

No que diz respeito aos casos ocorridos durante o regime militar, em 2017 o caso Vladimir Herzog foi levado à corte Interamericana de Direitos Humanos, onde se aguarda por julgamento. Já no que diz respeito à memória, também em 2017, uma ação civil pública pediu a retirada das fotos dos presidentes do regime militar do Congresso (O GLOBO, 2017).

### 3.8. Considerações finais

A longa transição brasileira para a democracia representa um exemplo de transição negociada pelos incumbentes que deixaram o poder. O controle do processo transicional pelos militares refletiu-se no traçado da justiça de transição aplicada no país. Mais de trinta anos após o fim do regime ditatorial, nenhum militar foi julgado pelos crimes cometidos durante o período autoritário.

Tal qual foi previsto pela literatura sobre tipos de transição (SHARE; MAINWARING, 1986; HUNTINGTON, 1991), o fato de os militares deterem na maior parte do tempo o poder sobre a transição fez com que fosse promulgada uma lei de anistia que os livrasse de pagar por seus crimes.

Mesmo que contestada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, chegando até a ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal, a Lei de Anistia permanece vigente. Essa permanência da anistia é relacionada ao fato da anistia representar os interesses daqueles que fizeram o pacto da transição, o qual beneficiou em certa medida também os presos e exilados políticos. Em um contexto negociado, como o brasileiro, a anistia deixou de ser apenas mecanismo de impunidade e toma significado de justiça de transição, por ser a única opção viável naquele momento de algum benefício ser dado à oposição. Associado ao tipo de transição, alguns elementos como o nível<sup>39</sup> relativamente moderado de repressão do regime, se comparado à amplitude dos crimes ocorridos nos países vizinhos, e a concentração desses crimes em poucos centros urbanos gerou uma menor mobilização pela punição dos crimes ocorridos na ditadura (cf. Castro Santos, 2016).

Também se deve pontuar que mesmo que não tenha ocorrido nenhuma prisão daqueles que cometeram crimes durante a ditadura no Brasil, mais de dez anos após a transição iniciaram-se mecanismos voltados para a reparação e memória das vítimas. Essa retomada da busca pela verdade seguiu-se até 2014, com a publicação do Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Ou seja, mesmo que a negociação da transição tenha barrado mecanismos de justiça punitiva, houve espaço, mesmo que tardio, para a aplicação da justiça restaurativa (TEITEL, 2000).

Tal como esperado na literatura de tipos de transição e de justiça de transição, a transição brasileira apresenta-se como um caso em que mesmo onde o tratamento penal dos crimes ocorridos não se fez viável, a memória da violência passada não se perdeu por total. Ainda assim, as ações relativas à memória não tiveram dimensão suficiente para fazer com que atores que defendem o legado violento da ditadura perdessem espaço.

---

<sup>39</sup> Ressalta-se que não há repressão baixa e que não é possível escalonar a violência sofrida pelas vítimas. Nesse caso, o uso do termo “moderada” diz respeito apenas ao número de pessoas mortas e desaparecidas e suas proporção relativa à população nacional.

## CONCLUSÃO

Ao analisar as mais recentes transições para a democracia e os processos de justiça de transição na Argentina e no Brasil, é possível afirmar que a escolha por diferentes processos de justiça de transição se relaciona com a forma como a transição se deu. Essa hipótese inicial baseia-se na literatura clássica de transições para a democracia e na literatura de justiça de transição. Todavia, essa relação também é permeada por outras variáveis, as quais serão apontadas na última parte desta conclusão.

### *Diferentes tipos de transição e as escolhas por mecanismos de justiça de transição*

Retomando a literatura sobre tipos de transição para a democracia, tanto Share e Mainwaring (1986) quanto Huntington (1991) afirmam que nas transições onde há colapso do regime anterior é mais fácil que haja espaço para a punição daqueles que violaram os direitos humanos no regime que chega ao fim. Já em uma transição negociada, esse espaço se estreita, visto que os incumbentes autoritários terão recursos para manter prerrogativas durante o processo de democratização e dificultar sua punição por crimes de violação aos direitos humanos.

Seguindo a ótica dessas tipologias, a Argentina é o caso ideal da transição por colapso e o Brasil, da transição negociada. Assim, o que se espera previamente ao analisar o caso da Argentina é que o colapso do regime traga consigo a janela de oportunidade para que os militares sejam julgados pelos diversos crimes ocorridos na ditadura. Isso de fato ocorre, se analisarmos apenas os dois primeiros anos do governo Alfonsín, como pode ser visto no Quadro 2 (ver página 102). Com a perda abrupta de poder militar e as demandas por justiça advindas da sociedade, a punição aos incumbentes torna-se elemento político chave para a governabilidade argentina.

Alfonsín, como esperado, procede com julgamentos, reformas institucionais que retiram prerrogativas militares e cria a primeira Comissão da Verdade contemporânea. Todavia, as ações do presidente não ocorrem sem uma contrarreação militar. Os grupos militares saíram do poder, mas ainda conseguiam se organizar para contestar as ações do governo democrático voltadas para a justiça. A partir do governo Alfonsín, a contestação militar seria companheira constante das ações pró-justiça dos governos argentinos.

Além da contestação militar, o caso argentino também se tornou caracterizado por ciclos de julgamentos. Desde 1983, constatam-se movimentos que conseguem parar os julgamentos, como as Leis do Ponto Final e da Obediência Devida, e movimentos que possibilitam sua retomada, como ocorrido no governo Menem com os *juicios por la verdad* e, mais recentemente, no governo de Néstor Kirchner, com a anulação das leis da Obediência Devida e do Ponto Final.

O caso brasileiro, típico de uma transição negociada, tenderia para o oposto, isto é, não haveria punição àqueles que cometeram crimes no passado. Com a promulgação em 1979 da Lei de Anistia em vigor até o presente, o que era esperado de fato ocorreu: até hoje não houve condenação em matéria penal dos crimes cometidos durante a ditadura (ver Quadro 2, página 102). Todavia, mesmo que nenhum militar brasileiro tenha sido julgado, isso não impediu que outras medidas de justiça de transição fossem tomadas.

Anos após a primeira eleição democrática, houve espaço para a criação de comissões que buscassem nomear os desaparecidos e prover anistia e reparação àqueles perseguidos pelo regime. Tardiamente, também foi criada a Comissão Nacional da Verdade, responsável por apurar de forma mais abrangente as violações ocorridas no período autoritário e identificar, sem punir, seus autores. Além da CNV, outras 30 comissões nos âmbitos estadual, municipal e das universidades também abriram investigações sobre o período militar (BRASIL, [2016c]).

O que pode ser visto nos casos da Argentina e do Brasil é que, em linhas gerais, a partir das tipologias sobre transição democrática era possível prever como seriam as escolhas por mecanismos de justiça de transição em cada país. Como pode ser visto no Quadro 2 (página 102), na Argentina, de fato, foram implementados mais mecanismos de justiça de transição que no Brasil e a implementação desses mecanismos iniciou-se logo quando o novo governo foi eleito. Essa aplicação abrangente seguiu o modelo da ótica maximalista de Olsen *et al* (2010a). Além de reformas institucionais, das medidas relativas à memória e verdade e das reparações, ocorrem até os dias de hoje julgamentos relativos aos crimes cometidos, o que também dialoga com a aplicação da justiça retributiva trabalhada por Teitel (2000), que enfoca julgamentos como instrumento para desfazer-se da herança repressiva e gerar responsividade pelos crimes cometidos.

No Brasil, as medidas de justiça de transição foram dispersas no tempo e nenhuma delas teve implicação judicial penal (ver Quadro 2, página 102). Assim, também se aproximaram à abordagem minimalista de Olsen *et al* (2010a), onde os constrangimentos políticos fazem com que uma anistia prevaleça. Medidas de cunho restaurativo (Teitel, 2000), todavia, não foram menosprezadas. Mesmo que anos depois da transição ser iniciada e das primeiras eleições diretas serem realizadas, houve a criação de mecanismos de reparação e de busca pela verdade, o que se associa à abordagem moderada de Olsen *et al* (2010a).

Também, se ressalta que os países não possuem diversas opções iniciais quando fazem uma escolha por qual tipo de transição irão optar. Assim, um governo não escolhe dentre o conjunto amplo de opções possíveis quais serão os mecanismos de justiça de transição adotados. Tendo em mente que a escolha por mecanismos de justiça de transição é uma escolha política, fica claro que ao tomarem certo caminho na transição, isso será refletido na escolha por certo mecanismo relativo a lidar com o passado. Ainda assim, se ressalta que as escolhas iniciais podem ser alteradas futuramente.

Essa questão política da abordagem da justiça de transição ajuda a compreender que, ao mudarem os rumos políticos do país, as possibilidades de escolha por mecanismos de justiça também muda. Ou seja, um fato como a criação da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil somente em 1995 é fruto também do momento político favorável a tal medida, o qual se associou à mobilização dos familiares das vítimas.

Nesse sentido, é interessante discutir como a noção de anistia foi utilizada em cada caso. Enquanto na transição brasileira o discurso de uma anistia, mesmo que para partes diferentes, foi usado tanto pela oposição, quanto apropriado pela situação, como mecanismo transicional, na Argentina a simples ideia de uma autoanistia militar conseguiu alterar os rumos da eleição de 1983. Ou seja, em ambos os casos um mesmo conceito foi entendido de formas diferentes relativas aos contextos transicionais de cada país. Na Argentina a anistia significava o esquecimento dos crimes cometidos. Já no contexto brasileiro, onde não havia abertura alguma para julgamentos na época da transição, a anistia tornou-se a opção que atenderia melhor à oposição e à situação ao mesmo tempo.

Ainda nesse ponto, concluiu-se que não há uma dicotomia entre paz e justiça. Isso quer dizer que em alguns casos a aplicação de justiça retributiva é viável porque há um

contexto onde o regime anterior está enfraquecido e a violência atingiu a um número tão expressivo de pessoas que as demandas por justiça conseguem espaço no governo democraticamente eleito. Já em outros casos, a busca por medidas restaurativas é a única aplicação de justiça possível, visto que há um contexto de transição iniciada e controlada pelos incumbentes que retiram a justiça da agenda do novo regime democrático. Ou seja, não há, na transição, uma escolha única pela paz e estabilidade do regime ou pela justiça e suposta instabilidade gerada por ela. Em cada contexto transicional, as escolhas associam-se ao panorama da transição.

Quadro 2 - Tipos de transição e justiça de transição em Argentina e Brasil<sup>40</sup> (continua)

	<b>Tipo de transição</b>	<b>Abordagem da justiça de transição</b>	<b>Mecanismos de justiça de transição aplicados</b>		
<b>Argentina</b>	Colapso/ Substituição	Maximalista/ justiça retributiva	1983	Lei de Pacificação Nacional 22.924 (Lei de Anistia)	Anistia
				Primeiras eleições diretas	Reforma institucional
				Decreto 157 (início aos processos penais sobre líderes guerrilheiros)	Justiça/julgamentos
				Decreto 158 (ordenou a prossecução penal dos membros das três Juntas militares)	Justiça/julgamentos
				Lei 23.040 (anula a Lei 22.924 - Lei de Anistia)	Reforma institucional
				Decreto 187 (Criação da Comissão Nacional sobre a Desaparição de Pessoas)	Memória e verdade; Reparação.
				Modificação do Código de Justiça Militar	Reforma institucional
			1984	Lei 23.042 (impedia que civis fossem levados a tribunais militares em tempos de paz)	Reforma institucional
				Decreto 436 (restauração do Ministério da Defesa)	Reforma institucional
				Lei 23.097 (modificação do Código Penal)	Reforma institucional
				Lei 23.098 (modificação do regime de habeas corpus)	Reforma institucional
				Decreto 280 (indiciamento e a prisão preventiva do General reformado Ramón Camps)	Justiça/julgamentos
				Lançamento do Relatório Nunca Más, produzido pela CONADEP	Memória e verdade
			1985	Julgamentos do alto escalão	Justiça/julgamentos
				Condenação de líderes das Juntas	Justiça/julgamentos
Julgamentos de oficiais de baixo escalão	Justiça/julgamentos				

<sup>40</sup> Algumas medidas que foram contrárias à aplicação da justiça, como as leis do Ponto Final e da Obediência Devida também foram listadas por representarem marcos do processo político, se encaixando na linguagem da justiça de transição.

Quadro 2 - Tipos de transição e justiça de transição em Argentina e Brasil (continuação)

	<b>Tipo de transição</b>	<b>Abordagem da justiça de transição</b>	<b>Mecanismos de justiça de transição aplicados</b>		
<b>Argentina</b>	Colapso/ Substituição	Maximalista/ justiça retributiva	1986	Lei 23.492 (Lei do Ponto Final - finalização dos julgamentos)	Justiça/julgamentos
			1987	Lei 23.251 (Lei da Obediência Devida - exime militares de baixo escalão dos processos judiciais)	Justiça/julgamentos
			1989	Decreto 1002 (Indulta militares processados por violações aos direitos humanos)	Justiça/julgamentos
				Decreto 1003 (Indulta ex-guerrilheiros)	Justiça/julgamentos
			1990	Segunda leva de indultos aos militares	Justiça/julgamentos
			1994	Promulgada nova Constituição	Reforma institucional
			1998	<i>Juicios por la verdad</i>	Justiça/julgamentos
			2001	Decreto 1581 (Proibição de interferência vinda de tribunais estrangeiros)	Justiça/julgamentos
			2003	Anulação das Leis do Ponto Final e da Obediência Devida	Reforma institucional e Justiça
				Decreto 1259 (Criação do Arquivo Nacional de Memória)	Memória e verdade
			2004	Antiga ESMA é transformada no <i>Museo de la Memoria</i>	Memória e verdade
			2004 - 2017	Retomada dos julgamentos em diversas instâncias	Justiça/julgamentos
			<b>Brasil</b>	Transação/ Negociação	Minimalista/ justiça restaurativa
Retorno dos exilados ao Brasil	Anistia				
1988	Promulgada nova Constituição	Reforma institucional			
1989	Primeiras eleições diretas	Reforma institucional			
1990	SNI é substituída pelo Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência	Reforma institucional			
1995	Lei nº 9.140 - Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos	Reparação; Memória e verdade			
1999	Criação do Ministério da Defesa	Reforma institucional			
	Criação da Agência Brasileira de Inteligência	Reforma institucional			
2001	Lei 10.559/02 - Criação da Comissão da Anistia	Reparação; Memória e verdade			
2007	Decreto 4.850/2003 – Comissão Interministerial sobre a Guerrilha do Araguaia	Reparação; Memória e verdade			

Quadro 2 - Tipos de transição e justiça de transição em Argentina e Brasil (conclusão)

	<b>Tipo de transição</b>	<b>Abordagem da justiça de transição</b>	<b>Mecanismos de justiça de transição aplicados</b>		
<b>Brasil</b>	Transação/ Negociação	Minimalista/ justiça restaurativa	2008	ADPF 153 é ajuizada pela OAB	Justiça/julgamentos; anistia
			2010	O Brasil é condenado no caso Gomes Lund	Justiça/julgamentos; anistia
				Supremo Tribunal Federal declara postura contrária à revisão da Lei da Anistia	Justiça/julgamentos; anistia
			2012	Criação da Comissão Nacional da Verdade	Memória e verdade
			2014	Publicação do Relatório da Comissão Nacional da Verdade	Memória e verdade
			2016	Caso Vladimir Herzog é levado à CorteIDH	Justiça/julgamentos; anistia

Fonte: Elaboração própria.

### *Outras variáveis que podem explicar a escolha de mecanismos de justiça de transição*

Durante a análise dos casos nacionais, percebeu-se que outros fatores podem influenciar a escolha por diferentes tipos de justiça de transição. Os fatores descritos abaixo resultam do descrito por Castro Santos (2016) e de impressões consideradas nos estudos dos casos de Argentina e Brasil. Ressalta-se que os três aspectos listados abaixo são hipóteses ainda incipientes no estudo dos casos de Argentina e Brasil e demandam a realização de estudos futuros.

Foram três os aspectos percebidos como possíveis influenciadores, junto ao tipo de transição, das escolhas na justiça de transição: o nível de repressão, a capacidade de mobilização social e a influência das instituições internacionais.

#### O nível de repressão

Na Argentina cerca de 9 mil pessoas foram dadas como mortas ou permanecem como desaparecidas (ARGENTINA, [2017a]), já no Brasil foram 434 pessoas reconhecidas como mortas e/ou desaparecidas (BRASIL, [2017c]). Quando associados ao tamanho da população



de cada país durante a ditadura, a magnitude da repressão na Argentina foi muito maior que no Brasil<sup>41</sup>, como visto na Tabela 1:

Tabela 1 – Nível de repressão na Argentina e no Brasil

	Mortos e Desaparecidos	População em 1975	Mortos e desaparecidos/milhão de pessoas
Argentina	8.753	28.12	312.6
Brasil	434	121.74	3.5

Fonte: Argentina (2017); Comissão Nacional da Verdade do Brasil (2014); Projeto Pirâmides Populacionais (2015) *apud* Castro Santos (2016). Adaptado.

Associa-se aos números da repressão, o fato que a ditadura na Argentina atingiu pessoas em diversas partes do país e em diversos setores da população, inclusive centenas de crianças. Já no Brasil, a violência foi localizada, estando mais presente em centros urbanos e em locais como sindicatos, universidades e partidos políticos.

Combinando a questão da repressão com a demanda por justiça de transição, não é surpreendente que na Argentina a mobilização popular por justiça tenha tido a adesão de mais segmentos sociais do que no Brasil, onde ainda hoje há a negação ou o desconhecimento da violência do período militar por setores da população.

#### A mobilização popular

No tocante à mobilização popular, pode-se afirmar que este fator relaciona-se intrinsecamente com a repressão. No Brasil, onde a repressão foi mais localizada, houve mobilização menor que na Argentina. Mesmo que no Brasil tenha havido movimentos grandes no período final da transição como as Diretas Já, tal movimento não fora direcionado para aplicação de mecanismo de justiça.

Já na Argentina é notável a organização e magnitude dos movimentos sociais, tal como as Mães e Avós da Praça de Maio, que seguem até os dias de hoje clamando por justiça. Na Argentina, as manifestações dos grupos de direitos humanos atraíram números expressivos de pessoas para as ruas buscando por justiça ou contra ações governamentais que fosse à contramão da justiça, como os indultos de Menem que movimentaram cerca de 200 mil

---

<sup>41</sup> Ressalta-se que essa é uma mensuração numérica para fins de comparação, mas que não se afirma que há uma repressão que seja baixa ou menos violenta e dolosa que outra, apenas que em um país atingiu-se uma parte maior da população que no outro.

argentinos em protestos. Os grupos de direitos humanos conseguiram se mobilizar na Argentina para chamar atenção de organismos internacionais também, como a OEA.

#### A influência das instituições internacionais

A organização dos movimentos sociais relaciona-se também com a influência do direito internacional voltado para a proteção dos direitos humanos. Desde os anos 90, uma onda de mecanismos internacionais de direitos humanos e responsabilização estatal e individual têm crescido. Essa onda tem afetado os países, em especial aqueles que possuem grupos sociais mobilizados que servem como grupo de pressão. Esse é o caso da Argentina, que por vezes voltou-se ao meio internacional para pressionar as decisões internas. Esses movimentos de pressão geraram logros que não ocorreriam de dependessem apenas da política doméstica. Nesse ponto, o Brasil se assemelha à Argentina, visto que sem que organismos internacionais de direitos humanos advogassem pelas famílias de mortos e desaparecidos, casos como Gomes Lund e Vladimir Herzog jamais teriam chegado à Corte Interamericana.

#### *Considerações finais*

Utilizando-se a metodologia de *process tracing* foi possível refazer o traçado do histórico da democratização e da implementação de mecanismos de justiça de transição nos casos da Argentina e do Brasil. Analisando os casos de forma comparada, foi possível concluir que há uma afinidade eletiva entre o tipo da transição democrática e as escolhas por diferentes processos de justiça de transição. Ou seja, confirmou-se o argumento inicial dessa pesquisa.

Além de confirmar o argumento inicial, foi possível também encontrar outros elementos que podem associar-se ao tipo de transição para explicar as escolhas por diferentes processos de justiça de transição: o nível de repressão em cada país, a capacidade de mobilização social e a influência das instituições internacionais. Reconhece-se que a descrição dos elementos acima mencionados ainda é bastante inicial e requer pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In *A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2011.

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Express 2011.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 2.ed. - Petrópolis: Vozes, 1984.

ARGENTINA. *Listado de víctimas del accionar represivo ilegal*. Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado (RUVTE). Disponível em <http://datos.gob.ar/dataset/registro-unificado-victimas-terrorismo-estado--ruvte-/archivo/5a8588aa-7793-4a80-a8e1-a205342e0603>. Acesso em 10 ago. 2017 [2017a].

\_\_\_\_\_ *Listado de víctimas del accionar represivo ilegal sin denuncia formal*. Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado (RUVTE). Disponível em <http://datos.gob.ar/dataset/registro-unificado-victimas-terrorismo-estado--ruvte-/archivo/fa26baf3-5b1e-4d7c-95d6-8e177c4fe381>. Acesso em 10 ago. 2017 [2017b].

\_\_\_\_\_ DEROGADA POR LEY 23.040-ESTADO-POLITICA-AMNISTIA-LEY DE PACIFICACION NACIONAL. Disponível em <http://www.saij.gob.ar/22924-nacional-derogada-ley-23040-estado-politica-amnistia-ley-pacificacion-nacional-lnn0027915-1983-09-22/123456789-0abc-defg-g51-97200ncanyel>. Acesso em 20 ago. 2017. [2017c].

BARROS, Sebastián. Violencia de Estado e identidades políticas. Argentina durante el Proceso de Reorganización Militar (1976 –1983) », *Amnis* 3 | 2003, mis en ligne le 01 septembre 2003. Disponível em : <http://amnis.revues.org/454>. Acesso em 07 ago. 2017.

BBC BRASIL. Argentina celebra duas décadas de democracia. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/031030\\_carmoabre.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/031030_carmoabre.shtml). Acesso em 20 ago. 2016.

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 169-196, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a06.pdf>. Acesso em 09 mai. 2016.

BIBLIOTECA NACIONAL DE MAESTROS. *Discursos de Alfonsín*. Disponível em <http://www.bnm.me.gov.ar/catalogo/Search/Results?lookfor=discursos+alfons%C3%ADn&type=AllFields&page=2&view=list>. Acesso em 02 set. 2017.

BRASIL. Lei de Anistia. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm). Acesso em 04 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. Disponível em < <http://cemdp.sdh.gov.br/> > Acesso em 11 jun. 2016. [2016a].

\_\_\_\_\_. Comissão da Anistia. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/sobre-a-comissao>> Acesso em 12 jun. 2016. [2016b].

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional da Verdade Disponível em <<http://www.cnv.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>> Acesso em 12 jun. 2016. [2016c].

BRITO, A. B., GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. e AGUILAR, P. (eds) *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão do Congresso Nacional de 22/08/1979. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/lei-da-anistia/sessao-do-congresso-nacional-de-22-08-1979>. Acesso em 03 set. 2017.

CAMARGO, Felipe Rodrigues. A disputa pela soberania das ilhas Falklands/Malvinas. *Revista de Geopolítica*, v. 5, nº 2, p. 67-78, jul./dez. 2014.

CANELO, Paula. *La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)*. Programa Interuniversitario de Historia Política. Disponível em [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ochentas\\_canelo.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ochentas_canelo.pdf). Acesso em 13 ago. 2017.

CASTRO, Celso. *O golpe de 1964 e a instauração do regime militar*. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>. Acesso em 15 ago. 2017.

CASTRO SANTOS, M.H. *Que Democracia?: Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *The Path and Pace of Democratization in Southern Cone South America: Types of Transition, Level of Repression, Society Demand and Other Independent Variables*. Presented to the 24<sup>th</sup> World Congress of Political Science. International Political Science Association – IPSA, Poznan, Poland, 23-28 July, 2016.

CAVAROZZI, Marcelo. Political Cycles in Argentina since 1955. In Guillermo O'Donnell, et. al., eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986, 19-48

CERVO, Amado. RAPOPORT, Mario. (orgs) *História do cone sul*. Editora UnB, 2015.

CERISANO, Federico Sersale di. Justicia transicional en las Américas. El impacto del Sistema Interamericano. Artigo baseado na conferência Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, do Instituto Interamericano de Derechos Humanos, em Medellín, Colômbia, 2013.

COLLIER, D. Understanding Process Trading. *Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011. Disponível em: <[http://dmeformpeace.org/sites/default/files/Understanding-Process-Tracing\\_UCBerkeley\\_0422.pdf](http://dmeformpeace.org/sites/default/files/Understanding-Process-Tracing_UCBerkeley_0422.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2016.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49 (3): 430–51, 1997.

\_\_\_\_\_. Democracy - Conceptual hierarchies in comparative research. In *David Collier and John Gerring (eds) Concepts and Method in the Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. London: Routledge, 2009.

COLLINS, C. *Post-transitional justice: Human rights trials in Chile and El Salvador*. Penn State Press; 2010.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP) *Relatorio Nunca Más*. Disponível em [http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/nevagain/nevagain\\_001.htm](http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/nevagain/nevagain_001.htm). Acesso em 02 mai. 2017. Publicado em 1984.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. INFORME Nº 28/92. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/Argentina10.147.htm>. Acesso em 02 jun. 2017.

CORRADI, Juan; WEISS FAGEN, Patricia; GARRETÓN, Manuel. *Fear at the Edge – State Terror and Resistance in Latin America*. University of California Press, 1992.

CULLELL, Jorge Vargas. Democracy and the Quality of Democracy: Empirical Findings and Methodological and Theoretical Issues Drawn from the Citizen Audit of the Quality of Democracy in Costa Rica. In . In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, edited by G. O’Donnell, J. V. Cullell, and O. M. Iazzetta. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1971.

D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Ed.Fundação Getulio Vargas, 2000.

DELGADO, L.N.A. O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. *Tempo*. 2010;14(28).

\_\_\_\_\_, PTB: do getulismo ao reformismo (1945-1964), São Paulo, *Marco Zero*, 1989.

\_\_\_\_\_. “Trabalhadores na crise do populismo: utopia e reformismo”, 1997.

\_\_\_\_\_. “Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia”, 2003.

DESAPARECIDOS. [s.d.]. Disponível em <http://www.desaparecidos.org/faq/>: Acesso em 12 ago. 2016.

DHNET. Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/index.html>. Acesso em 12 out. 2017.

DIAMOND, L. J. Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy*, v. 7, n.3, p. 20-37, jul. 1999. Disponível em: [https://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal\\_of\\_democracy/v07/7.3diamond.html](https://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v07/7.3diamond.html). Acesso em 03 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Developing Democracy: toward Consolidation*. Baltimore and London: the Johns Hopkins Un. Press, 1999.

DRUETTA, Gustavo. Guerra, Política y Sociedad en la Ideología de la Corporación Militar Argentina. *Revista Critica & Utopía*, n10/11. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro10-11/DRUETTA.pdf> Acesso em 04 set. 2017.

EDUCAR. Alzamientos militares contra la democracia. Disponível em <https://www.educar.ar/recursos/119064/alzamientos-militares-contr-la-democracia>. Acesso em 03 jun. 2017.

EL CRONISTA. Aquel emocionante discurso de Alfonsín. Nov. 2013 Disponível em <https://www.cronista.com/3dias/Aquel-emocionante-discurso-de-Alfonsin-20131101-0005.html>. Acesso em 15 ago. 2017.

EL PAÍS. Convocada hoy en Buenos Aires una marcha contra la ley de 'autoamnistía', 19 ago. 1983. Disponível em [https://elpais.com/diario/1983/08/19/internacional/430092008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/08/19/internacional/430092008_850215.html). Acesso em 02 set. 2017.

\_\_\_\_\_. 200.000 argentinos, contra los indultos de Menem, 10 set. 1989. Disponível em [https://elpais.com/diario/1989/09/10/internacional/621381608\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1989/09/10/internacional/621381608_850215.html). Acesso em 03 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Argentina condena à prisão perpétua quatro juízes por crimes contra a humanidade. 19 jul 2017. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/27/internacional/1501177434\\_819392.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/27/internacional/1501177434_819392.html). Acesso em 05 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Responsáveis por “voos da morte” na ditadura argentina pegam prisão perpétua. 30 nov. 2017. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/29/internacional/1511961825\\_111897.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/29/internacional/1511961825_111897.html). Acesso em 30 nov. 2017.

EGLASH, A. Creative Restitution: A Broader Meaning for an Old Term. *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 48, 619–622, 1958.

ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS. *El Plan Sistemático de represión ilegal*. Disponível em <http://www.espaciomemoria.ar/dictadura.php>. Acesso em 01 ago. 2017.

ESTADÃO. Caso Vladimir Herzog chega à Corte Interamericana. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/caso-herzog-chega-a-corte-interamericana/>. Acesso em 10 mar. 2016.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina - Um ensaio de história comparada 1850-2002*. Editora 24, 2004.

FERNANDES, Florestan. *O Brasil em compasso de espera*, São Paulo, HUCITEC, 1981.

\_\_\_\_\_. “O significado da ditadura militar”, in: Caio Navarro Toledo (org.), *1964: visões críticas do golpe – democracia e reformas no populismo*, Campinas, Editora da UNICAMP, 1997.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *As reformas de base*. Disponível em [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As\\_reformas\\_de\\_base](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base). Acesso em 10 set. 2017.

FERREIRA, Moisés Carlos. A implantação da D.S.N - Doutrina de Segurança Nacional e a Operação Condor no Brasil e Argentina. *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*, 2016. Disponível em [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/FERREIRA\\_SP18-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/FERREIRA_SP18-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Acesso em 17 ago. 2017.

FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. Tortura no contexto do Regime Militar. *Revista Olhar* - Ano 02 - N. 4 - Dezembro/00

FICO, Carlos. O golpe de 1964 e o papel do governo dos EUA. In FICO, Carlos; FERREIRA, Marieta et al. *Ditadura e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 53-77.

\_\_\_\_\_. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado ‘perdão aos torturadores’. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, 2011, v. 4

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52, n. 4, 1998.

FONTOURA, Jorge. O avanço constitucional argentino e o Brasil. Brasília a. 37 n. 146 abr./jun. 2000. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/579/r146-04.pdf?sequence=4>. Acesso em 04 out. 2017.

FRIDERICHS, Lidiane Elizabete. Transição democrática na Argentina e no Brasil: continuidades e rupturas. *Aedos*, Porto Alegre, v. 9, n. 20, p. 439-455, Ago. 2017

FRONTALINI, Daniel; CAIATI, María Cristina. *El Mito de la Guerra Sucia*. Editora CELS, 1984.

GALANTE, Diego. Los debates parlamentarios de “Punto Final” y “Obediencia Debida”: el Juicio a las Juntas en el discurso político de la transición tardía. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, , Nº 4, octubre 2015, pp. 12-33.

GALLO, Rosalia. *Propaganda Política de la UCR. Catálogo de imágenes. (1890-1991)*. Editorial Dunken; 2a edición, 2013.

GEORGE. Alexander. L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press: Cambridge, 2005.

GONÇALVES, Danyelle. Os múltiplos sentidos da anistia. In *A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2009.

GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*, São Paulo, Ática, 1987.

GREIFF. Pablo de. *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press, 2006.

GUTIÉRREZ RAMÍREZ, L. M. La obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos en contextos de justicia transicional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(2), 23-60, 2014.

HILB, Claudia. A virtude da justiça e seu preço em verdade: Uma reflexão sobre os julgamentos das Juntas Militares na Argentina à luz da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul. *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo , n. 99, p. 107-118, July 2014 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002014000200107&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200107&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 03 mai. 2017.

HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. North Caroline: The University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Understanding the International Criminal Court. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/UICCEng.pdf>. Acesso em 02 jun. 2017.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. Fondo CONADEP - Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.



Disponível em <http://atom.ippdh.mercosur.int/index.php/conadep-comision-nacional-sobre-la-desaparicion-de-personas-2>. Acesso em 15 mar. 2017.

KARL, Terry Lynn. The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy*, nº 6. 1995.

KECK, Margaret .E., A transição brasileira para a democracia. In *KECK, Margareth. A Lógica da Diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais*, 2010.

KECK, M.; SIKKINK. K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KRITZ, N., *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. 3 vols. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995.

LAGO, Luís Aranha Correia. O Milagre Econômico Brasileiro (verbete). Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em 16 ago. 2017.

LAMARÃO, Sérgio. *A Revolta dos Marinheiros*. Disponível em [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/AConjunturaRadicalizacao/A revolta dos marinheiros](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/AConjunturaRadicalizacao/A%20revolta%20dos%20marinheiros). Acesso em 01 nov. 2017.

LA NACIÓN. *Mauricio Macri llamó a las Fuerzas Armadas a cumplir “um rol preponderante em esta nueva etapa”*. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar/1923846-mauricio-macri-llamo-a-las-fuerzas-armadas-a-cumplir-un-rol-preponderante-en-esta-nueva-etapa>. Acesso em 01 ago. 2016.

LESSA, F. *Memory and Transitional Justice in Argentina and Uruguay: Against Impunity*. Springer; 2013.

LIJPHART, Arendt. Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review*, vol. 65, September 1971.

LIMA, Jozely Tostes de. O que é justiça de transição?. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*, vol. 3, nº 2, pp. 30-44, 2012.

LIMA, A. E. C. ; NASCIMENTO, P. H. L. ; PAE, D. C. A. ; FRANCO, P. A. C. . Comissões da Verdade: enfrentando o passado e preparando-se para o futuro. In: ARAUJO, Rodrigo et al. (Org.). *Indivíduo, Sociedade e Autonomia: Caminhos para a Dignidade Humana*. 1ed.Brasília: ArtLetras, 2013.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *A Transição e a Consolidação da Democracia: A experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Paz e Terra, 1999.

LUTZ, E.; SIKKINK, K. The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. *Chicago Journal of International Law* 2, n. 1, 2001.

MALLOY, J. "Política Económica e o Problema de Governabilidade Democrática nos Andes Centrais", in L. Sola (ed.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economía Comparada*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

MASI RIUS AA, PRETEL ERASO EA. Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989. *Historia Actual Online*. 2009, Dec 27(13):89-97

MAZZEI, Daniel. Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *PolHis*. Año 4, n. 7, 2011.

MCADAMS, A. J. *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.

MCFAUL, M. *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*. *World Politics*, 54, pp 212-244, 2002.

MEZAROBBA, G., *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas conseqüências, um estudo do caso brasileiro*. Editora Humanitas, 2006.

\_\_\_\_\_. Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. *Revista Sur*, v. 7, n. 13, dez. 2010, p. 7-25. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16028855.pdf>. Acesso em 01 nov. 2017.

MIHAI, Mihaela. *Transitional Justice and the Quest for Democracy: Towards a Political Theory of Democratic Transformations*. PhD thesis. Department of Political Science, University of Toronto, 2010.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. Información Legislativa y Documental. [s.d.]. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar>>. Acesso em 15 ago. 2017.

MOISES, José Alvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova*, número 16; São Paulo, Março 1986,

MUCK, W; WIEBELHAUS-BRAHM, E. *Patterns of Transitional Justice Assistance in the Global North*. ECPR Conference, 2011.

MUNCK, Gerardo L. "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda." In *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, edited by G. L. Munck. Oxford: Oxford University Press, 25–38, 2007.

NAQVI, Y. El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción? *International Review of the Red Cross*, nº 862, jun. 2006, p. 1-33.

NESS, D. W. V., STRONG, K. H. *Restoring justice: An Introduction to Restorative Justice*. Elsevier, 5<sup>th</sup> edition, 2015.

NAPOLITANO, Marcos. O golpe de 1964 e o regime militar brasileiro - Apontamentos para uma revisão historiográfica. *Historia y problemas del siglo XX* | Volumen 2, Año 2, 2011.

NOVARO, M. Derechos humanos y política democrática. Las tareas de la historia y de la Justicia entre populismo y liberalismo", In Eiroa, Pablo y Juan Otero (comps.) *Memoria y Derecho Penal*, Fabian Di Placido Editor, Buenos Aires, enero de 2008.

NOVARO, M., AVENBURG, A. La CIDH en Argentina: entre la democratización y los derechos humanos. *Desarrollo Económico*. 2009 Apr 1:61-90.

OBSERVATÓRIO DA IMPRESA. Correio da Manhã foi decisivo no caso Para-Sar. 19 set. 2012. Disponível em <http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/ed699-correio-da-manha-foi-decisivo-no-caso-para-sar/>. Acesso em 03 set. 2017.

O'DONELL, Guillermo. "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritario". CEDES/ G.E. CLACSO, n°1, Buenos Aires, 1975.

\_\_\_\_\_. "Delegative Democracy", in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University, 1996a.

\_\_\_\_\_. Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, v. 7, n.2, p. 34-51, 1996b.

\_\_\_\_\_. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, pp.27-54, 1998.

\_\_\_\_\_. Acerca de varias Accountabilities y sus Interrelaciones. In *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, edited by E. Peruzzotti and C. Smulovitz. Buenos Aires: Temas, 87–102, 2002.

\_\_\_\_\_. Human Development, Human Rights, and Democracy. In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, edited by G. O'Donnell, J. V. Cullell, and O. M. Iazzetta. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 9–92, 2004.

O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. Transições do Regime Autoritário: Primeiras Conclusões. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 127 pp, 1986.

OLSEN, T. D.; PAYNE, L. A.; REITER, A. G. Transitional Justice in balance: comparing processes, weighing efficacy. US-DC: United States Institute of Peace, 2010a.

\_\_\_\_\_. At What Cost? The Political Economy of Transitional Justice. *Taiwan Journal of Democracy*; jul Vol. 6 Issue 1, p165, 2010b.

PÁGINA 12. El día que volvimos a votar. Disponível em <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-232455-2013-10-30.html>. Acesso em 04 set. 2017.

PASCUAL, Alejandra Leonor. *Terrorismo de Estado – A Argentina de 1976 a 1983*. Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Direito, 1997.

PATERSON, B. L. Within-Case Analysis. *Encyclopedia of Case Study Research*. Disponível em <http://srmo.sagepub.com/view/encyc-of-case-study-research/n357.xml>. Acesso em 20 jun. 2016.

PENNAFORT, Roberta. *Caso Herzog chega à Corte Interamericana*. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/caso-herzog-chega-a-corte-interamericana/>. Acesso em 15 jun. 2016.

PEYCHAUX, María Inés Fernández. "Política y justicia en la memoria histórica argentina." In XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, pp. 1693-1715. Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2010.

PIMENTA, Camila Augusto. *A Argentina na economia-mundo: uma análise sobre o neodesenvolvimentismo na América Latina*, 2008. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123515>. Acesso em 03 jun. 2017.

PINTO, Marcos J. O Caso Gomes Lund e outros versus Estado Brasileiro ("A Guerrilha do Araguaia"). Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-caso-gomes-lund-e-outros-versus-estado-brasileiro-a-guerrilha-do-araguaia,45992.html>. Acesso em 13 jun. 2016.

PIOVESAN, Flávia. "Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF." [http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Artigos/00000034-001\\_FlaviaPioveasn](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Artigos/00000034-001_FlaviaPioveasn), 2008.

PUNTES, n.º 1 y n.º 2, Dossier «Educación y Memoria», Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2000. Disponível em [https://cdn.educ.ar/dinamico/UnidadHtml\\_get\\_f6d8ea9c-ae90-4872-a2c7-c916bf377b35/14426/data/0f73d518-c853-11e0-815c-e7f760fda940/anexo3.htm](https://cdn.educ.ar/dinamico/UnidadHtml_get_f6d8ea9c-ae90-4872-a2c7-c916bf377b35/14426/data/0f73d518-c853-11e0-815c-e7f760fda940/anexo3.htm). Acesso em 10 out. 2016.

PROYECTO DESAPARECIDOS. Disponível em <http://www.desaparecidos.org/faq/>. Acesso em 02 set. 2017.

QUINALHA, R. H. *Justiça de transição: contornos do conceito*. Dissertação. Universidade de São Paulo, 2013.

QUINTAR, Aída; ARGUMEDO, Alcira. Argentina: os dilemas da democracia restringida. *Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 35-63, 2000. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000100004&lng=en&nrm=iso)>. access on 08 out. 2017.

RADIO UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. Extracto de la sentencia del juicio por violaciones a los derechos humanos contra el ex jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires y los oficiales a cargo del comando durante la última dictadura. 2 dez. 1986. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37317>>. Acesso em 15 ago. 2017.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL). *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares: A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*. Disponível em: <http://www.resdal.org/Archivo/sain-intro.htm>, Acesso em 20 ago. 2016.

REUTERS. Justicia argentina condena a cadena perpetua a 29 represores de dictadura military. 29 nov. 2017. Disponível em <https://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1N1NZ2OY>. Acesso em 30 nov. 2017.

ROTH-ARIAZZA, N. *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

ROJAS, Gonzalo Adrián. A ditadura militar na Argentina (1976-1983): retomando algumas hipóteses frente aos relatos oficiais. *Lutas Sociais*, São Paulo, vol.18 n.32, p.163-176, jan./jun. 2014. Disponível em [http://www4.pucsp.br/neils/revista/vol.32/gonzalo\\_adrian\\_rojas.pdf](http://www4.pucsp.br/neils/revista/vol.32/gonzalo_adrian_rojas.pdf), Acesso em 20 ago. 2017.

RUSTOW, Dankwart. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, in ANDERSON, L., ed. *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press, 1999.

SANTOS, Cecília M. Memória na Justiça: A mobilização dos direitos humanos e a construção da memória da ditadura no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 88, 2010. Disponível em <https://rccs.revues.org/1719>. Acesso em 12 jun. 2016.

SANTOS, Eduardo dos. *Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul*. Brasília : FUNAG, 2016

SARTORI, Giovanni. "Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method" in Dogan, Mattei and Ali Kazancigil (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance*, Oxford, UK and Cambridge, US: Blackwell, 1994.

SCHMITTER, Philippe. Comparative Politics at the Crossroads. Working paper presented in March 1991. Disponível em <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/604/Philippe%20Schmitter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 ago. 2016.

SCHMITTER, Phillippe e KARL, Terry Lynn. "What Democracy Is and Is Not", in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHARE, D.; MAINWARING, S. Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha, *Dados*, vol. 29, nº 2, 1986.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Sentença do Caso Gomes Lund vs. Brasil. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/sentenca-araguaia-24.11.10-1>. Acesso em 02 ago. 2017.

SEN, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

SIKKINK, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W.W. Norton and Company, 2011.

SILVANA, Luverá, *Leyes de Punto Final y Obediencia Debida Resistencia y lucha*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

SKIDMORE, Thomas. Figueiredo: o crepúsculo do governo militar. In: *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p.422-26.

SOUSA, Jessie Jane Vieira. Anistia no Brasil: um processo político em disputa. In *A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2011.

SOUZA, Fernando Rocha. Impacto do preço do petróleo na política energética mundial. [Rio de Janeiro] 2006. XI, 160 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc., Planejamento Energético, 2006). Disponível em <http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/souzafr.pdf>. Acesso em 04 set. 2017.

STELLA, María Elena. A un cuarto de siglo. Reflexiones sobre el Juicio a las Juntas militares en Argentina. Cuaderno 52 | *Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*. 2015, pp 301-312.

STEPAN, A. *Rethinking the Military in Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SZABLEWSKA, N, BACHMANN, S. *Current Issues in Transitional Justice: Towards a More Holistic Approach*. Spring, 2015.

TEITEL, R. G. *Transitional Justice*. Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. R. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, Spring 2003.

TELAM. Se cumplen 35 años de la primera huelga general contra la dictadura, 27 abr. 2014. Disponível em <http://www.telam.com.ar/notas/201404/60965-se-cumplen-35-anos-de-la-primera-huelga-general-contra-la-dictadura.php>. Acesso em 16 out. 2017.

TOLEDO, Caio Navarro. *Democracia populista golpeada*, 1997.

UNITED NATIONS RULE OF LAW. *Transitional Justice*. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/international-law-courts-tribunals/transitional-justice/>. Acesso em 12 abr. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSABILITY TO PROTECT. *War crimes*. Disponível em <http://www.un.org/en/genocideprevention/war-crimes.html>. Acesso em 15 jun. 2017.

UPRIMNY, R., SAFFON, M. P. *Transitional Justice, Restorative Justice and Reconciliation: Some Insights from the Colombian Case. 'Coming to Terms' with Reconciliation - Working Paper Library*, 2016. Disponível em [www.global.wisc.edu/reconciliation/](http://www.global.wisc.edu/reconciliation/). Acesso em 05 ago. 2016.

VASCONCELLOS, Carlos Antonio Raposo de. *Aproximação entre Civis e Militares com a criação do Ministério da Defesa*. Dissertação apresentada no mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9142/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20A%20SER%20CONSIDERADA.pdf>. Acesso em 16 set. 2017.

VALENZUELA, J. S., "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process, and Facilitating Conditions", in Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: The Notre Dame University Press. 1992.

VERBITISKY, Horacio. *Civiles y militares: memoria secreta de la transición*. Buenos Aires: Editorial Contrapunto, 1987.

VILLALBA, C. S. *Transitional Justice: Key Concepts, Processes and Challenges*. Institute for Democracy & Conflict Resolution. Essex Knowledge Gateway, 2011.

VILLARÓN, Roberta. *The Resurgence of Collective Memory, Truth, and Justice Mobilizations in Latin America*. *Latin American Perspectives*, Issue 202, Vol 42 No 3, May 2015, pp. 3-19.

ZAVERUCHA, Jorge. *De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2008, vol.16, n.31 [cited 2018-01-05], pp.177-195. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782008000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000200013&lng=en&nrm=iso). ISSN 1678-9873. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000200013>. Acesso em 02 out. 2017.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 3 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.